

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.1-1.32>**М. М. Малетич**

кандидат юридичних наук

РОЗВИТОК СТАНДАРТІВ РОЗГЛЯДУ КЛОПОТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНИМИ ОРГАНАМИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

У статті автором розглянуті підходи до розгляду клопотань в адміністративних виробництвах, що має важливе значення для удосконалення вітчизняного підходу до розвитку правового регулювання адміністративних процедур. Проаналізовано приклади європейського досвіду формування стандартів і правил розгляду клопотань адміністративними органами, враховані нові цифрові підходи до розгляду клопотань приватних осіб.

Зроблено висновок про те, що терміни розгляду клопотань вимагають чіткого дотримання положень, визначених у законі відповідно до виду адміністративного провадження, підкреслена доцільність закріплення в законі обов'язки адміністративного органу дотримуватися строки, передбачені загальним і спеціальним законом і не встановлювати самостійно терміни, відмінні від прямо визначених законом.

Порівняльно-правовий аналіз сучасної практики застосування клопотань в безперечних адміністративних виробництвах дозволяє поглибити розуміння сучасних процедур розгляду адміністративних справ уповноваженими адміністративними органами в європейських країнах і Україні і запропонувати вдосконалені методи, спосіб, стандарти прийняття рішень, які дозволяють забезпечити ефективність і результативність адміністративних проваджень.

Зроблено висновок про те, що клопотання повинні відповідати вимогам, встановленим законом. Серед основних стандартів передбачено дотримання вимог про надання імені подавця клопотання, суті клопотання, дати її подання, наявності підпису особи, способу доставки та контактних даних особи, додаткових вимог у випадках, встановлених законом.

Ключові слова: адміністративні провадження, адміністративна процедура, стандарт розгляду, правила прийняття рішення, адміністративний орган, європейський досвід, кодифікація, систематизація.

Постановка проблеми. Актуальність вдосконалення національного підходу до розгляду клопотань у різних видах адміністративних проваджень залишається високо затребуваною як на доктринальному рівні, так і на правозастосовчому, оскільки дозволяє оновити застарілі моделі взаємодії, впровадити нові діджиталізовані форми роботи з клопотаннями громадян.

У зв'язку з цим в Україні лише частково відбулося оновлення вимог безперечних адміністративних проваджень до розгляду клопотань органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Залишається використаним значний ресурс впровадження досвіду ряду європейських країн щодо вдосконалення розглядів адміністративних справ і, зокрема, клопотань адміністративними органами в порядку, передбаченому консолідованим адміністративно-процедурним кодексом або законом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній доктрині проблеми розгляду адмі-

ністративних справ у рамках адміністративних проваджень безперечного характеру стали предметом вивчення таких вчених і дослідників, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрейко, В.А. Дерезь, Т.А. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.С. Педько, А.А. Пухтецька і багато інших, але донині не застосованими на законодавчому рівні залишаються сучасні європейські стандарти розгляду адміністративних справ. Наступні наукові дослідження слід спрямувати на систематизацію адміністративних проваджень в Україні на основі єдиного кодифікованого акту, що визначає правову природу, суть, терміни, особливості адміністративних проваджень з урахуванням сучасних вимог діджиталізації.

Основною метою статті є оновлення і розвиток доктринальних і законодавчих підстав правового регулювання розгляду клопотань адміністративними органами як адміністративної процедури, порівняння такого досвіду в європейських країнах і в Україні. Такий порів-

няльно-правовий аналіз дозволить сформулювати ряд вимог, рекомендацій до вдосконалення розгляду клопотань в Україні і врахувати передовий досвід впровадження цифрових технологій в адміністративно-процедурних виробництвах.

Завдання статті полягають у тому, щоб розглянути поняття, правила, стадії і загалом процедуру розгляду клопотання адміністративним органом в розрізі підходів європейських країн і українського досвіду правового регулювання розгляду адміністративних справ і розвитку інституту адміністративних процедур.

Виклад основного матеріалу. Поняття «клопотання» часто використовується в народній, побутовій мові зазвичай для позначення заяв і різного роду письмових документів, що подаються адміністративному органу на розгляд приватною особою. У дореволюційний період під цим поняттям розуміли досить широке коло різних прохань, канцелярських записок, довідок, виписок, різного роду пояснень. Примітно те, що цей термін зберігся в українському законодавстві лише стосовно певного роду запитів, а в європейських країнах він застосовується в широкому розумінні і визначений на рівні спеціального закону про адміністративні виробництва.

Порівнюючи правову природу заяви і клопотання, слід зазначити, що в останньому конкретизується спрямованість на вчинення певної дії, прийняття рішення адміністративним органом. Також клопотання в європейських країнах може бути спрямовано і на прийняття адміністративного акта. Процесуальні клопотання про проведення експертизи, збирання доказів, вивчення нових обставин справи загалом характеризуються значною подібністю з вітчизняним досвідом правового регулювання. Деяка складність полягає в розмежуванні клопотань і звернень загального характеру, а також інформаційних запитів, розглянутих в порядку, передбаченому для публічної інформації. Істотна різниця проявляється в аспекті первинного звернення особи з клопотанням до адміністративного органу в порядку адміністративної процедури, іменованої також самостійним видом адміністративних безперечних виробництв.

Заяви, як самостійний вид прохань, що подаються до адміністративного органу в різних видах адміністративних безперечних виробництв, регулюються спеціальними законами, розмежовують сфери дії тих чи інших загальних правил їх розгляду. В Україні заяви розглядаються як на рівні загального Закону України «Про звернення громадян», так і на рівні під-

законних актів міністерств, служб, агентств, які передбачають спеціальні вимоги до видачі адміністративних документів різних видів і зазвичай мають своєю підставою заяву від ініціатора цього виду адміністративного провадження. У деяких європейських країнах, наприклад, в Естонії, наявний особливий порядок розгляду не тільки заяв, але і доповідних записок, регульованих окремим законом, що дозволяє встановити правові рамки регламентації циркулювання внутрішніх адміністративних актів між службовцями адміністративних органів.

Стандарти розгляду клопотань у безперечних адміністративних виробництвах одержали закріплення в ряді спеціальних законів і кодексів про адміністративні процедури, саме завдяки уніфікації і консолідації положень європейських адміністративно-правових актів були розвинені сучасні стандарти розгляду адміністративних справ адміністративними органами європейських країн. Їх зміст і порядок застосування цікавить не тільки українську науку, а й ряд пострадянських країн, у яких донині не знайшли впровадження концепції належного управління та належної адміністрації.

Клопотання також може виступати самостійним адміністративним документом, на підставі якого ініціюється адміністративне провадження. На підставі подання клопотання виникає адміністративно-правовий статус учасника безперечного адміністративного провадження, а також, з огляду на вид адміністративного провадження, ініційованого таким клопотанням, можуть виникати і різні права та обов'язки учасника адміністративного провадження. Такий прямий зв'язок встановлений в Законі Естонської Республіки про адміністративні виробництва, в якому визначені різні процедурні права і обов'язки учасників. Зокрема, це стосується права вимоги роз'яснень, права надання думок і заперечень, обов'язку явки на процесуальну дію.

Як зауважила Н. Паррест, «на відміну від судового провадження, де судовий процес порушується зазвичай лише на підставі заяви особи (скарга, позов), адміністративне провадження може починатися як з ініціативи адміністративного органу, так і за ініціативою учасника процесу» [1, с. 151]. Подібний правовий підхід загалом характерний і для України, але вітчизняному адміністративному законодавству ще не властива деталізація видів клопотань у безперечних адміністративних виробництвах. Тому слід висловити пропозицію про необхідність не тільки прийняття Адміністративно-про-

цедурного кодексу України, а й розвитку класифікаційних підстав адміністративних актів, що застосовуються в різних адміністративних виробництвах.

З огляду на аналізу положень «Закону про адміністративні виробництва Естонської Республіки» можна встановити, що часто такі клопотання використовуються для отримання пільг, отримання дозволів на будівництво, торгівлю, екологічних дозволів, субсидій на заняття підприємницькою діяльністю. А також клопотання активно використовуються для виплати різних допомог, субсидій, дотацій, особливе значення вони мають в агропромисловому секторі, соціальній сфері, тому що зачіпають інтереси значної кількості суб'єктів. Навіть для визнання адміністративного акта недійсним передбачений окремий вид клопотання, в якому суб'єкт повинен пояснити, з огляду на які обставини або підстави цей акт вимагає визнання недійсним. Також самостійним видом клопотання виступає такий вид, як внесення припису щодо іншої особи або видання іншого обтяжливого адміністративного акта. Наведений європейський досвід дозволяє врахувати переваги конкретизації видів адміністративних документів у спеціальному кодифікованому акті.

Подача клопотання в публічно-правовій сфері зазвичай здійснюється в інтересах особи, також представлені виробництва, ініційовані окремими адміністративними органами в інтересах держави, третіх осіб, порушуваними проти приватних осіб, але строго на підставі і в межах, визначених спеціальним законом.

Способи подачі клопотання до адміністративного органу можуть бути різними, і їх виключний перелік як у європейських, так і в національних актах не встановлений. Однак може бути передбачено і ряд окремих вимог: про доставку в адміністративний орган; про момент отримання клопотання адміністративним органом; про особисту присутність для вручення клопотання до адміністративного органу та інші.

Наприклад, у Законі Естонської Республіки «Про адміністративне провадження» зазначено в ст. 14, що право особи особисто доставити клопотання в адміністративний орган і вручити його уповноваженому суб'єкту є абсолютним, тобто не підлягає обмеженням з боку влади. Але в умовах введення карантину у зв'язку з поширенням COVID-2019 у багатьох країнах були передбачені сучасні альтернативні канали передачі адміністративних документів уповноваженим адміністративним органам. Це

призвело до розвитку електронних порталів, офіційних сайтів, конференцій, інших засобів комунікації з приватними особами за допомогою використання сучасних цифрових технологій. Також активно використовуються способи поштової і кур'єрської доставки документів. Передача документа по факсу прирівняна до його передачі до установи зв'язку.

Вивчення допустимості клопотання також прямо визначено нормами спеціального закону і дає можливість встановити, чи уповноважений цей орган відповідно до його компетенції та положень закону розглядати подібне клопотання. Також адміністративний орган зобов'язаний перевірити дотримання формальних вимог до клопотання, зазначених у законі, термінів, точності і ясності клопотання, його повноти і доданих документів.

Питання про форму клопотання в європейських країнах і Україні також привертає увагу фахівців, оскільки багато клопотань, що надходять до адміністративного органу в оригіналі, вимагають перекладу на національну мову. У законі встановлюються вимоги до усної та письмової форми, а також інших форм клопотань, встановлених законом.

Важливою перевагою актів європейського законодавства слід визнати встановлення правила про свободу форми клопотань, що дозволяє їх направляти в зручній формі, в ряді випадків передбачена подача в письмовій формі або альтернативна можливість подати в письмовій або в усній формі, а також може бути укладений договір з адміністративним органом про форму передачі актів, звітності окремою особою, але матеріальні витрати покладаються на особу, що ініціювала такий новий спосіб передачі документів (супутниковий зв'язок тощо).

Стандарт дотримання форми адміністративного акта важливий в дотриманні і тому, що передбачає обов'язок органу прийняти клопотання, отримане даними органам і прийняти до розгляду під час дотримання передбаченої форми. Адміністративний орган відповідно до вимог згаданого вище Закону про адміністративні виробництва має право вимагати дотримання передбаченої письмової форми на підставі положень закону. Для письмової форми подачі клопотань розробляються формуляри, типові форми, заповнення яких зазвичай не викликає складнощів. Типові форми передбачають і прийнять типових рішень. Тобто слід не тільки пропонувати певні форми і способи подачі клопотань, а й системно передбачати

формулювання рішень, прийнятих у результаті розгляду таких клопотань. У спеціальному законі також можуть встановлюватися критерії, за якими адміністративний орган може встановити обов'язкову подачу клопотання в письмовій формі.

Терміни розгляду клопотань різних видів є порівняно більш короткими в європейських країнах, а у вітчизняній практиці їх розгляд затягується в тому числі і в зв'язку з тривалими термінами розгляду, можливістю продовження термінів в особливо складних випадках. Цікаво відзначити, що терміни розгляду клопотань у безперечних адміністративних виробництвах встановлюються на рівні закону і не підлягають визначенню самим адміністративним органом. У європейській доктрині це обґрунтовано заборонаю обмеження реалізації прав осіб – учасників адміністративних проваджень. У разі пропуску строків подачі клопотань адміністративний орган може залишити клопотання без розгляду або поновити строк подачі клопотання.

Зміст клопотання також визначається вимогами на рівні закону. Стандарти клопотання визначають обов'язкову згадку про ім'я подавача клопотання, суть клопотання, дату його подачі, наявність підпису особи, спосіб доставки і контактних даних особи, додаткові вимоги у випадках, встановлених законом.

Висновки. Клопотання широко використовуються в європейській практиці для ініціювання різних безперечних адміністративних проваджень. Їх застосування в практиці адміністративних органів визначається законом, а також спеціальними положеннями, компетенцією адміністративного органу.

Стандарти дотримання форми, термінів розгляду клопотань у європейських країнах формувалися протягом другої половини ХХ ст. і привели до розвитку уніфікованих стандартів, вимог, правил розгляду і перегляду, а також додаткових правил, що стосуються доставки клопотань і результатів їх розгляду, впровадження цифрових технологій у процес прийняття рішень адміністративними органами.

Облік розглянутого європейського досвіду для розвитку вітчизняного адміністративно-про-

цедурного законодавства корисний як для удосконалення процедурної діяльності адміністративних органів, так і для вдосконалення взаємовідносин з громадянами, іншими приватними особами, впровадження нових форм доставки адміністративних документів.

Терміни розглядів клопотань вимагають чіткого дотримання положень, зазначених у законі про подібного роду адміністративні виробництва, а також, на наш погляд, доцільно визначити обов'язок органу дотримуватися строків, передбачених загальним або спеціальним законом, і не встановлювати самостійно терміни, відмінні від прямо передбачених у законі.

Порівняльно-правовий аналіз сучасної практики застосування клопотань у безперечних адміністративних виробництвах дозволяє поглибити розуміння сучасних процедур розгляду адміністративних справ уповноваженими адміністративними органами в європейських країнах і Україні і запропонувати вдосконалені методи, способи, стандарти прийняття рішень, що дозволяють забезпечити їх ефективність та результативність.

Список використаної літератури:

1. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.
2. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. Стор. 32. Ст. 943.
4. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Центр політико-прав. реформ. Київ : Факт, 2002. 259 с.
5. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
6. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.

Maletych M. M. Development of the standards for applications review by administrative bodies: comparative legal analysis

In this article author's reviewed modern approaches to review of applications in administrative proceedings, that has important role for improvement of the national approach to development of legal regulation of administrative procedures. Author's analyzed examples of modern European experience to development of standards and rules of applications review

by administrative bodies, including new approaches to digital review of private person's applications.

Author's concluded, that the terms for decision-making as to applications should be strictly executed according to the provisions, defined by the law according to the type of administrative proceeding. Author's underlined the necessity to fix in the law general obligation of administrative bodies to execute the terms, defined by the general or special law and not to establish any terms by themselves, notwithstanding with the ones, defined by the laws.

Comparative legal analysis of the modern practice of applications review in positive administrative proceeding makes it possible to widen understanding of modern procedures of administrative cases review by authorized administrative bodies in European countries and in Ukraine and to propose improved methods, modes, standards of decision-making, that rise effectiveness and resultativeness of administrative proceedings.

Author's concluded, that applications should correspond to the demands established by law. Among the key standards have been mentioned adherence to the demands as to mentioning the name of the applicant, essence of the application, date of submission, signature of a person, mode of delivery, contact details, additional demands in circumstances, defined by the law.

Key words: *administrative proceedings, administrative procedure, application, standard of review, rules of review, administrative body, European experience, codification, systematization.*