

УДК 342.924

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

**К.М. КУРКОВА, аспірантка¹,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України**

У роботі досліджуються теоретичні та практичні питання застосування адміністративних процедур у діяльності державної адміністрації США, ФРН та Франції.

Права людини, належне державне управління, захист прав людини, влада, обов'язки, відповідальність, повноваження, адміністративні процедури.

Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи визначено, що право на належне державне управління та належну поведінку службовців державної адміністрації є невід'ємним правом фізичних та юридичних осіб [1]. Належне державне управління згідно з документом передбачає чітке визначення обов'язків та відповідальності адміністрації та її службовців. Конституція України [2] гарантує, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). З питань реалізації прав та законних інтересів людина звертається не до філософсько-абстрактної категорії «держава», а до службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, які і повинні дбати, виявляти старання та турботу щодо створення гідних умов життя людини. Виявляти турботу означає сумлінне виконання функцій, обов'язків. Зі змісту ст. 6 Конституції України ми вбачаємо, що законодавча, виконавча та судова влада наділені замість обов'язків лише повноваженнями, що суперечить принципам демократичної, соціальної та правової держави. Всупереч проголошеним Конституцією України демократичним гаслам, предмет адміністративного права і нині трактується у редакції «наказного праворозуміння» всесоюзної наради з питань науки радянської держави і права 1938 р., відповідно до якої адміністративісти під предметом сучасного адміністративного права і досі вбачають або регулювання суспільних відносин у сфері державного управління або сукупність суспільних відносин, що виникають при формуванні державної адміністрації і здійсненні нею владної діяльності [3, с. 7, 11]. Більше того, всупереч логіці та чинному законодавству гарантовані Конституцією України природні права особистості визнані законом «неспоживною річчю» призначеною «для неодноразового використання», а обов'язки службовців органів державної влади та

¹ Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В.І. Курило

місцевого самоврядування трансформовані у право надання платних «адміністративних послуг».

Конституційна конструкція «влада без обов'язків та відповідальності перед людиною та суспільством» має причинний зв'язок із тим, що рівень тіньової економіки в Україні [4, с. 13, 11, 12] становлять 52,8 % від офіційного ВВП; у рейтингу економічних свобод, яким визначається стан прозорості та добросовісності державних інституцій, регуляторної та податкової політики, у 2011 р. Україна посіла одне з останніх місць у світі – 166 місце серед 179 країн світу. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що таке становище насамперед пояснюється існуванням інституту депутатської недоторканності. У тому вигляді, в якому він існує в Україні, цей інститут не відповідає практиці розвинених країн, породжуючи вседозволеність, безкарність та кругову поруку можновладців. Це стосується і імунітету суддів, що також сприяє безкарності і корупції в судовій гілці влади. За наведених умов захист прав людини є, м'яко кажучи, досить проблематичним.

О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов та інші науковці пишуть, що «в західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого становища, коли загалом адміністративне право в цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації» [5, с. 195]. Замість цивілізованої «процедуралізації» діяльності державних органів, в основу якої покладено виконання обов'язків та відповідальність за неналежне їх виконання (невиконання), автори пропонують «демократизацію адміністративного права», яка полягає у наданні платних «адміністративних послуг» громадянам і юридичним особам. На їх думку, це відповідає «новій ідеології «служіння держави» людині» [5, с. 37, 38]. І все це пропонується за умов, що платники податків фінансують діяльність державних органів і утримують їх представників, а співвідношення доходів найбідніших і найбагатших громадян в Україні становить 1:30 (у європейських країнах 1:6).

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів застосування адміністративних процедур у діяльності державної адміністрації США, Німеччині та Франції; надання висновків та пропозицій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства.

В англосаксонських країнах основною метою адміністративного права визначено правовий захист інтересів приватних осіб від сваволі з боку адміністрації. Адміністративне право покликано визначити жорсткі рамки, у яких може діяти публічна адміністрація, а також обмежити форми і методи владного впливу з боку представників держави на суспільство та окрему особу [6, с. 12]. У цих країнах визнається, що історія свободи здебільшого є історією дотримання процедур, а тому головна увага приділяється саме процедурним нормам, відповідальності державної адміністрації і судовому контролю за її діями. Такий підхід ґрунтується на скептичному і досить реалістичному ставленні до публічної адміністрації. На сучасному етапі у країнах континентальної правової сім'ї цілями

адміністративного права визначено не тільки захист індивіда від неправомірних дій адміністрації, але й забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації і участі суспільства у процесі прийняття адміністративних рішень [6, с. 13].

Предметом адміністративного права США, пише американський правознавець У. Бернам, є вивчення норм права, що регулюють діяльність адміністративних відомств і їх службовців [7]. Автор пояснює, що у широкому сенсі практично кожен невійськовий урядовий орган, крім судових і законодавчих органів, вважається «відомством» (*agency*). У цілому відомства поділяються на два види: регулюючі агентства (*regulatory agencies*) і агентства з питань соціального забезпечення (*social welfare agencies*). Регулюючі агентства визначають правила поведінки як для себе, так і для суб'єктів у рамках приватних правовідношень в різних галузях, починаючи від транспорту до питань харчування і відпуску ліків. Визначення правил поведінки здійснюється у повній відповідності із Законом про адміністративні процедури – «*Administrative Procedures Act*» (надалі – ЗАП). Федеральні адміністративні відомства поділені на «агентства виконавчої влади» (*executive branch agencies*) і «незалежні агентства» (*independent agencies*). Перші відповідальні перед «секретарем кабінету» (*Cabinet Secretary*) – міністром, в той час коли незалежні агентства очолюються адміністраторами, радами, правліннями або комісіями, які формально не підлягають контролю з боку виконавчої гілки влади [7, с. 339–340].

Для державного устрою США в цілому, в тому числі і для всіх галузей права, характерним є верховенство Федеральної конституції. Що стосується захисту прав людини, то тут діють обов'язкові вимоги застосування конституційних принципів, що відображені у поправках до Конституції США, відповідно до яких «жодна особа не повинна ... втрачати життя, свободу або власність без належної правової процедури...» (V – 1791 р.), «... не може будь-який штат позбавляти будь-яку особу життя, свободи або власності без належної правової процедури...» (XIV – 1868 р.) [8, с. 62, 63].

До 1946 р. діяльність відомств і департаментів США не була однаковою та позитивною. В 1946 р., з метою відбудови економіки, вдосконалення діяльності державних установ та уніфікації їх адміністративної практики Президент США Ф.Д. Рузвельт ініціював прийняття ЗАП [9]. Закон є узагальнюючим правовим актом, що регламентує правила діяльності «відомств» (*agency*). Зупинимось на деяких аспектах «*Administrative Procedures Act*». § 551 ЗАП встановлено, що під «агентством» слід розуміти всі урядові органи, за винятком Конгресу США, судів, звичайних і третейських, органів управління столичним округом, територіями і володіннями США, уряду Округа Колумбія, військових судів, комісій та органів управління в районах бойових дій або на окупованих територіях. Закон поширюється на «осіб», під якими розуміються: індивід, товариство, корпорація, асоціація,

публічна або приватна організація. ЗАП встановлює однакові обов'язкові «правила» діяльності агентств, в основу яких закладено принцип захисту людини. Зокрема, ним встановлено обов'язковість: оприлюднення інформації про організаційні, процедурні та інші питання їх діяльності; порядку визначення процедур «нормотворчості» (прийняття правил, внесення в них змін або їх відміну); процедур «ліцензування» (підстави надання, продовження, відмови, скасування, припинення, анулювання, відкликання, обмеження, доповнення, зміни або визначення умов дії ліцензії); процедури «санкцій» (регламентація заборони, обмеження свобод індивіда; відмови в праві на захист; накладення стягнення або штрафу; знищення, вилучення, конфіскацію власності або відмову в праві на неї; оцінку збитків, відшкодування, реституцію, компенсацію, виплату витрат або винагород; прийняття інших примусових або обмежувальних заходів тощо); «право на засоби захисту» – повне або часткове надання агентством грошових коштів, допомоги, сприяння, ліцензій, звільнення від сплати податку, від виконання правових норм, забезпечення привілеїв або відшкодування збитку, здійснення агентством інших дій за заявою особи в її інтересах тощо. Під «діями агентства» розуміються процедури, що регламентують їх дії щодо правил, наказів, ліцензій, санкцій, засобів захисту (їх еквівалентів) або відмови в їхньому застосуванні. Перелік процедур досить значний, а тому можна відзначити, що абсолютно кожна дія будь-якого агентства підлягає окремій специфічній процедурі.

Г. Райт [10, с. 15, 19, 79], американський фахівець з питань державного управління, підкреслює, що «раціональність усіх адміністративних рішень визначається загальним раціональним критерієм», який ґрунтується на «раціональності системи; раціональності процедур та раціональності курсу дій». Обґрунтованість процедур залежить від якісного виконання державними службовцями обов'язків, а цьому в свою чергу мають сприяти процедури, які застосовуються саме до них.

Устрій і організація управління в Німеччині регламентується насамперед Основним законом (Конституцією), законами Федерації і земель [11, с. IX, XVII, XVIII, XXIII]. Під управлінням розуміється така державна діяльність, яка не є ні законодавством, ні правосуддям [с. XIII]. Серед законів, що регулюють діяльність адміністрації, особливе місце займають Федеральний Закон про адміністративні процедури і тотожні закони земель. Вони збігаються, за винятком окремих випадків, пов'язаних з особливістю організації управління. Найбільш важливими формами діяльності адміністрації є: видання адміністративних актів, укладання публічно-правових договорів.

Е. Шмідт-Ассманн, професор Гейдельберзького університету, звертає увагу на те, що адміністративне право «повинно захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання». Невід'ємною складовою

адміністративного права є інститут «адміністративної відповідальності, що виражає довірчий статус органів публічної адміністрації» [11, с. 17]. Науковець відзначає, що процедурно-правове мислення німецького адміністративного права сконцентровано у Законі «Про адміністративну процедуру» (та відповідних законах земель), який суттєвим чином сприяв внесенню у адміністративну практику «більшої прозорості, єдності і зрозумілості». Що важливо: комунікативні зв'язки між громадянами і публічною адміністрацією розглядаються в якості правил регламентації «з жорстко визначеними ролями» (громадянин має на меті свої індивідуальні права; публічна адміністрація хоча і зв'язана правом, але врешті-решт сама несе відповідальність за визначення загального суспільного блага; захист довіри є ключовою темою закону; основа довіри ґрунтується на тому уявленні, що публічна адміністрація виключно самостійно несе відповідальність за правомірність своїх актів) [11, с. 412].

Закон про адміністративну процедуру від 25 травня 1976 р. [11, с. 7–9] поширюється на публічно-правову діяльність адміністративних органів: Федерації, корпорацій, установ і фондів публічного права прямого федерального підпорядкування; земель, громад і об'єднань громад, інших юридичних осіб публічного права, що підпорядковуються органам влади землі, якщо вони забезпечують виконання федерального законодавства за дорученням Федерації, оскільки в нормах федерального права не містяться подібні або інші положення. Під адміністративним органом Закон розуміє будь-яку установу, що здійснює завдання публічного управління. Важливою вимогою адміністративної процедури є те, що її «здійснення має бути простим, доцільним і оперативним» [11, с. 16]. О. Люхтергандт, професор університету м. Гамбурга (Німеччина) [12], акцентує увагу на тому, що адміністративні процедури мають бути спрямовані на регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів. Адміністративні процедури, вказує автор, є важливим засобом забезпечення законності діяльності державних органів стосовно фізичних та юридичних осіб, суспільства в цілому.

На відміну від законодавства США та Німеччини, у Франції відсутній єдиний законодавчий акт про адміністративні процедури. Процедурні питання діяльності службовців адміністрації, по-перше, чітко відображені Законами Франції [13]: від 11 січня 1984 р. «Про публічну службу держави»; від 13 липня 1983 р. «Про права і обов'язки чиновників»; від 26 січня 1984 р. «Про територіальну публічну службу». Що важливо, ст. 28 закону від 13 липня 1983 р. встановлено: будь-який службовець несе відповідальність за невиконання завдань (обов'язків), незалежно від його рангу в ієрархії. По-друге, адміністративні процедури, в основі яких лежить правовий захист громадян та правила діяльності адміністрації, обумовлені низкою інших законодавчих актів, зокрема [14]: про інформатику, файли і свободи від 6 січня 1978 р.; про фінансову гласність політичного життя від 11 березня 1988 р.; про заходи щодо поліпшення відносин між адміністрацією і населенням і про деякі адміністративні,

соціальні і фінансові положення від 17 липня 1978 р.; про мотивацію адміністративних актів і поліпшення відносин між органами управління і громадськістю від 11 липня 1979 р. тощо.

Французький адміністративіст Г. Бребан пише, що адміністративне право Франції регулює організацію і функціонування державної адміністрації [15, с. 25]. Особливою рисою цієї галузі права є те, що воно надзвичайну увагу приділяє закріпленню у юридичній формі обов'язків службовців державної адміністрації. Ці обов'язки встановлюються в ім'я забезпечення загальних цілей по різних аспектам в інтересах: громадян, які взагалі заінтересовані в тому, щоб застосовувались закони і щоб адміністрація діяла у відповідності з правовими нормами; платників податків, тому що ці норми мають своєю ціллю заборону марнотратства державних коштів, тобто коштів, які стягуються і накопичуються у вигляді податкових надходжень, і, нарешті, громадян як підданих, які заінтересовані в тому, щоб їх відносини з органами державного управління мали міцні і законні підстави [15, с. 168]. Говорячи про зміст обов'язків, автор відзначає: «Обов'язки можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто зв'язаності апарату управління законом, і в аспекті принципу відповідальності, згідно з яким адміністрація у випадку заподіяння нею збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, зобов'язана відшкодувати збиток» [15, с. 169]. Ці два принципи, зазначає автор, можна доповнити третім, який хоча і є похідним, але істотно доповнює два перших, – принципом юрисдикційного контролю, тому що ефективність моральних вимог краще забезпечується в тому випадку, якщо за неналежне виконання обов'язків передбачені санкції. Зазначимо, що в основу французької системи управління, починаючи з часів Революції 1789 р., покладений принцип відповідальності публічної адміністрації і який безпосередньо ґрунтується на положеннях Конституції Франції 1958 р. [16]. Так, нею встановлено, що члени Уряду несуть кримінальну відповідальність за акти, що скоєні ними при виконанні своїх функцій і які кваліфікуються як злочини або делікти на момент їх здійснення (ст.ст. 68-1–68-3).

З огляду на вищевикладене є підстави зробити такі висновки.

Адміністративне право в зарубіжних країнах з розвинутою системою демократії і ринковою економікою виконує роль ефективного механізму, який детально і жорстко регламентує правила діяльності адміністрації (службовців) та водночас є інструментом дієвого захисту прав і свобод, власності і особистості від сваволі урядових і адміністративних органів. В його основу покладено основний принцип: громадянин має право вимагати задоволення своїх прав; публічна адміністрація повинна їх задовольнити шляхом виконання своїх безпосередніх обов'язків.

Адміністративні процедури в зарубіжних країнах є невід'ємною складовою адміністративного права, вони мають універсальний характер, оскільки виконують роль ефективних інструментів: регулювання поведінки та діяльності службових осіб державних органів; боротьби з корупцією;

захисту прав і законних інтересів людини; в цілому – адміністративні процедури забезпечують законність у діяльності адміністрації (службовців).

Існування влади в Україні без обов'язків та відповідальності має причинний зв'язок з «людиноцентристською» ідеологією, яка, підтримуючи «найпоширенішого носія державної влади – чиновника», ігнорує досвід «західних демократій», в яких адміністративне право регламентує діяльність адміністрації (службовців). «Людиноцентристська» ідеологія у сенсі реформи адміністративного права не відрізняється від «державоцентристської», оскільки обидві мають спільну негативну ознаку: «влада без обов'язків та відповідальності». Маніпулювання термінологією не може свідчити про реальність пропонованих реформ.

Задоволення конституційних вимог особи, в тому числі і захист її прав та законних інтересів, є конституційним обов'язком представників держави. Вони утримуються за рахунок платників податків, і, цілком очевидно, що ототожнення конституційних обов'язків з правом надання платних «адміністративних послуг» суперечить принципам правової держави і принципам верховенства права, змісту завдань і функцій її представницьких інституцій (службовців), в основі яких лежить обов'язок створення організаційних умов для забезпечення гідних умов життя людини, захисту її прав та законних інтересів (на жаль, у адміністративно-правовій науці зазвичай йдеться про конституційні обов'язки громадян).

На відміну від існуючих пропозицій «вдосконалення конституційного регулювання відносин» потребується реальне визначення на конституційному та законодавчому рівнях статусу органів державної влади та місцевого самоврядування (службовців), зміст якого передбачатиме чітке обумовлення завдань, функцій, обов'язків та відповідальності. Запропонована реформа не може бути повною, якщо і далі у науці адміністративного буде домінувати догма регламентації суспільних абстрактних відносин у редакції 1938 року.

Наявність обумовлених нами недоліків унеможлиблює законодавче врегулювання (запровадження) адміністративних процедур.

Відбудова економіки України, боротьба з корупцією, створення гідних умов життя людини, належний захист прав та законних інтересів людини та суспільства можливі лише за умов відмови від постулатів радянської правової науки, запозичення і впровадження позитивного досвіду США, ФРН та Франції.

Список літератури:

1. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) // Council of Europe Committee of Ministers : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

2. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Зі змінами, станом на 1 лютого 2011 р.] // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Административное право Украины : учеб. / [Кивалов С.В., Аверьянов В.Б., Биля Л.Р. и др.]; под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.; Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательская группа «НОРМА-ИНФРА•М», 2000. – 640 с.

4. Тіньова економіка в Україні: масштаби та напрямки подолання [Тищук Т.А., Харазішвілі Ю.М., Іванов О.В. та інш.]; за ред. Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 31 с.; Актуальні проблеми антикорупційної політики України. Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/395/>

5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Кивалов С.В. та інш.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

6. Административное право зарубежных стран: учеб. / [А.Б. Зеленцов, И.Ю. Богдановская, Г.И. Никеров и др.]; под ред.: А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.

7. Бернам Уильям. Правовая система США ; 3-й вып. / Уильям Бернам. – [пер. с англ.: Александров А.В., Власихин В.А., Коновалов А.Л. и др.]; научн. ред. Власихин В.А. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.

8. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США / В.И. Лафитский. – М. : Издательство «Норма», 1998. – 272 с.

9. Administrative Procedure Act (5 U.S.C. Subchapter II) / The U.S. National Archives : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archives.gov/>; Офіційний сайт юридичного факультету Вашингтонського університету – American University Washington College of Law : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.administrativelawreview.org>.

10. Райт Глен. Державне управління / Глен Райт. – [перекл. з англ. : В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик]. – К. : Основи, 1994. – 109 с.

11. Административно-процессуальное право Германии [введ., сост. В. Бергманн ; пер. с нем. В. Гиреевой; под ред. Т. Ф. Яковлевой]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.

12. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 24–28.

13. Loi n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr/>; Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1). Version consolidée au 14 mars 2012 // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/>; Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legifrance.gouv.fr/; Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives a la fonction publique territoriale // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.legifrance.gouv.fr/.

14. Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 DITE FOYER RELATIVE A L'INFORMATIQUE, AUX FICHIERS ET AUX LIBERTES // Сайт Legifrance.gouv.fr :

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr>; Loi n°88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr>; Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal [Version consolidée au 19 mai 2011] // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr>; Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 RELATIVE A LA MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS ET A L'AMELIORATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC [Version consolidée au 19 mai 2011] // Сайт Legifrance.gouv.fr : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legifrance.gouv.fr>.

15. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан [пер. с фр., под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

16. Французская Республика. Конституция и законодательные акты. / Сост.: Маклаков В.В., Энтин В.Л. [пер. с франц.: Маклаков В.В., Пучинский В.К., Энтин В.Л.]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.

В работе исследуются теоретические и практические вопросы применения административных процедур в деятельности государственной администрации США, Германии и Франции.

Права человека, надлежащее государственное управление, защита прав человека, власть, обязанности, ответственность, полномочия, административные процедуры.

The article investigates theoretical and practical aspects of application administrative procedures in the operation of public administration the United States, Germany and France.

Human rights, good administration, human rights protection, power, duty, responsibility, authority, administrative procedures.