

УДК 342.97:336.732

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТВОРЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

**Ю.А. РЯБЧЕНКО, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У статті здійснено аналіз співвідношення основ кодифікації адміністративного процесу в європейських країнах; досліджено умови розвитку адміністративних органів в Європі; розкривається суть регуляторної функції адміністративного процесу в органах державного управління на початку становлення європейських держав.

Міжнародний досвід, адміністративно-процесуальне законодавство, кодифікація адміністративного процесу, регуляторна функція адміністративного процесу.

Стратегія інтеграції у Європейський простір, що постійно декларується Україною, на сьогодні має лише формальний характер, оскільки не дає можливості створити правові та законодавчі акти для здійснення інтеграції, а саме – введення кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у співвідношенні з адміністративно-процесуальним правом. Бажана інтеграція спонукає до відокремлення адміністративних процедур в самостійний інститут адміністративного процесу. Мінливість правового поля, постійні зміни в системі адміністративного процесу України є причиною виникнення необхідності розгляду положень кодифікації адміністративно-процедурного законодавства європейських країн на початку їх розвитку (приблизно 1957–1990 рр.)

Питанням міжнародного досвіду творення та застосування адміністративно-процесуального законодавства приділяли увагу і низка вітчизняних науковців, зокрема: О.В. Кузьменко, О.М. Пасенюк, О.І. Миколаєнко, В.П. Тимощук, В.Б. Авер'янов, О.Н. Панченко, Р.О. Куйбіда, В.І. Шишкін.

Метою статті є визначення заходів, які були передумовою введення кодифікації адміністративного процесу та застосування адміністративної процедури органами публічної адміністрації в своїй діяльності, насамперед розгляду і вирішення адміністративних справ у європейських державах, що допоможе встановити напрями діяльності законотворців України щодо наближення до чинних стандартів кодифікації адміністративного процесу та кінцевої розробки адміністративно-процедурного кодексу, завдяки чому буде забезпечена адаптація законодавства України у сфері адміністративного процесу до законодавства інших країн.

¹ Науковий керівник – кандидат юридичних наук О.В. Гулак

Так, наприклад, питання адміністративного процесу були розглянуті радянським правознавцем Г.І. Петровим: «Адміністративний процес в широкому сенсі – це процес виконавчої і розпорядчої діяльності органів державного управління. Адміністративний процес у вузькому сенсі – це процес діяльності органів державного управління з розгляду індивідуальних справ, що відносяться до їх компетенції» [1, с. 27]. Окрім того, вивчаючи проблему кодифікації адміністративного права, автор з'ясовує співвідношення матеріальних та процесуальних норм адміністративного права. У своїх міркуваннях він дійшов такого ж висновку щодо співвідношення між матеріальними та процесуальними нормами, як і в інших галузях права [2, с. 34].

Що ж до аналізу робіт польських науковців-правознавців, то, наприклад, Дж. Давідовіц зазначає: «Загальний принцип стійкості остаточних рішень має важливе значення для стабілізації нововведень правових відносин, тому що у свідомості соціуму повинні пройти кардинальні зміни, для осмислення нової адміністративної процедури» [3, с. 87]. Висновки польського науковця-історика С. Гроджискі: «Перед відродженою державою стоїть дуже важливе завдання, будівництво правової системи з нуля, з використанням національних традицій без прийняття в якості основи для роботи будь-яких з правових систем зарубіжних країн» [4, с. 134] вказує нам можливий шлях для проведення кодифікації та стабілізації адміністративного процесу в Україні. У цілому у Польщі було проведено цілу низку теоретичних та практичних досліджень, результатом яких було прийняття у 1961 р. Адміністративно-процесуального кодексу. Адміністративно-процесуальний кодекс Польщі встановлює сферу його застосування, становище сторін в адміністративному процесі, обов'язки адміністративних органів щодо об'єктивного збору та аналізу доказів при прийнятті рішень. Він регламентує початок адміністративного провадження, право сторін знайомитися з матеріалами справи на будь-якій стадії провадження, подавати докази, висловлювати заперечення з приводу доказів другої сторони. У зазначеному кодексі містяться норми права, що визначають права та обов'язки свідків і експертів в адміністративному процесі, порядок відкриття провадження по справі, порядок зупинення провадження по справі, етапи розгляду справ, винесення і оголошення рішення, оскарження рішення, поновлення розгляду справи в силу визнання помилковими доказів, на основі яких було винесено рішення, а також за нововиявленими обставинами.

Окрім того, Адміністративно-процесуальний кодекс Польщі містить статті, якими встановлено строки оскарження рішень і строки розгляду справ за скаргами, порядок скасування і зміни рішення, порядок пред'явлення позовних заяв до адміністративних органів у зв'язку з неналежним виконанням державними органами або їх працівниками своїх функцій або порушенням закону, прав і інтересів громадян. Важливе значення мають ті правові норми кодексу, які визначають права прокурора в адміністративному процесі.

Вимоги, які пред'являлися до правового регулювання адміністративних процедур в державах – членах Ради Європи з точки зору захисту

прав сторін, резюмує дозвіл Комітету міністрів Ради Європи 1977 р. «Про захист прав фізичних осіб при розгляді адміністративних актів», що й спонукало до прийняття, зокрема і в Чехії, кодифікованого закону «Про загальне регулювання адміністративних процедур», кодифікація якого не виключає встановленого процесу розгляду адміністративних справ [5].

В Угорщині 9 липня 1957 р. був прийнятий закон «Про загальні положення адміністративного процесу». Цей нормативно-правовий акт складається з 11 розділів, які об'єднують 90 параграфів. Глава I визначає сферу застосування закону і права сторін, що беруть участь в процесі. Глава II регламентує компетенцію адміністративного органу і сферу його діяльності. Глава III містить норми права, які регламентують відкриття провадження у справі, мову адміністративного провадження, участі в процесі представників сторін, обов'язок адміністративного органу з'ясувати фактичні обставини справи, правове становище сторін, свідків, перекладача, порядок подання письмових доказів, порядок огляду та експертизи. Також у цій главі містяться норми, що регламентують призупинення розгляду справи, мирову угоду, терміни розгляду справи та ознайомлення сторін з матеріалами справи. Глава IV визначає форму і зміст рішення, його виправлення, доповнення та скасування. У розділах V і VI містяться правові норми, що регламентують порядок оскарження рішення, розгляду скарги у другій інстанції, межі компетенції районних і міських судів при розгляді скарг на адміністративні органи. Глава VII визначає порядок розгляду протестів прокурора. Глави VIII і IX визначають порядок відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним органом, а також порядок виконання рішень адміністративних органів. У розділах X і XI визначається порядок відшкодування судових витрат, звільнення від них, а також порядок розгляду справ за участю осіб, які користуються дипломатичними та консульськими пільгами [6].

Законодавці різних країн по-своєму трактують визначення адміністративного процесу, але всі вони висловлюють одну загальну думку про те, що адміністративний процес – важливий засіб правового регулювання діяльності адміністративного апарату, що гарантує законність і охороняє інтереси держави, суспільства і громадянина. На користь потреби кодифікації адміністративно-процедурного законодавства свідчить і досвід європейських країн, де в багатьох державах кодифіковані акти існують тривалий час, вони знайшли своє практичне втілення в адміністративно-процесуальних законах ряду європейських держав, зокрема: Угорщини, Польщі, Чехії, Словаччини [7].

Досвід цих держав в розробці адміністративно-процесуального законодавства (див: *таблицю*) нам потрібно використовувати з урахуванням наших національних відмінностей задля доступності, простоти звернення громадян до суб'єктів публічно-владних повноважень з певною вимогою, а також отримання особами об'єктивного і законного результату розгляду заяви або скарги.

Таблиця

Держави, якими прийняті кодифіковані

адміністративно-процедурні акти

Австрія	1925 р.
Польща	1928 р.
Чехія, Словаччина	1928 р.
Югославія	1930 р.
США	1946 р.
Угорщина	1957 р.
Іспанія	1958 р.
Данія	1985 р.
Італія, Австрія	1990 р.
Нідерланди	1992 р.
Японія	1994 р.
Естонія	2001р.

Таким чином, розгляд питання про визначення адміністративної процедури та її співвідношення із суміжними правовими поняттями створює новий тип відносин між адміністративними органами і громадянином, ліквідує протиріччя між інтересами суспільства й держави, створюючи нове ставлення громадян до органів державного управління, частково відображає нове положення про роль громадськості у розвитку нових правових інститутів. Ці інститути особливо яскраво й інтенсивно проявляються в нормах адміністративного процесу.

Отже, ми розглянули та проаналізували принципи, які були покладені в основу кодифікації адміністративного процесу на початку становлення інституту адміністративного управління та адміністративного процесу в європейських країнах. Кожен з них в умовах даної держави, безсумнівно, має свої переваги. Порівняння цих правових актів показує, наскільки різними можуть і повинні бути правові конструкції при єдності основних принципів, що лежать в їх основі, наскільки велике багатство правових форм, в яких проявляється зміст законотворчих процесів євроінтеграції в різних умовах і в різних державах.

Список літератури:

1. Петров Г.И. Задачи кодификации советского административного права / Г. И. Петров // Сов. государство и право. – 1958 . – № 6. – С. 27.
2. Петров Г.И. О кодификации советского административного права / Г. И. Петров // Сов. государство и право. – 1962 . – № 5. – С. 34.
3. W. Dawidowicz. Ogolne postepowanie administracyjne / Zarys system.- Warszawa, 1962 р. – S. 87.
4. S. Grodziski Teka Kom. Praw. Ol Pan, 2010, Kształtowanie sie polskiego systemu prawa sadowego i jego tworcy w okresie midzywojennym 1919-1939 // Teka Kom. Praw. – OL PAN. – 2010. –S.134.
5. Hendrych, D. Spravní právo // Obecna cast.3.vydani. Praha. C.H. Beck. - 1998. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssoud.cz>.
6. Törvény a Népköztársaság magyarországi július 9-én 1957 «az általános rendelkezések az adminisztratív folyamat» // Magyar közigazgatási jog. M., 1990. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aplikace.mvcr.cz>.

7. A. Kalinowska Projekt okładki Maryna Wiśniewska Wydawnictwo. С.Н. Beck Sp. 2010 00-203 Warszawa 1085 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gandalf.com.pl>.

В статье проведен анализ соотношения основ кодификации административного процесса в европейских странах; исследованы условия развития административных органов в Европе; раскрывается суть регуляторной функции административного процесса в органах государственного управления в начале становления европейских государств.

Международный опыт, административно-процессуальное законодательство, кодификация административного процесса, регуляторная функция административного процесса.

The article analyzes the basis correlation of administrative process codification in European countries; development conditions of administrative organs in Europe were investigated; the essence of administrative process regulation function in organs of state management at the beginning of European countries formation is revealed in this work.

International experience, administrative and procedural law, the codification of the administrative process, the regulatory function of the administrative process.