

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ ТА РЕСПУБЛІЦІ БІЛОРУСЬ

Стаття присвячена порівняльному аналізу норм проекту Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» від 28.10.2008 р. № 433-3 з метою вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання адміністративних процедур в інтересах посилення правової захищеності громадян в Україні.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна справа, адміністративний орган, адміністративний акт, адміністративне оскарження.

Стаття посвятається сравнительному анализу норм проекта Административно-процедурного кодекса Украины и Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» от 28.10.2008 г. № 433-3 с целью разработки предложений по усовершенствованию правового регулирования административных процедур в интересах усиления правовой защищенности граждан в Украине.

Ключевые слова: административная процедура, административное дело, административный орган, административный акт, административное обжалование.

The article is devoted to comparative analysis of the draft Administrative code of Ukraine provisions and of the law of Belorussia Republic "On the grounds of administrative procedures", dated October 28, 2008 № 433-3 aiming to formulate common grounds for legal regulation of administrative procedures with the purpose to enhance legal protection of citizens.

Key words: administrative procedure, administrative case, administrative body, administrative act, administrative review.

В Україні є актуальним питання правового регулювання адміністративних процедур. З метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту проводиться робота по розробці Адміністративно-процедурного кодексу (далі – вітчизняний проект Кодексу). Він визначатиме повноваження й порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування. В Республіці Білорусь правове регулювання адміністративних процедур здійснюється нещодавно прийнятим Законом «Про основи адміністративних процедур» (далі – білоруський закон) від 28.10.2008 р. № 433-3.

І вітчизняний проект Кодексу, і білоруський закон містять як подібні, так і відмінні підходи до врегулювання тих чи інших питань адміністративних процедур. Метою цієї статті є їх розгляд та порівняльний аналіз для вироблення пропозицій щодо удосконалення правового регулювання адміністративних процедур в інтересах посилення правової захищеності громадян в Україні.

Зазначимо, що в Україні теоретичні засади цієї тематики розроблялися такими дослідниками як В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, О. В. Кузьменко, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, В. Г. Перепелюк та ін.

Як передбачено вітчизняним проектом Кодексу станом на 18.07.2008 р., адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження, тобто сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням (ст. 2). Білоруський закон визначає адміністративну процедуру як дії уповноваженого органу, що здійснюються на підставі заяви заінтересованої особи щодо встановлення (надання, посвідчення, підтвердження, реєстрації, забезпечення), зміни, припинення, збереження, переходу чи припинення прав і/або обов'язків, у тому числі тих, що закінчуються видачею довідки або іншого документа (його прийняттям, погодженням, затвердженням), або реєстрацією чи обліком заінтересованої особи, її майна, або наданням грошових коштів, іншого майна і/або послуг за рахунок коштів республіканського чи місцевого бюджетів, державних позабюджетних фондів, з майна, що знаходиться в республіканській чи комунальній власності (ч. 1 ст. 1).

У вітчизняному проекті Кодексу наводиться розгорнуте визначення адміністративного органу. Це орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, які уповноважені розглядати та вирішувати адміністративні справи, інший державний орган, а також підприємство, установа, організація, їх посадові чи службові особи, інший суб'єкт, який згідно із законом уповноважений здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень щодо розгляду адміністративних справ. Білоруський закон дає стисліше визначення уповноваженого органу – це державний орган, інша організація, до компетенції яких належить здійснення адміністративної процедури (ч. 2 ст. 1).

Щодо складу учасників адміністративного провадження (хоча термін «адміністративне провадження» в білоруському законі не вживається, а є лише термін «адміністративна процедура»), то у вітчизняному проекті Кодексу і у білоруському законі термін «заінтересована особа» вживається щодо різних учасників адміністративного провадження. Якщо у вітчизняному проекті Кодексу заінтересованою особою є особа, законні інтереси якої може зачіпати адміністративний акт, а адресатом – особа, на права та обов'язки якої спрямований адміністративний акт (ст. 22), то білоруський закон ототожнює адресата і заінтересовану особу. Це громадянин Республіки Білорусь, іноземний громадянин або особа без громадянства, в тому числі індивідуальний підприємець, або юридична особа Республіки Білорусь, інша організація (далі – юридична особа), які звернулися (звертаються) за здійсненням адміністративної процедури (ч. 3 ст. 1).

Білоруський закон визначає адміністративне рішення як рішення уповноваженого органу, що приймається при розгляді заяви заінтересованої особи (ч. 5 ст. 1). Терміна «адміністративна справа» та його визначення білоруський закон не містить. Вітчизняним проектом Кодексу дається чіткіше визначення адміністративного акта – рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняття

адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) (ст. 2). Тобто в Республіці Білорусь адміністративне рішення приймається при розгляді заяви, а в Україні – за результатами розгляду адміністративної справи.

Білоруський закон містить більше винятків зі сфери його дії, порівняно з вітчизняним проектом Кодексу. На нашу думку, для вітчизняного проекту Кодексу інтерес може становити виняток стосовно відносин, що регулюються законодавством про виборчу систему і референдум. Таке виключення, як здається, повинно бути і у вітчизняному проекті Кодексу.

Як передбачено вітчизняним проектом Кодексу (ст. 3), законодавство про адміністративне провадження складається з Конституції України, цього Кодексу, інших законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Для окремих видів адміністративних справ особливості провадження з визначенням переліку документів, необхідних для розгляду справи, строків її розгляду, розмірів адміністративного збору, якщо такий стягується, встановлюються законом.

Білоруське законодавство про адміністративні процедури базується на Конституції Республіки Білорусь і складається із Закону, що розглядається, та інших актів законодавства (ч. 1 ст. 3). Законодавчими актами, постановами Ради Міністрів Республіки Білорусь, нормативними правовими актами обласних, Мінської міської ради депутатів, обласних, Мінського міського виконавчого комітетів визначаються: найменування адміністративних процедур; уповноважені органи; вичерпні переліки документів і/або даних, що надаються заінтересованими особами в уповноважені органи для здійснення адміністративних процедур, якщо інше не передбачено Президентом Республіки Білорусь, Радою Міністрів Республіки Білорусь; строки здійснення адміністративних процедур; строки дії довідок або інших документів, що видаються при здійсненні адміністративних процедур; розмір плати, що стягується при здійсненні адміністративних процедур. Обласні, Мінська міська рада депутатів, обласні, Мінський міський виконавчі комітети мають право приймати нормативні правові акти, що регулюють питання, вказані в цьому законі, на відповідній території тільки щодо адміністративних процедур, належних до їх компетенції, якщо ці питання не є предметом регулювання адміністративних актів і постанов Ради Міністрів Республіки Білорусь (ч. 2 ст. 3).

В білоруському законі вдало зроблено окремий наголос на тому, що при підготовці проектів нормативних правових актів повинна оцінюватися обґрунтованість включення до них норм, що містять додаткові адміністративні процедури або ускладнюють вже існуючі (ч. 5 ст. 3).

Вітчизняним проектом Кодексу передбачено такі принципи адміністративної процедури (ст. 6): верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, добросовісність, розсудливість, пропорційність, гласність і відкритість, своєчасність і розумний строк, ефективність, презумп-

ція правомірності дій і вимог особи, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування правового захисту (ст. 6).

Основними принципами здійснення адміністративних процедур за білоруським законом є законність, рівність заінтересованих осіб перед законом, пріоритет інтересів заінтересованих осіб, відкритість адміністративної процедури, оперативність і доступність адміністративної процедури, заявний принцип одного вікна, співпраця при здійсненні адміністративних процедур (ст. 4).

Як бачимо, у вітчизняному проекті Кодексу першим серед принципів значиться принцип верховенства права, відповідно до якого людина, її права і свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 7). У білоруському законі цей основоположний принцип не виокремлений.

Привертає увагу норма білоруського закону про те, що за рішенням керівника уповноваженого органу при необхідності здійснюється попередній запис заінтересованих осіб на такий прийом (ч. 3 ст. 6).

Окремі статті в документах, що розглядаються, присвячені правам та обов'язкам осіб. Необхідно зазначити, що, на відміну від білоруського закону, вітчизняний проект Кодексу визначає не тільки правовий статус учасників адміністративного провадження (адміністративний орган; особа-адресат; заінтересована особа, яка може брати участь у адміністративному провадженні особисто і/або через представника), а й осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи (свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі). Коло обов'язків особи в білоруському законі не є вичерпним, а у вітчизняному проекті Кодексу – вичерпне.

Строки здійснення адміністративної процедури у вітчизняному проекті Кодексу і в білоруському законі відрізняються. В Білорусі адміністративна процедура здійснюється в строк, що визначається виходячи з часу, необхідного для отримання та обробки всіх документів і/або даних, необхідних для здійснення адміністративної процедури. Строк здійснення адміністративної процедури не може перевищувати 15 днів, а у випадку направлення уповноваженим органом запиту в інші державні органи, інші організації – одного місяця, якщо інший строк не передбачений законодавчими актами, постановами Ради Міністрів Республіки Білорусь (ч. 2 ст. 12). Адміністративна скарга розглядається в місячний термін з дня її подачі. Законодавством про адміністративні процедури може бути передбачено скорочені строки розгляду адміністративних скарг (ст. 37).

У вітчизняному проекті Кодексу передбачається, що у разі звернення із заявою адміністративна справа вирішується негайно (невідкладно), якщо таке вирішення не потребує невиправданих витрат часу та інших ресурсів, а також не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Адміністративна справа, крім вище передбаченого випадку, вирішується:

- 1) у строк не більше тридцяти днів з дня отримання заяви, якщо слухання в адміністративній справі не проводиться;
- 2) у строк не більше сорока п'яти днів з дня отримання заяви у разі проведення слухання.

Строк адміністративного провадження за заявою може бути продовжений адміністративним органом не більш ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що заявник повідомляється письмово. Строк адміністративного провадження за скаргою не повинен перевищувати тридцяти днів. На обґрунтовану письмову вимогу особи строк розгляду адміністративної справи може бути скорочено. Якщо адміністративна справа розглядається колегіальним органом, питання про прийняття адміністративного акта має бути вирішене не пізніш ніж на першому слуханні (засіданні) після спливу вищезазначеного строку (ст. 50).

За білоруським законом уповноважений орган відмовляє в прийнятті заяви заінтересованої особи, якщо не надано документів і/або даних, що включені до переліку документів і/або свідчень, що надаються заінтересованими особами, а також документів, зазначених у законі, у випадку витребування таких документів; в інших випадках, передбачених законодавчими актами (ч. 1 ст. 17). Уповноважений орган може відмовити в прийнятті письмової заяви заінтересованої особи, якщо не дотримано вимог до форми і змісту такої заяви (ч. 2 ст. 17). Про відмову в прийнятті заяви заінтересованої особи уповноважений орган в триденний строк з дня подачі такої заяви приймає адміністративне рішення, якщо інший строк не визначений законодавчими актами, постановами Ради Міністрів Республіки Білорусь (ч. 4 ст. 17). Відмова в прийнятті заяви заінтересованої особи не перешкоджає повторному зверненню з нею до уповноваженого органу після усунення недоліків, що стали причиною відмови (ч. 5 ст. 17).

Вітчизняний проект Кодексу вказує, що у разі, коли заяву подано з порушенням встановлених вимог або до заяви не додані необхідні для її розгляду документи, адміністративний орган залишає заяву без руху та протягом трьох днів з дня її отримання, а при особистому прийомі у разі можливості негайно вручає або надсилає заявникові письмове повідомлення про необхідність усунення недоліків із зазначенням способу усунення, правових підстав для залишення заяви без руху та роз'ясненням порядку оскарження цього рішення. Адміністративний орган встановлює заявникові строк, достатній для усунення недоліків заяви.

На нашу думку, саме підхід вітчизняного проекту Кодексу щодо «залишення заяви без руху», а не «відмова в її прийнятті», більше відповідає забезпеченню інтересів особи, яка звертається з заявою, адже, як визначено ст. 59 проекту Кодексу, у разі усунення недоліків заяви у строк, встановлений адміністративним органом, вона вважається поданою у день первинного її подання до адміністративного органу. І тим самим для особи, яка звертається, не відкладається вирішення її питання на час, поки вона усуває недоліки.

Вітчизняним проектом Кодексу передбачається розділ III «Адміністративне провадження», який регулює ініціювання адміністративного провадження за заявою особи, ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом, відкриття та підготовку адміністративної справи до вирішення, зупинення або закриття адміністративного провадження, розгляд та вирішення адміністративної справи.

Білоруський закон обмежується статтею, яка визначає повноваження працівників уповноваженого органу при розгляді заяви заінтересованої особи

(ст. 20). Можливість ініціювання адміністративного провадження органом влади білоруським законом не передбачена.

При розгляді заяви заінтересованої особи в Республіці Білорусь приймається одне із таких адміністративних рішень: про відмову в прийнятті заяви заінтересованої особи; про здійснення адміністративної процедури; про відмову в здійсненні адміністративної процедури (ст. 24). Вітчизняний проект Кодексу містить інший підхід щодо адміністративного рішення і визначає, що за результатами розгляду адміністративної справи адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт. Адміністративним актом є також письмово зафіксована дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги (ст. 83).

Вітчизняним проектом Кодексу передбачено такий порядок доведення адміністративного акта до відома. Адміністративний акт протягом трьох днів з дня його реєстрації (він підлягає реєстрації не пізніше наступного дня після його прийняття) за клопотанням особи вручається їй під розписку або надсилається поштою, в тому числі електронною, чи іншими засобами зв'язку за зазначеною нею адресою. Через п'ять днів після направлення адміністративного акта поштою він вважається доведеним до відома особи, крім випадків, коли такий акт не надійшов або надійшов пізніше. При наявності сумнівів факт і час доведення адміністративного акта до відома особи доказується адміністративним органом (ст. 89). В Республіці Білорусь заінтересована особа вважається такою, що отримала адміністративне рішення, після спливу трьох днів з дня направлення такого рішення (ч. 2 ст. 27).

Адміністративному оскарженню у вітчизняному проекті Кодексу присвячено окремий розділ V «Адміністративне оскарження». Право на адміністративне оскарження надається будь-якій правосуб'єктній особі, яка вважає, що адміністративним актом чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси. Оскаржуватися можуть законність і/або доцільність адміністративного акта. Оскаржуватися можуть бездіяльність адміністративного органу, а після прийняття адміністративного акта – процедурні рішення, дії адміністративного органу (ст. 100). Тим часом в Республіці Білорусь право на оскарження адміністративного рішення в адміністративному (позасудовому) порядку має тільки заінтересована особа (ч. 1 ст. 30).

В Республіці Білорусь адміністративна скарга направляється в державний орган, іншу організацію, вищестоящу щодо уповноваженого органу, що прийняв адміністративне рішення, або в державний орган, іншу організацію, до компетенції якої відповідно до законодавчих актів належить розгляд таких скарг (ч. 2 ст. 30). В Україні проект Кодексу передбачає досить нові, порівняно з існуючими, особливості оскарження. Суб'єктом розгляду скарги є вищий стосовно адміністративного органу, що розглядав адміністративну справу, орган виконавчої влади, орган чи посадова особа місцевого самоврядування, які уповноважені розглядати і приймати рішення з порушених у скарзі питань. Суб'єктом розгляду скарги може бути також комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг, яка діє на громадських засадах. Комісія приймає рішення (висновок), яке має рекомендаційний характер і є обов'язковим

для розгляду керівником відповідного адміністративного органу або іншою уповноваженою посадовою особою. Відхилення рішення (висновку) комісії обґрунтовується окремо, а саме рішення (висновок) додається до остаточного рішення, прийнятого за результатами розгляду справи. Суб'єкт розгляду скарги під час здійснення адміністративного провадження за скаргою користується правами і обов'язками, визначеними проектом Кодексу для адміністративного органу, і може здійснювати перегляд адміністративної справи в повному обсязі, включно зі збиранням додаткових доказів (ст. 101).

Відповідно до вітчизняного проекту Кодексу скарга відхиляється без розгляду, якщо вона подана з порушенням строків без поважних причин (ч. 4 ст. 102). А у разі, коли не дотримано визначених вимог до скарги, скарга залишається без руху, протягом трьох днів з дня її отримання оскаржувачеві вручається особисто або надсилає письмове повідомлення про необхідність усунення недоліків скарги із зазначенням способу усунення недоліків скарги, правових підстав залишення скарги без руху та роз'ясненням порядку оскарження цього рішення. Для усунення недоліків скарги суб'єкт розгляду скарги встановлює оскаржувачеві строк, достатній для усунення недоліків скарги. У разі усунення недоліків скарги у строк, встановлений суб'єктом розгляду скарги, вона вважається поданою у день первинного її отримання суб'єктом розгляду скарги (ст. 107).

В Республіці Білорусь адміністративна скарга залишається без розгляду в триденний строк з дня її подачі у випадках, якщо: розгляд адміністративної скарги не належить до компетенції державного органу, іншої організації; адміністративна скарга подана неуповноваженою особою; адміністративна скарга подана по закінченні встановленого строку і не містить клопотання про відновлення пропущеного строку (ч. 1 ст. 34). Адміністративна скарга може бути залишена без розгляду в триденний строк з дня її подачі у випадку, якщо не дотримані вимоги до змісту адміністративної скарги (ч. 2 ст. 34). Орган, що розглядає скаргу, зобов'язаний розглянути її з урахуванням документів і/або даних, що є в наявності, і додатково наданих (ч. 1 ст. 36). Орган, що розглядає адміністративну скаргу, не пов'язаний доводами адміністративної скарги, перевіряє законність і обґрунтованість адміністративного рішення, що оскаржується, в повному обсязі (ч. 2 ст. 36).

Подача адміністративної скарги в Республіці Білорусь не призупиняє виконання адміністративного рішення, яке оскаржується (ст. 38). А згідно з вітчизняним проектом Кодексу за відповідним клопотанням оскаржувача подання скарги тимчасово зупиняє дію адміністративного акта, який оскаржується, крім випадків, передбачених законом. Відкладальна дія скарги триває до вирішення адміністративної справи за скаргою і може бути достроково припинена суб'єктом розгляду скарги, в тому числі за клопотанням оскаржувача або іншого учасника адміністративного провадження (ст. 108).

При розгляді адміністративної скарги в Республіці Білорусь органом, що розглядає скаргу, приймається одне з таких рішень: про залишення адміністративної скарги без розгляду; про залишення адміністративного рішення без зміни, а адміністративної скарги без задоволення; про відміну адміністратив-

ного рішення і прийняття нового адміністративного рішення; про направлення адміністративної скарги в уповноважений орган для повторного розгляду заяви заінтересованої особи із зазначенням порушень, що були допущені, і пропозиціями щодо їх усунення (ст. 39).

Вітчизняний проект Кодексу передбачає, що суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду адміністративної справи приймає одне з таких рішень:

1) залишити адміністративний акт, процедурне рішення без змін, а скаргу – без задоволення;

2) скасувати повністю або частково чи змінити оскаржуваний адміністративний акт, процедурне рішення, прийняти адміністративний акт, а скаргу – задовольнити повністю або частково;

3) зобов'язати адміністративний орган видати відповідний адміністративний акт.

Адміністративний акт не може бути скасований тільки на підставі процедурних порушень, якщо у будь-якому випадку було б прийнято таке саме рішення (ст. 112).

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що вітчизняний проект Кодексу і білоруський закон відрізняються підходами щодо розуміння самої адміністративної процедури та вирішення ряду питань правового регулювання адміністративних процедур. Зокрема, суттєвою відмінністю є те, що вітчизняний проект Кодексу містить детальне правове регулювання порядку відкриття й підготовки адміністративної справи до вирішення, зупинення або закриття адміністративного провадження, розгляду і вирішення адміністративної справи. Поряд з цим, у вітчизняному проекті Кодексу можуть бути враховані окремі положення Закону Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур».

Дослідження виконано в рамках проекту № Ф29.5/005 «Удосконалення правового регулювання адміністративних процедур в інтересах посилення правової захищеності громадян» та підтримується Державним фондом фундаментальних досліджень (Україна).

1. *Авер'янов В. Б.* Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права // Часопис Київського університету права. – 2009. – №3 – С. 8–14.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (станом на 18.07. 2008 р.).
4. Закон Республіки Білорусь «Про основи адміністративних процедур» від 28.10.2008 р. № 433-3 // www.pravo.by/res/ap.asp