

УДК 342.924:061.1(4С)

ПРОЦЕДУРНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНЫМ АКТАМ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Ирина ПАТЕРИЛО,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского, трудового и хозяйственного права
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

SUMMARY

The article deals with the acts of European Union which provide requirements to administrative acts. The principles of administrative procedures have been dealt with. The principles which public administration should take into account when it executes discretionary authorities have been researched. It has been proposed to refer to EU experience related the public administration tools during adoption of the Administrative Procedure Code of Ukraine and a general act on public administration.

Key words: public administration, administrative act, principles, administrative procedure, discretionary authorities.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы нормативные документы Европейского Союза, в которых установлены процедурные требования к административным актам. Рассмотрены принципы административных процедур. Изучены принципы, которыми должна руководствоваться публичная администрация во время реализации дискреционных полномочий. Предложено учесть опыт Европейского Союза в сфере инструментов деятельности публичной администрации при принятии Административно-процедурного кодекса Украины и закона о публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация, административный акт, принципы, административная процедура, дискреционные полномочия.

Постановка проблемы. С принятием Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» [1] наше государство взяло на себя обязательства привести отечественное законодательство в соответствие с законодательством Европейского Союза. Вследствие этого все отрасли украинского права, включая административное, должны «ориентироваться» на европейское право. Особенно это касается института административных актов, поскольку именно через него публичная администрация вступает в отношения с частными субъектами и осуществляет на них соответствующее организационно-правовое воздействие. Таким образом, необходимым является анализ опыта Европейского Союза в сфере инструментов деятельности публичной администрации, который (опыт) преимущественно все еще остается вне сферы исследований отечественных ученых-административистов, что, собственно, и предопределяет актуальность данной статьи и ее научную новизну.

Изложение основного материала. Изучая особенности административных актов в странах Европейского Союза, сосредоточим свое внимание прежде всего на требованиях, установленных к ним нормативными документами Европейского Союза. В данном случае речь идет о Резолюции (77) 31 Комитета министров Совета Европы о защите личности в отношении актов административных органов власти от 28 сентября 1977 года [2], рекомендации № R (80) 2 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно осуществления административными органами власти дискреционных полномочий от 11 марта 1980 года [3] и рекомендации № R (87) 16 Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно административных процедур, затрагивающих права большого количества лиц от 17 сентября 1987 года [4].

Как следует из названных документов, во время подготовки и издания административных актов субъекты публичной администрации должны учитывать прежде всего принципы административных процедур, закрепленные в названной выше резолюции от 28 сентября 1977 года (77) 31 о защите лица относительно актов административных органов власти. Они касаются защиты частных лиц в административных процедурах в отношении тех или иных мер или решений, принятых при применении властных полномочий, учитывая их характер, которые непосредственно затрагивают их права, свободы или интересы [5, с. 271]. К этим принципам относятся следующие:

1) право быть выслушанным:

– в отношении любого административного акта, который по своему характеру может неблагоприятно влиять на права, свободы или интересы лица. Такое лицо может предъявить факты и аргументы и в соответствующих случаях доказательства, которые будут учтены административным органом;

– в соответствующих случаях лицо, которого это касается, сообщает в надлежащее время и способ, приемлемый для дела, о его правах;

2) доступ к информации – по своему запросу соответствующее лицо до принятия административного акта должным образом получает информацию обо всех существующих фактах, касающихся принятия такого акта;

3) помощь и представительство – лицу может предоставляться помощь или обеспечиваться представительство в административной процедуре;

4) изложение мотивов – если административный акт является таким, что по своему характеру неблагоприятно влияет на права, свободы или интересы лица, такое лицо получает информацию о мотивах, на которых он основывается. Информация о мотивах отмечается в акте или передается соответствующему лицу, в частности, по ее запросу, в письменной форме и в течение разумного срока;

5) указание средств правовой защиты – если административный акт, предоставленный в письменной форме, неблагоприятно влияет на права, свободы или интересы лица, то в нем указываются обычные средства правовой защиты против такого воздействия, а также сроки для их использования [2].

В свою очередь, несмотря на то, что подавляющее большинство административных актов принимается субъектами публичной администрации на основании дискреционных полномочий, Комитетом министров Совета Европы были разработаны и закреплены в Рекомендации от 11 марта 1980 года № R (80) 2 об осуществлении административными органами власти дискреционных полномочий ряд принципов, которыми должны руководствоваться все указанные субъекты в контексте выполнения ими дискреционных полномочий [5, с. 278]. Они делятся на три группы: 1) основные, 2) по поводу административной процедуры и 3) в сфере контроля. В соответствии с основными принципами в ближайшей сфере административный орган при осуществлении дискреционных полномочий имеет такие полномочия:

1) не имеет других целей, чем те, для которых полномочия были предоставлены;

2) придерживается объективности и беспристрастности, учитывая только те факты, которые касаются определенного дела;

3) придерживается принципа равенства перед законом путем предотвращения несправедливой дискриминации;

4) поддерживает соответствующий баланс между любыми неблагоприятными последствиями, которые его решение может иметь для прав, свобод или интересов лиц, и целями, которые он преследует;

5) принимает решение в течение срока, который является разумным, учитывая вопросы, о которых идет речь;

6) последовательно применяет любые общие административные указания, учитывая одновременно конкретные обстоятельства каждого дела [3].

К процедурным принципам реализации публичного управления при осуществлении дискреционных полномочий относятся следующие:

1) любые общие административные указания, которыми регулируется осуществление дискреционного полномочия: обнародуются или передаются соответствующим образом и в такой степени, необходимой для соответствующего лица, по его запросу, до или после принятия акта, касающегося этого лица;

2) если административный орган в ходе осуществления дискреционного полномочия отступает от общих административных указаний таким образом, что негативно влияет на права, свободы или интересы соответствующего лица, последнее получает информацию о мотивах принятия такого решения. Это осуществляется либо путем изложения мотивов в акте, либо путем передачи их в письменной форме соответствующему лицу по его запросу в течение разумного срока [3].

К принципам по контролю принадлежат следующие положения:

1) акт, принятый в ходе осуществления дискреционных полномочий, подлежит контролю в отношении его законности со стороны суда или иного независимого органа. Такой контроль не исключает возможности предварительного контроля со стороны административного органа, уполномоченного принимать решение о его законности и сути дела;

2) если законом не устанавливаются временные рамки для принятия решения в ходе осуществления дискреционного полномочия и административный орган не принимает решение в течение разумного срока, неприятие такого решения может быть подвергнуто контролю со стороны органа, уполномоченного на это;

3) суд или другой независимый орган, который контролирует выполнение дискреционного полномочия, имеет такие полномочия относительно получения информации, которые необходимы для выполнения такой функции [3].

Среди инструментов деятельности публичной администрации европейских стран стоит также отметить категорию административных актов, затрагивающих права значительного числа лиц, например, административные акты, на основании которых реализуются крупные инфраструктурные проекты: строительство аэропорта, автомобильной магистрали и тому подобное. Такие проекты, соответственно, затрагивают интересы частных лиц, а потому необходимо существование совершенных и взвешенных процедур выдачи названных актов [5, с. 280]. Учитывая это, Комитетом министров Совета Европы было принято рекомендацию от 17 сентября 1987 года № R (87) 16 относительно административных процедур, затрагивающих права значительного числа лиц, подразумевая при этом такие категории лиц:

– большое количество лиц, которым административные акты адресованы (лица первой категории);

– большое количество лиц, личные права, свободы или интересы которых может затрагивать административный акт, даже если он не подходит им (лица второй категории);

– большое количество лиц, которые, согласно национальным правом, имеют право заявлять определенный коллективный интерес, что может затрагиваться административным актом (лица третьей категории) [4].

Названным документом закреплено две категории основных принципов в ближайшей сфере:

1) принципы, применяемые для принятия вышеупомянутых административных актов и для контроля за ними. К ним относятся следующие требования:

– если компетентный орган предлагает принять такой административный акт, соответствующие лица должны быть надлежащим образом уведомлены и обеспечены такими факторами, которые окажут им возможность оценить возможные последствия этого акта для их прав, свобод и интересов;

– учитывая предмет и последствия предложенного административного акта, представленные интересы, статус или количество соответствующих лиц или необходимость обеспечить эффективное управление, компетентный орган может решить, что на всех или на некоторых этапах процедуры лица второй категории с общими интересами назначают одного или более общих представителей; лиц третьей категории представляют ассоциации или организации;

– по просьбе лиц первой категории, в соответствии с такими представительными договоренностями, которые могут быть наложены на них, лица других категорий должны иметь надлежащий доступ ко всем имеющимся факторам, которые касаются принятия акта;

– учитывая предмет и последствия предложенного административного акта, представленные интересы, статус или количество соответствующих лиц, или необходимость обеспечить эффективное управление, компетентный орган может решить, что процедура участия продолжится согласно одной (или более) из следующих форм: письменные

замечания; закрытое или открытое слушание; представительство в совещательном органе компетентного органа. Если выбранная процедура является процедурой представительства соответствующих лиц в совещательном органе, лица первой категории и, в соответствии со следующими представительными договоренностями, лица второй категории также имеют право предоставлять факты и аргументы и (в определенных случаях) имеющиеся доказательства;

– компетентный орган должен принять во внимание факты, аргументы и доказательства, представленные соответствующими лицами во время процедуры участия;

– административный акт должен быть обнародован. В публичном уведомлении должно быть указано, если оно само не содержит этой информации, каким образом соответствующие лица могут получить доступ к основным выводам, которые возникают из процедуры; мотивов, на которых основывается административный акт; информации об обычных средствах правовой защиты от административных актов и сроках, в течение которых они должны быть использованы. Лица первой категории должны быть лично уведомлены о административном акте и о его мотивах. Мотивы могут содержаться в самом акте или быть уведомлены этим лицам письменно по их просьбе в течение определенного времени. Также указанным лицам предоставляется информация об обычных средствах правовой защиты от акта и сроках их использования;

– административный акт должен подлежать контролю со стороны суда или другого независимого органа. Такой контроль не исключает возможности предварительного контроля, осуществляемого административным органом. Если процедура контроля охватывает большое количество лиц, суд или другой контролирующий орган может, имея определенное отношение к правам и интересам сторон, согласно основным принципам, осуществить различные шаги для усовершенствования процедуры (например, требовать от участников с общими интересами выбрать одного или более общих представителей, заслушивать и окончательно решать апелляции, осуществлять сообщение путем публичного объявления) [4];

2) принципы, которые должны защищать соответствующих лиц, если административный акт может иметь последствия на территории соседнего государства. К таким правилам относятся следующие положения:

– если административный акт может затрагивать права, свободы лиц или интересы на территории соседнего государства, процедура административной участия, указанная в основных принципах, должна быть доступной для заинтересованных лиц в этом государстве на недискриминационной основе;

– доступ к процедуре контроля должен быть обеспечен без дискриминации на основе гражданства или проживания;

– доступ к процедуре административного участия и процедуре контроля может подлежать принципам взаимности [4].

Выводы. Таким образом, подводя итог, отметим, что институт административных актов в европейском административном пространстве характеризуется высокой степенью правового нормирования, центральное место в котором отведено процедурной составляющей. Такой подход является довольно необычным для украинского законодательства, в котором до сегодняшнего дня все еще не закреплена полная система процедурных принципов, что исключительно негативно сказывается на законности деятельности публичной администрации, связанной с принятием административных актов. Учитывая это, при внедрении концепции публичной администрации и определении направлений административной реформы необходимо учитывать соответствующий европейский опыт и лучшую административную практику по этим вопросам. В частности, изложенные положения могут быть ценными при разработке Административно-процедурного кодекса Украины и закона о публичной администрации.

Список использованной литературы

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

2. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41>.

3. Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята 11 березня 1980 р. на 316-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=42>.

4. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, прийнята 17 вересня 1987 р. на 410-й нараді заступників міністрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=43>.

5. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.