

УДК 342.9(4/9)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.2.11>

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР НА ПРИКЛАДІ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Гаріфуллін М.В.,

аспірант

ORCID: 0000-0002-6469-4924

e-mail: mgaspire20@gmail.com

Гаріфуллін М.В. До питання про правове регулювання адміністративних процедур на прикладі зарубіжних країн.

У статті на прикладі зарубіжних країн розглянуто питання правового регулювання адміністративних процедур. Розглянуто стандарти адміністративної процедури щодо прийняття адміністративних рішень, тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Окреслено зміст та особливості правового регулювання адміністративних процедур у зарубіжних країнах, сферу дії та предмет правового регулювання крізь призму законодавства зарубіжних країн про адміністративні процедури. Проаналізовано різні підходи до визначення обсягу, змісту і методів його правового регулювання.

Акцентовано увагу на специфіці управлінської діяльності, яка повинна своєчасно вживати ефективних заходів в найрізноманітніших ситуаціях, формуючи необхідні в правовій державі межі та обмеження. Розглянуто види суб'єктів на які поширюються адміністративні процедури.

Визначено права та зобов'язання адміністративних органів щодо підготовки та ухвалення адміністративного рішення. Окреслено особливості звернень фізичних та юридичних осіб, визначення підвідомчості категорії справ. Класифіковано види рішень, які приймає адміністративний орган. Наголошено на інформуванні осіб, інтереси яких можуть бути порушені адміністративним актом.

Окреслено підстави відводу посадових осіб, що вважаються упередженими. Окремо розглянуто права громадян-учасників адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративні процедури, правове регулювання, зарубіжні країни, фізичні особи, юридичні особи.

Garifullin M.V. The issue of legal regulation of administrative procedures on the example of foreign countries.

The article deals with the issue of legal regulation of administrative procedures on the example of foreign countries. The standards of the administrative procedure regarding the adoption of administrative decisions, i.e. decisions of public administration bodies, which concern the rights and obligations of individuals and legal entities, are considered. The content and peculiarities of legal regulation of administrative procedures in foreign countries, the scope and subject of legal regulation through the prism of the legislation of foreign countries on administrative procedures are outlined. Various approaches to determining the scope, content and methods of its legal regulation are analyzed.

Attention is focused on the specifics of managerial activity, which must take effective measures in a timely manner in a wide variety of situations, forming the boundaries and restrictions necessary in the rule of law. The types of entities to which administrative procedures apply have been considered.

The rights and obligations of administrative bodies regarding the preparation and adoption of an administrative decision are defined. Features of appeals by individuals and legal entities, definition of sub-agency category of cases are outlined. The types of decisions made by the administrative body are classified. Emphasis is placed on informing persons whose interests may be affected by an administrative act.

The grounds for removing officials considered biased are outlined. The rights of citizens participating in the administrative procedure are considered separately.

Key words: administrative procedures, legal regulation, foreign countries, natural persons, legal entities.

Постановка питання. В сучасній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Протягом другої половини ХХ сторіччя у цій царині у розвинених країнах напрацьовано низку обов'язкових правил. Зокрема, при прийнятті адміністративних рішень, тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків конкретних приватних осіб, вимагається забезпечити права особи, бути вислуханою перед прийняттям негативного (несприятливого) рішення, на ознайомлення з матеріалами справи, обов'язки адміністративного органу обґрунтовувати несприятливі акти та зазначити порядок їх оскарження тощо. Ці та інші права особи і обов'язки адміністративних органів зафіксовано у законах про загальну адміністративну процедуру.

Автор ставить собі за мету розглянути окремі аспекти питання щодо правового регулювання адміністративних процедур на прикладі зарубіжних країн.

Виклад матеріалу дослідження. На рівні Ради Європи ці положення відображені у кількох резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів. Це дозволяє стверджувати про наявність певних європейських стандартів адміністративної процедури. Отже, закони про адміністративну процедуру спрямовані насамперед на захист особи від свавілля з боку адміністрації. Це як аналогі процесуальних кодексів для судових справ. Вони визначають дії публічних службовців з точки зору процедури. І це стосується як розгляду заяв та надання адміністративних послуг так і діяльності за ініціативою адміністративного органу, або розгляду скарг в досудовому порядку.

У більшості європейських країн адміністративно-процедурне законодавство систематизоване, що дає змогу говорити про наявність певних європейських стандартів адміністративної процедури.

Інститут адміністративних процедур сформувався в зарубіжних країнах Західної Європи [1, с. 385] та Північної Америки. В Україні він став розвиватися з урахуванням зарубіжного досвіду, що зумовлює актуальність подальшого дослідження. У зв'язку з цим розглянемо докладніше зміст та особливості правового регулювання адміністративних процедур у зарубіжних країнах. Сфера дії та предмет правового регулювання законів про адміністративні процедури в різних країнах можуть істотно різнитися. В епоху глобалізації сформувався не тільки сам інститут адміністративних процедур, а й різні підходи до визначення обсягу, змісту і методів його правового регулювання.

Наприклад, естонський закон [2, с. 27] не заперечує, а регулює дискреції (розсуд) адміністративних органів, враховуючи специфіку управлінської діяльності, яка повинна своєчасно вживати ефективних заходів в найрізноманітніших ситуаціях, і формуючи для неї необхідні в правовій державі межі та обмеження. У законах про адміністративні процедури встановлюється, що єдиними правилами повинні підкорятися всі органи, що володіють владними повноваженнями по відношенню до громадян та їх організаціям: державні та муніципальні органи, державні корпорації та інші децентралізовані установи, а часом навіть приватні організації, що здійснюють делеговані управлінські повноваження. Деякі країни поширили адміністративні процедури на органи та установи всіх гілок влади. Так, швейцарський Федеральний закон про адміністративні процедури 1968 року встановив процедури видання, зміни та скасування розпоряджень: Бундестагу, його департаментів; федеральної канцелярії; федеральних відомств; автономних федеральних установ і підприємств, федеральних комісій; федеральних судів першої інстанції [3, с. 346].

Ініціювати адміністративну справу може як адміністративний орган, так і приватна особа. Переважна більшість адміністративних актів приймається з ініціативи адміністрації. У таких випадках адміністративний орган зобов'язаний повідомити про підготовлюване рішення всіх осіб, на яких поширюватиметься це рішення, а також всіх осіб, чії права та інтереси можуть бути таким рішенням порушені. У повідомленні повідомляються цілі підготовлюваного рішення, його заснування і стандарти, які будуть застосовуватися при його підготовці та виконанні. Приватні особи вправі звертатися до адміністрації із заявами, вимогами та клопотаннями. Адміністративний орган зобов'язаний розглянути будь-яке звернення, але залежно від його характеру на орган влади покладаються різні обов'язки.

Якщо звернення громадянина має інформативний характер, то адміністративний орган уповноважений визначити, чи слід розпочати офіційну підготовку індивідуального адміністративного акта або достатньо роз'яснити громадянину, як йому слід вчинити, враховуючи публічні інте-

реси. Якщо звернення громадянина має характер клопотання про вжиття адміністративного акта, то орган влади зобов'язаний розпочати офіційну процедуру і прийняти адміністративний акт, що задовольняє або відкидає клопотання. Отримавши звернення, адміністративний орган повинен вирішити питання по підвідомчості справи.

У зарубіжних країнах Західної Європи та Північної Америки визначення підвідомчості не є обов'язком приватної особи, що подає звернення. Вважається, що громадянин не повинен бути знавцем в питаннях організації публічного управління. Він може поставити питання перед адміністрацією про реалізацію свого права, в той час як адміністрація зобов'язана визначити, які конкретно органи уповноважені вирішувати дане питання.

Якщо адміністративний орган, який отримав звернення, не вправі розглядати дану справу, то він повинен без зволікання направити матеріали компетентному органу і повідомити про це заявника. Після того як адміністративний орган прийме справу до свого розгляду, він визначає його учасників. Загальний коло учасників розгляду адміністративної справи визначають закони про адміністративні процедури.

У Німеччині учасниками розгляду адміністративної справи визнаються: заявник і відповідач за заявою; особи, яким адміністративний орган має намір направити або спрямував адміністративний акт; особи, з якими адміністративний орган має намір укласти або вже уклав публічно-правовий договір; особи, чий законні інтереси можуть бути порушені адміністративним актом [4, с. 247]. В Естонії Закон про адміністративну процедуру учасниками розгляду адміністративної справи вважає: заявника; адресата; третя особа; орган влади, що дозволяє справу [2, с. 14].

У Європі питання визначення кола учасників розгляду адміністративної справи врегульовані також наднаціональними органами. Рекомендація Ns R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи «Про адміністративні процедури, які зачіпають більшість зацікавлених осіб» 1987 року закріпила, що право брати участь у підготовці адміністративних актів має бути надано трьом категоріям громадян: особи, на яких поширюється адміністративне рішення, вправі брати участь у його підготовці та розгляді безпосередньо; особи, права, свободи чи індивідуальні інтереси яких можуть бути порушені, - через одного або кількох своїх представників; особи, зацікавлені у прийнятті адміністративного рішення, можуть бути представлені відповідними об'єднаннями або організаціями. Орган влади, що дозволяє відкривати справу, визначає, які посадові особи та службовці братимуть участь у його розгляді та прийнятті рішення. Посадові особи, які можуть бути зацікавлені в певному результаті справи, підлягають відводу.

У Швейцарії у відповідності до ст. 10 Закону про адміністративні процедури упередженими визнаються службовці: мають особисту зацікавленість у вирішенні справи; знаходяться з однією з сторін у родинних відносинах; виступаючи представниками сторін або представляли сторону в аналогічній справі. При цьому зазначені підстави відводу не є вичерпними: якщо службовці можуть бути упередженими в силу інших причин, вони також повинні бути усунені від розгляду справи.

У Німеччині дуже широко трактується поняття родичів, коли йдеться про підстави відводу службовців. Родичами в таких випадках визнаються: наречений або наречена; чоловік або дружина; родичі по прямій лінії; особи, які перебувають у властивості; брати і сестри; племінники; подружжя братів і сестер; брати і сестри чоловіка чи дружини; брати і сестри батьків; прийомні батьки та діти [4, с. 139].

Клопотати про відвід службовця може будь-який з учасників процесу підготовки адміністративного рішення, якщо він припускає наявність зацікавленості і не впевнений у неупередженості розгляду справи. Заявити про свою зацікавленість зобов'язаний і сам службовець, інакше він може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за невиконання службових обов'язків. Закони про адміністративні процедури, надаючи відповідні права, визначають ступінь участі громадянина в процесі прийняття адміністративних рішень.

Типовими є наступні права громадян-учасників адміністративної процедури: на отримання роз'яснень та рекомендацій; представництво; заслуховування; ознайомлення з матеріалами справи; збереження особистої та службової таємниці. Законодавство про адміністративні процедури зазвичай визначає, яка інформація повинна бути розкрита в процесі підготовки адміністративного рішення.

У Швейцарії такими матеріалами справи визнаються: заяви сторін; повідомлення адміністративних органів; документи, що використовуються в якості доказів; тексти розпоряджень адміні-

стративних органів. У США будь-яка особа має право зажадати певні документи. Адміністративне агентство по будь-якому вимогу, пред'явленим відповідно до опублікованих правилами, повинно негайно надати: остаточні думки посадових осіб; тлумачення і критерії застосування правил; правила та інструкції для адміністративного персоналу, що стосуються громадян [4, с. 167].

Відмова у наданні матеріалів справи допускається тільки у випадках, зазначених у законі. Зазвичай такі винятки пов'язані з матеріалами, що стосуються питань оборони, державної та особистої безпеки. Права учасників і порядок розгляду справи залежать також від того, які види адміністративних процедур будуть застосовуватися при його вирішенні. Законодавство допускає різні форми адміністративних процедур: формальні - повні, що передбачають всі встановлені процедури, що гарантують захист прав сторін, що наближають адміністративну процедуру до судового процесу з викликом і опитуванням свідків; неформальні - спрощені, застосовувані в простіших випадках.

У Таджикистані Кодекс про адміністративні процедури 2007 року виділяє прості, формальні і публічні адміністративні процедури [5, с. 112]. Прості процедури не вимагають дослідження обставин за участю зацікавлених сторін і проведення усних слухань. Формальні процедури передбачають участь зацікавлених сторін та усні слухання. Публічні процедури застосовуються для підготовки актів, які зачіпають інтереси необмеженого кола осіб, і припускають публічне обговорення підготовлених проектів рішень. Примітно, що процес підготовки індивідуальних рішень нерідко вважається більш складним і передбачає більш тривалу процедуру в порівнянні з процесом підготовки нормативного правового акта. У процесі підготовки проекту адміністративного акта багато країн, насамперед у континентальній Європі, передбачають проведення консультацій і погоджувальних процедур.

У Франції проекти розпоряджень у багатьох випадках повинні обговорюватися з консультативними органами - радами і комітетами, створеними при адміністративних структурах [5, с. 243]. Підготовлений проект адміністративного акта надсилається учасникам процесу. Якщо адміністративний акт має безліч адресатів або їх число не може бути точно визначено, то адміністративний орган вправі опублікувати текст підготовлюваного акту у відомчому друкованому органі або представити його на ознайомлення в доступному громадському місці. У такому випадку встановлюється розумний термін для подання зацікавленими особами заперечень і доповнень. Ухвалений адміністративний акт повинен бути оголошений і доведений до відома всіх осіб, чий інтереси він зачіпає.

Висновок. Таким чином, інститут адміністративних процедур став в зарубіжних країнах найважливішим інструментом правового держави, що дозволяє забезпечити участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень, виявити, висловити і гарантуватиме врахування інтересів громадян у здійсненні державної політики. Вивчення досвіду правового регулювання зарубіжних країн, його осмислення, виявлення сутнісних і функціональних характеристик інституту адміністративних процедур, а також техніки його закріплення допоможе становленню та успішному функціонуванню цього інституту в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Зілер Жак Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. Пер. з фр. В. Ховхуна. К.: Основи, 1996. 420 с.
2. Адміністративна процедура та контроль органів державної адміністрації в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К.: УАДУ. 1999 р. С. 48.
3. Адміністративне право України. Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво „Юридична думка”, 2004. 584 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Автор упоряд. В.П. Тимошук. К., 2003. 496 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Автор упоряд. В.П. Тимошук. К., 2003. 496 с.
6. Рогач О.Я., Белов Д.М. Категорія «парадигма» в сучасних умовах функціонування української держави: теоретичні засади. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 1. 2022. С. 37–42.
7. Громовчук М.В., Белов Д.М. Гуманізм як філософсько-правова категорія в умовах формування нової парадигми в праві. *Аналітично-порівняльне право*. № 3/2022. С. 301–310.