

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ЩОДО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Інститут повітряного і космічного права НАУ, E-mail: justitia@ nau.edu.ua

У статті аналізується закордонний досвід стосовно адміністративних процедур по розгляду органами виконавчої влади звернень громадян.

Нова влада нашої держави наполегливо зосереджує увагу на невирішених раніше проблемах та певній зміні акцентів в адміністративній реформі в Україні щодо розгляду звернень громадян органами виконавчої влади [1; 2]. Вирішувати ці проблеми безумовно належить як в сфері праворегулювання, так і в сфері правозастосування.

Метою даної статті є спроба проаналізувати деякі закордонні законодавчі акти щодо провадження по зверненнях громадян до органів виконавчої влади та зробити деякі висновки щодо регулювання суспільних відносин, що виникають між органом державного управління і громадянином або об'єднанням громадян в процесі реалізації громадянином або об'єднанням громадян своїх прав за допомогою адміністративно-процедурного (процедурального) кодексу у випадку прийняття індивідуального правового акту, що пропонує громадянину, організації виконати той або інший обов'язок або реалізувати особисті права в сфері державного управління.

Розгляд теоретичних аспектів адміністративних проваджень дозволяє, з нашої точки зору, зробити певне визначення можливих форм законодавчого регулювання даних процесуальних відносин. Світовий досвід свідчить про те, що зазвичай законодавець робить вибір між процесуальним кодексом, що включає всі адміністративні процедури (Італія, Іспанія, Німеччина, Австрія і т.д.) і спеціальними процесуальними законами, що відносяться до конкретних галузей державного управління (США, Франція, Великобританія, деякі Скандинавські країни і т.д.) [3, с.286-287]. В цілому ж традиції кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства сильні в країнах колишньої Австро-Угорщини і Середземномор'я.

Адміністративно-процесуальний кодекс в зарубіжних країнах — це систематизований законодавчий акт, що містить адміністративно-процесуальні норми, які кодифіковані щодо застосування особливостей матеріальних адміністративних норм, а також з урахуванням правового статусу суб'єктів, що розглядають справи, і всіх осіб, що є учасниками процесу розгляду справ. Так адміністративно-процесуальний кодекс Польщі детально регламентує порядок ухвалення органами виконавчої

влади індивідуальних адміністративних актів відносно громадян, включаючи і порядок оскарження таких актів. В США діє кодифікований Закон про адміністративну процедуру, в якому містяться положення, які регулюють порядок інформування громадян про діяльність адміністрації, порядок адміністративної нормотворчості і квазісудової діяльності відповідних установ, а також порядок перевірки судом рішень, прийнятих певними установами. Багато штатів в США мають свої закони про адміністративні процедури, прийняті відповідно до Типового штатного закону про таку процедуру.

У Німеччині діє Закон про порядок адміністративного провадження від 25 травня 1976 р., що регламентує порядок видання адміністративних актів. Зазначений закон розрізняє два види адміністративно-правової діяльності: видання адміністративних актів і видання загально нормативних актів управління (ст. 35). Відповідно до даного закону “адміністративним актом вважається розпорядження, рішення або інша односторонньо-владна дія компетентних органів з метою регулювання індивідуальних відносин в галузі публічного права, які спрямовані зовні”[4]. Загально нормативним актом вважається такий акт управління, дія якого поширюється на коло осіб, які об'єднані загальними ознаками, або ж на невизначене коло осіб[4].

Основними формами діяльності німецької адміністрації є: адміністративний акт, постанова, публічно-правовий договір, фактична (проста) адміністративна дія, приватноправова адміністративна дія [5]. З числа адміністративних актів виключаються всі приватноправові, фіскальні заходи органів виконавчої влади, а також політичні або конституційні і міжнародно-правові урядові акти. Акти органів виконавчої влади впливають на непідлеглих конкретному органу суб'єктів і регулюють індивідуальні адміністративні справи. Постанови використовуються як адміністративний інструмент, коли адміністрація при виконанні законів повинна і виявляє бажання одноманітно врегулювати не тільки окремі випадки, але і значну кількість аналогічних випадків. Орган виконавчої влади може замість видання адмініс-

тративного акту укласти зі своїми адресатами адміністративно-правовий договір, якщо це не суперечить правовим нормам. До фактичних (простих) адміністративних дій відносяться адміністративні заходи спрямовані на досягнення фактичного, а не правового результату, тому вони відрізняються від адміністративних актів відсутністю регулювання.

Адміністративне провадження в ФРН в широкому розумінні – це будь-яка діяльність органу виконавчої влади, яка спрямована на прийняття будь-якого рішення. Закон про порядок адміністративного провадження обмежує це широке поняття підготовкою і виданням адміністративного акту, а також підписанням адміністративно-правового договору.

У ФРН існує кілька видів контролю за діями органів виконавчої влади щодо розгляду звернень громадян:

- 1) контроль усередині адміністрації, який здійснюється керівником;
- 2) скарги в довільній формі (скарги в порядку службового нагляду і т.д.);
- 3) формальні скарги (скарги не підлеглих даному органу суб'єктів).[5, с.286-287]

В Угорщині 9 червня 1957 року був прийнятий Акт № IV “Про загальні норми адміністративного провадження в державі”, що з певними змінами діє до сьогоднішнього дня (основною зміною стало введення судового нагляду за органами виконавчої влади), але принципова структура кодексу залишилася такою ж самою. Такі країни як Польща, Болгарія, Сербія та Чорногорія, Македонія, Боснія та Герцеговина, Хорватія, Словенія прийняли адміністративно-процесуальні кодекси, схожі з угорським.

Угорський Акт “Про загальні норми адміністративного провадження в державі” (далі Акт) покликаний сприяти ефективному здійсненню державного управління шляхом регулювання офіційного провадження органів виконавчої влади. Акт регулює в порядку адміністративного провадження розгляд справ, пов'язаних з національною обороною, закордонною торгівлею, соціальним страхуванням, нечесною ринковою торгівлею, встановленням фіксованих цін, фінансами, акцизами, а також пов'язаних з юридичним захистом власності промислових підприємств. Всі ці провадження в випадку їх відкритості для суспільства та уваги з боку громадян можуть викликати заяви, пропозиції, скарги громадян (об'єднань громадян) до органів публічної влади. Адміністративне провадження в Угорщині порушується за клопотанням або після заяви сторони, або відповідно до обов'язку органу вико-

навчої влади здійснювати свою компетенцію ex officio (тобто в процесі здійснення своїх повноважень). Вищестоящий орган виконавчої влади може зобов'язати нижчестоящий орган виконавчої влади порушити або продовжувати провадження. Однак органи виконавчої влади не можуть вимагати від іншої сторони вказувати дані, що за законом повинні бути відомі цим органам. Більш того, у провадженні по справі не може бути відмовлено, якщо форма прохання не відповідає змісту (ст. 16 Акту).

Відповідно до Акту не приймають участі у провадженні своїх власних справ ні органи виконавчої влади, ні їхні державні або муніципальні посадові особи. Орган виконавчої влади має проводити судовий розгляд, якщо це передбачено правовою нормою, або якщо необхідно колективне слухання осіб, що беруть участь у провадженні. З метою посвідчення факту, умови або інших даних орган виконавчої влади видає офіційний сертифікат (посвідчення). При провадженні адміністративних справ видається офіційне посвідчення для підтвердження даної сторони.

В Угорщині органи виконавчої влади наділені правом проводити офіційні розслідування з метою виконання задач у межах своєї юрисдикції. Витрати адміністративного провадження оплачуються сторонами. Однак якщо громадяни, що мають низький дохід грошового і майнового стану не можуть оплатити витрати, то такі особи можуть бути частково або цілком звільнені від сплати.[3, с.291-299]

У Швейцарії процедури видання, зміни і скасування розпоряджень органів виконавчої влади регулюються Законом про адміністративні процедури кантону Базель-Ланд, що вступили в силу 1 січня 1989 р. Під розпорядженням розуміються розпорядження установ у конкретній справі, що спираються на публічне право і предметом яких є: обґрунтування, зміна і припинення прав або обов'язків; встановлення наявності, відсутності або обсягу прав чи обов'язків; відхилення клопотань про обґрунтування, зміну, припинення або встановлення наявності прав чи обов'язків або відмовлення в розгляді таких клопотань. Під розпорядженнями у Швейцарії розуміються також виконавчі розпорядження (§45), проміжні розпорядження (§28), рішення по протест (§41), рішення по скарзі (§37), рішення в межах процесу відновленого розгляду справи або ревізії (§39) і роз'яснення (§ 44).

Регулятивні адміністративні провадження ініціюються як громадянами, так і компетентним органом влади. У відношенні визначення предмета провадження заявники поставлені у суворі рам-

ки. Відповідно до принципу законності орган виконавчої влади може в розпорядженні чи в приписі вимагати від громадянина або об'єднання громадян тільки те, що передбачено законодавством. Перед виданням розпорядження орган виконавчої влади зобов'язаний перевірити свою компетенцію, і у випадку негативної відповіді передати заяву в компетентну інстанцію.

У Швейцарії статус сторони у адміністративних провадженнях одержують всі адресати рішення органу влади. Такою є сторона, інтереси якої стосуються прийнятим адміністративним актом і в якій є передбачене законом право на оскарження, перегляд і скасування даного рішення. Статус учасника процесу повинний бути також наданий і тій особі, права якої можуть бути порушені в результаті прийнятого рішення, що з'ясується вже в процесі ухвалення рішення.

Сторони адміністративних проваджень можуть на будь-якому етапі процесу скористатися юридичною допомогою і, якщо не потрібна персональна присутність, діяти через представника. Розпорядження повинно мати чітке позначення того, що воно є розпорядженням, і містити обґрунтування і роз'яснення права оскарження і порядку подачі скарги. Розпорядження доводяться до відома сторін або їхніх адвокатів у письмовому вигляді, а також публікуються в кантональному відомчому листку.[3, с.222-232].

Зроблений аналіз (безумовно далеко неповний) нормативних правових актів закордонних країн, що регулюють адміністративний процес й зокрема адміністративні провадження та процедури щодо розгляду звернень громадян органами виконавчої влади дозволяє зробити деякі наступні висновки.

По-перше, ідея адміністративно-процесуальних кодексів (в разі прийняття в Україні його пропонується назвати адміністративно-процедурним або адміністративно-процедуральним) полягає в тому, щоб зібрати в одному законі всі процесуальні правила, які застосовуються при здійсненні виконавчої влади. На практиці на кодекси впливає ступінь деталізації. Наприклад, у Болгарському кодексі пропонуються загальні правила, що потребують подальшої деталізації, що робиться органами виконавчої влади або судами. В інших (наприклад, Польський і Македонський кодекси) процесуальні правила урегульовані дуже детально.[3]

По-друге, адміністративно-процедурний кодекс має бути досить детальним і стосуватися всіх важливих питань, але при цьому залишатися досить узагальненим, щоб відповідати усім видам проваджень і процедур. Для цього закордонне

процесуальне законодавство встановлює загальний процес провадження і процедури, тобто визначає всі стадії проваджень і процедур і їхні тимчасові рамки, а також загальні принципи адміністративно-процесуального права в тій ступені, у якій вони стосуються проваджень і процедур (наприклад, відкритість, неупередженість, регрес і т.п.).

По-третє, адміністративно-процедурний кодекс повинен внести порядок і послідовність у те, як органи виконавчої влади використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, у свою чергу, служать ефективності й ощадливості прийняття рішень. Тоді відпадає необхідність щораз розробляти процедури з появою нових адміністративних справ. Замість цього кодекс повинен сформулювати загальний, встановлений порядок, що відповідає різноманітним видам діяльності органів виконавчої влади, і який може бути доповнений або модифікований при необхідності. Адміністративно-процедурний кодекс повинен встановити мінімальні стандарти, які мають дотримуватися у всіх галузях діяльності органів виконавчої влади.

По-четверте, ніякі обставини, пов'язані з оперативністю й економічністю адміністративних проваджень та процедур, не можуть бути виправдані ослабленням гарантій прав громадян в адміністративному процесі, що в свою чергу має бути основою (предметом) оскарження встановлених порушень у суді.

По-п'яте, загальний адміністративно-процедурний кодекс повинен стати важливою частиною зрілої добре працюючої системи адміністративного права. Однак основний недолік кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства полягає в тому, що сам принцип узагальнення означає, що можлива неповна відповідність між загальними положеннями і конкретним адміністративним контекстом. Іншою проблемою створення кодексу є його можлива надмірна складність. Позитивною властивістю адміністративно-процедурного кодексу може бути внесення в нього правил спрощених процедур, використання яких припустимо за згодою (і з ініціативи) заявників (сторін).

Сьогодні в сучасній адміністративно-правовій науці існують різні думки щодо законодавчого регулювання адміністративного процесу в цілому й адміністративних процедурах зокрема [6; 7; 8; 9]. Усі підходи до даної проблеми базуються на відношенні вчених-адміністративістів до сутності адміністративного процесу. Звернемо увагу лише на найбільш перспективні, на наш погляд, концепції законодавчого регулювання адмініст-

ративних проваджень та процедур, які дуже активно розробляються вченими та практиками Російської Федерації.

Так, Ю.О. Тихомировим, І.Л. Бачило, К.А. Экштайном і Є.В. Талапіной була розроблена структура проекту федерального закону “Про адміністративні процедури” [10, с.6-7; 11, с.4-5]. Автори законопроекту включають у поняття “адміністративні процедури”:

- процедури організації роботи органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- процедури вирішення функціональних задач органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- правила прийняття рішень органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування;
- порядок інформаційного забезпечення органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування (у т.ч. порядок документообігу);
- процедури взаємовідносин органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- порядок ведення контролю;
- процедуру подолання юридичних колізій.

Таким чином, автори зазначеного законопроекту включають у зміст адміністративних процедур будь-яку діяльність (правотворчу і правозастосовчу) органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, не пов'язану з застосуванням примусових заходів. Однак у розглянутій структурі законопроекту не простежуються механізми захисту прав громадян і організацій у взаємовідносинах з органами виконавчої влади, що є, на нашу думку, головним в адміністративних провадженнях і процедурах.

З позиції включення до змісту адміністративних процедур усієї діяльності органів виконавчої влади адміністративні процедури розглядаються й в іншому проекті закону Росії “Про адміністративні процедури”, розробленого фондом “Конституція” під керівництвом голови піклувальної ради К.А. Экштайном [10, с.6-7]. Автори законопроекту пропонують два варіанти його назви: 1) Федеральний закон “Про основи адміністративних процедур в органах виконавчої влади, інших державних органах, у виконавчих органах місцевого самоврядування”; 2) Федеральний закон “Про регулювання відносин між громадянами й органами виконавчої влади”.

Зазначений законопроект припускає регулювання питань, що стосуються основних принципів здійснення адміністративних процедур; підвідомчості, відводів; прав та обов'язків сторін адміністративних процедур; представництва в адміні-

стративних процедурах; доказів, термінів, повідомлень і викликів, витрат; порядку розгляду справи про адміністративні процедури; порядку ухвалення рішення в справі, його перегляду й оскарження; виконання в справі і відповідальності.

Необхідно відзначити, що даний законопроект багато в чому нагадує Закон “Про адміністративні процедури” Швейцарії. Безсумнівною перевагою законопроекту є визначення принципів адміністративних процедур, а також механізмів захисту прав громадян і організацій у взаєминах з органами державного управління.

На наш погляд, при аналізі зазначених вище російських законопроектів виникає питання: чи повинен закон про адміністративні процедури (або адміністративно-процедурний кодекс) регламентувати всі процедури діяльності державних органів при здійсненні ними функцій державного управління (у тому числі і процедуру прийняття нормативно-правових актів)? Вважаємо, що майбутній адміністративно-процедурний кодекс України повинен встановлювати лише процедуру видання (прийняття) індивідуальних актів управління, що торкаються прав і обов'язків суб'єктів адміністративно-правових відносин, що не входять у структуру і систему державного органу, тобто вони не стосуються внутрішньо-організаційних відносин у системі і структурі даного органу управління, а лише оформлюють його “зовнішні” зв'язки з суб'єктами (державними органами, організаціями, громадянами), які не входять у цю систему.

Іншими словами, ми підкреслюємо необхідність адміністративно-процесуального регулювання прийняття актів управління, що носять тільки індивідуальний характер і реалізують у рамках встановлених повноважень державно-владні функції державного органу стосовно не підлеглих йому суб'єктів адміністративно-правових відносин.

На наш погляд, адміністративно-процедурний кодекс має регламентувати процедури розгляду адміністративних справ стосовно заяв і пропозицій громадян (оскільки розгляд скарг на дії органів державної влади і місцевого самоврядування регламентується Кодексом адміністративного судочинства України) органами виконавчої влади і місцевого самоврядування. Однак на сьогоднішньому етапі розвитку вітчизняного законодавства адміністративна юстиція ще не сформувалася в повному обсязі. Тому вважаємо за необхідне прийняти нову редакцію КУпАП, а також Адміністративно-процесуальний, Адміністрати-

вно-процедурний (процедуральний) кодекси, Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, як цього вимагає Концепція адміністративної реформи в Україні [12].

Таким чином, об'єктом регулювання Адміністративно-процедурного (процедурального) кодексу повинні бути дві групи суспільних відносин, що виникають при розгляді заяв та пропозицій громадян між: а) органом державного управління (або органом місцевого самоврядування) і громадянином або організацією в процесі реалізації громадянином або організацією своїх прав; б) органом державного управління (або органом місцевого самоврядування) і громадянином, організацією у випадку прийняття індивідуального правового акту, що пропонує громадянину, організації виконати той або інший обов'язок.

Література

1. Реакція на звернення громадян має бути бездоганною. // Урядовий кур'єр. – 21 квітня 2005 р. – № 74.
2. Чутливий індикатор стану суспільства (Про роботу із зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України) // Урядовий кур'єр. – 10 березня 2005 р.
3. Галлиган Д., Полянський В. В., Старілов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М., Юрист. – 2002.

О. В. Баклан

Зарубежный опыт производства по обращениям граждан в органы исполнительной власти.

В статье анализируется зарубежный опыт относительно административных процедур по рассмотрению органами исполнительной власти обращений граждан.

4. *Административное право зарубежных стран. Учебное пособие.* – М., “СПАРК”. – 1996.

5. *Административно-процессуальное право Германии. Учебное пособие.* – М.: “Юридический колледж МГУ”, 1996.

6. *Авер'янов В. Б.* “Круглий стіл” з обговорення результатів експертизи проекту Адміністративно-процесуального кодексу України // *Право України.* – 2003. – № 1. – С. 47-153.

7. *Авер'янов В. Б.* До питання про поняття так званих “управлінських послуг” // *Право України.* – 2002. – № 6. – С. 125-128.

8. *Голосніченко І.П.* Правове регулювання надання управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів // *Право України.* – 2003. – № 10. – С. 86-90.

9. *Кузьменко О.В.* Генеза адміністративно-процесуального права // *Право України.* – 2004. – № 6. – С. 21-24.

10. *Тихомиров Ю.А., Бачило И.Л., Эжитайн К.* и др. Административные процедуры для публичной власти и граждан // *Законодательство и экономика.* – М., 2002. – № 6. – С. 3-8.

11. *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // *Журнал российского права.* – М., 2002. – № 4. – С. 4-5.

12. *Адміністративна реформа в Україні* // *Український правовий часопис* – 1998. – Вип. 4.