

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.85

О. В. Пабат

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ДЛЯ ПРОФІЛАКТИКИ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Досліджено зарубіжний досвід використання адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності. На підставі аналізу адміністративних процедур різних країн виділено окремі їх елементи, спрямовані на профілактику злочинів у сфері службової діяльності.*

\*\*\*

*Исследован зарубежный опыт использования административной процедуры для профилактики преступлений в сфере служебной деятельности. На основании анализа административных процедур выделены отдельные их элементы, направленные на профилактику преступлений в сфере служебной деятельности.*

\*\*\*

*Foreign experience of administrative procedure usage for crimes prevention in the sphere of official activity is researched. Separate elements of administrative procedure directed on crime prevention in the sphere of official activity are singled out on the basis of administrative procedures' analysis.*

Компаративне вивчення питання ролі адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності має не тільки теоретико-пізнавальний, а й прикладний характер, адже стан злочинності у сфері службової діяльності та постійне реформування системи державного управління, що відбувається останні два десятиліття, надали особливої актуальності проблемі запозичення зарубіжного досвіду.

Питання врегулювання адміністративної процедури неодноразово порушувалося в юридичній науці. У різні часи окремі аспекти даної проблеми досліджували у своїх роботах такі видатні науковці, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. Галліган, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, В. Г. Перепелюк, В. В. Полянський, Ю. Н. Старілов, В. П. Тимошук, Ю. А. Тихомиров та ін. Проте існує потреба більш глибокого дослідження місця та значення адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності, а також її ролі в цій профілактиці, що і становить мету написання даної статті. Наукова новизна статті полягає в запропонуванні нового наукового погляду на порушену проблематику під кутом зору системно-структурного підходу, точному

окресленні місця адміністративної процедури у профілактиці злочинів, зокрема у сфері службової діяльності.

Запозичення та імплементація в чинне українське законодавство вже існуючих зарубіжних здобутків із використання адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності можливе, але у разі їх дієвості в сучасній українській правовій системі. А оскільки законодавство, яке регулює порядок здійснення адміністративних проваджень в Україні, є досить молодим, то запозичення зарубіжного досвіду окремих країн, законодавство яких пройшло історичну еволюцію, вважаємо, буде досить корисним. Тож, провівши аналіз особливостей використання адміністративної процедури в різних країнах, нами було виділено окремі її елементи, котрі, зокрема, спрямовані на профілактику злочинів у сфері службової діяльності. Під профілактикою злочинності ми розуміємо кримінологічну категорію, що означає цілеспрямовану діяльність усіх інститутів суспільства з використання максимальних можливостей для усунення, зменшення чи нейтралізації факторів, що детермінують існування злочинності і вчинення злочинів [1, с. 38–39].

Серед країн континентальної системи права в контексті нашого дослідження доцільно розглянути Францію. Для даної країни характерна наявність адміністративних судів, що займаються вирішенням спорів, пов'язаних із діяльністю адміністрації, а тому реалізація громадянами права на захист дозволяє зменшити вплив факторів, що детермінують вчинення злочинів у сфері службової діяльності. У судовій практиці Франції будь-яким заходам, що застосовуються до громадянина, повинен передувати змагальний процес, котрий включає в себе сповіщення заінтересованих осіб, ознайомлення їх із матеріалами справи і проведення слухання справи за правилами, близькими до судових.

Окрім права на захист, громадянам для гарантування їхніх прав надається право на оскарження будь-якого рішення адміністрації чи суду навіть тоді, коли в законі спеціально вказано, що рішення не підлягає оскарженню. У таких випадках оскаржується перевищення влади адміністрацією чи постанова адміністративного суду [2, с. 92–93].

У справах про перевищення влади адміністративні суди анулюють акти адміністрації, які визнаються такими, що ніколи не діяли (не набували чинності), тобто судовою постановою встановлюється, що відносно акта діє зворотна сила. Суд зобов'язує адміністрацію усунути всі негативні наслідки його дії, відновити порушені права, відшкодувати збитки.

Оскарження перевищення влади адміністрацією вважається найбільш важливим і ефективним способом контролю судів над адміністрацією у Франції. Правом оскарження громадяни можуть

скористатися як індивідуально, так і колегіально, як фізичні, так і юридичні особи. Як позитив відзначимо необов'язковість участі адвоката у справах про перевищення влади адміністрацією та невеликі витрати скаргників, що обумовлює велику кількість скарг багато [2, с. 90, 97–98].

Певним стримуючим фактором, покликаним нейтралізувати злочини у сфері службової діяльності, є відповідальність державних службовців у Франції. Окрім кримінальної, за зловживання службовим становищем у корисливих інтересах, велике практичне значення мають фінансова та дисциплінарна відповідальність. У разі заподіяння матеріальної шкоди збитки відшкодовуються адміністрацією, а у разі наявності серйозної вини службовця для нього особисто відповідальність настає у формі грошових нарахувань. Дисциплінарна відповідальність за порушення прав та свобод передбачає різноманітні види стягнень: від моральних (попередження та догана) до пов'язаних із просуванням по службі (призупинення підвищення в розряді, тимчасове звільнення до 15 діб, переведення на інше місце роботи, пониження в розряді, тимчасове звільнення на строк від 6 місяців до 2 років). Недоліком системи стягнень є відсутність формулювань складів дисциплінарних правопорушень та зв'язку між проступком та дисциплінарним заходом.

Слушним у плані недопущення злочинів у сфері службової діяльності є значна кількість випадків обов'язкового обґрунтування адміністративних рішень. У той же час адміністративні суди Франції завжди зобов'язані обґрунтовувати свої рішення, що робить постанову суду більш зрозумілою, а заінтересованим особам легше оскарження [2, с. 85–86, 93].

З інших країн варто виділити Сполучені Штати Америки англосаксонської системи права, оскільки питання процедур в їхньому адміністративному праві є домінуючим, а саме право слід називати адміністративно-процесуальним, яке здебільшого спрямоване на врегулювання взаємовідносин установ із приватними особами. А у профілактиці злочинів у сфері службової діяльності важливу роль відіграє адміністративна юстиція.

Судовий контроль над адміністрацією в США поділяється на статутний і нестатутний. Статутна форма контролю має місце тоді, коли вона передбачена законом, наприклад при оскарженні приватною особою адміністративної дії або бездіяльності в суді. До нестатутних форм судового контролю відносять «прерогативні» накази, котрі видаються судами на прохання апелянта, коли закон не передбачає судового нагляду [2, с. 40–41].

Важливу роль для профілактики злочинів у сфері службової діяльності відіграють процедури, а саме наявність у них таких обов'язкових елементів, як оповіщення і слухання. Так, у V попра-

вці до Конституції США вказується, що «ніхто не повинен бути позбавлений життя, свободи чи власності без належного судового розгляду» [3, с. 72].

Ще одним досягненням у профілактиці злочинів у сфері службової діяльності є гласність і доступність адміністративного процесу. Американці доклали багато зусиль для того, щоб зробити адміністративний процес відкритим, доступним для всіх заінтересованих осіб, для широкої громадськості, щоб захистити населення від сваволі бюрократії, зловживань. Це робиться шляхом широкого інформування громадян про те, чим займається адміністрація; контролю громадян за заведеними на них справами; шляхом проведення відкритих засідань колегіальних органів і відкритих слухань в установах нормотворчих і квазисудових справ [4, с. 387].

Поширеними є внутрішні форми контролю у службовій діяльності. Основне значення контролю за адміністративними органами, їхніми посадовими особами полягає в перевірці правильності їхньої роботи й перешкодженні будь-якому незаконному або неправильному кроку [5, с. 229].

Одну з провідних ролей для профілактики злочинів у сфері службової діяльності відіграє, на нашу думку, наявність достатньої адміністративної процедури. Незважаючи на те що в Україні відсутній єдиний кодекс чи закон, який би закріпив процедуру, за якою встановлювався б упорядкований метод здійснення адміністративних справ, все ж існує певний системний підхід та порядок адміністративних проваджень. Сама ж ідея адміністративних процедур в Україні є якщо і не новою, то, принаймні, такою, яка на законодавчому рівні ще не знайшла свого відображення. Зокрема, актуальним залишається питання прийняття адміністративно-процесуального кодексу, який би регулював адміністративні процедури та зібрав в одному законі всі узагальнені правила, що можуть бути застосовані до будь-якої адміністративної процедури.

Професор Оксфордського університету Д. Дж. Галліган, розмірковуючи над питанням необхідності адміністративно-процесуального кодексу в нових демократичних державах, у тому числі і в Україні, обґрунтовує його важливість низкою причин. Серед них, зокрема, такі: адміністративно-процесуальний кодекс внесе порядок і послідовність у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження; адміністративно-процесуальний кодекс встановлює мінімальні стандарти, які повинні дотримуватися в усіх галузях адміністрування; важливість адміністративно-процесуального кодексу полягає в тому, що це декларація загальних принципів, які повинні застосовуватися в адміністративному контексті. Це такі принципи, як відкритість і прозорість, обґрунтованість і неупередженість. Затвердження принципів є як

настановою для адміністраторів, так і стандартом, відносно якого можуть бути оцінені їхні дії.

У рамках нашого дослідження варто також відзначити інститут скасування правових актів управління та внесення в нього змін, а також призупинення дії правових актів управління як способів забезпечення законності цих актів. Даний інститут набув поширення в багатьох країнах світу, наприклад, відповідні адміністративно-правові норми російського законодавства визначили кілька способів забезпечення законності правових актів управління у разі, якщо вони не відповідають принципу законності й вимогам, що висуваються до них на етапах підготовки, видання й дії. Такими способами забезпечення законності правових актів управління, спрямованими на втрату їхньої юридичної чинності, є: 1) скасування акта управління (або внесення в нього необхідних змін або доповнень); 2) призупинення його дії або виконання.

Тут також доцільно навести приклад встановленого у Федеративній Республіці Німеччині порядку опротестування акта управління, де, за загальним правилом, позови розглядаються в судах адміністративної юстиції. Однак розгляду справи в суді має передувати розгляд органом, що видав даний акт, протесту особи, інтереси якої порушені. Мета розгляду протесту полягає в тому, щоб змусити орган, який видав акт, перевірити його з точки зору законності й доцільності. Такий протест може привести до скасування акта повністю або частково. Внесення особою протесту, за загальним правилом, припиняє дію акта в його опротестованій частині [2, с. 124].

Особливістю італійської правової системи є те, що суперечки щодо рішень публічної адміністрації можуть розглядатися як адміністративними трибуналами (спеціалізованими органами адміністративної юстиції), так і судами загальної юрисдикції. Справи розглядаються судами загальної юрисдикції, незалежно від категорії акта або способів можливого оскарження. У зв'язку із суворим трактуванням принципу поділу влади в Італії можливості звичайного судді досить обмежені. Повноваження судді зводяться до можливості прийняти рішення про незастосування в конкретному випадку адміністративного акта, визнаного в порядку судового розгляду незаконним, і рішення покласти на відповідний орган публічної адміністрації обов'язок відшкодувати заподіяний збиток. Суддя не може анулювати або змінити акт публічної адміністрації, що послужив підставою для порушення справи.

На відміну від судів загальної юрисдикції органи адміністративної юстиції правомочні не тільки анулювати адміністративний акт, що оскаржується з причин перевищення влади, порушення компетенції або неправильного застосування закону, але й вима-

гати від органу публічної адміністрації прийняття певного акта [2, с. 149].

Дотримуючись репрезентативності, в контексті запозичення досвіду використання адміністративної процедури для профілактики злочинів у сфері службової діяльності з країн Азії, наведемо приклад Японії. При законодавчому врегулюванні адміністративних процедур у цій країні одним із пріоритетних завдань було забезпечення прозорості адміністративного процесу з метою встановлення ефективного контролю за публічною владою. При цьому прозорість визначалася законодавством як зрозумілість для народу змісту і порядку визначення намірів адміністративних органів у процесі управління. Крім того, відзначимо деякі з положень. Так, при отриманні звернення з приводу одержання дозволу, ліцензії, врегулювання певної справи адміністративний орган зобов'язаний дати позитивну чи негативну відповідь, яка формується відповідно до заздалегідь визначених і оприлюднених критеріїв.

У разі винесення негативного рішення адміністративний орган повинен мотивувати, тобто чітко і зрозуміло викласти причини такого рішення. Також у законодавстві чітко прописана процедура прийняття адміністративним органом негативного для заявника рішення. Негативне для заявника адміністративне рішення не вважається прийнятним законно в разі, якщо заявник не зміг надати свої заперечення. Також передбачено обов'язок адміністративного органу перед прийняттям негативного рішення письмово повідомити заінтересовану особу про зміст та обґрунтованість майбутнього рішення, а також дату і місце слухання у справі з приводу конкретного звернення. Заінтересовані особи мають право доступу до всіх документів, що містяться в адміністративному дос'є у даній справі. У разі прийняття рішення, що може завдати шкоди правам та інтересам третіх осіб, адміністрація повинна взяти до уваги їхню думку, використовуючи при цьому всі можливі засоби, включаючи публічне слухання справи.

Адміністративні органи на вимогу заінтересованих осіб зобов'язані надати інформацію про хід розгляду отриманого ними звернення і назвати орієнтовну дату прийняття рішення щодо даного звернення. Забезпеченню гласності та публічності адміністративного процесу також сприяє прийнятий в 1999 р. (чинний з 2001 р.) Закон про опублікування інформації, що належить адміністративним органам. Законом визначено інформацію, яка обов'язково повинна бути оприлюднена, та інформацію, питання про оприлюднення якої вирішується адміністративним органом на власний розсуд. Норми даного Закону регулюють відносини з приводу обов'язкового для адміністративних органів оприлюднення управлінської інформації за запитами заінтересованих осіб [4, с. 444–446].

Отже, розглянувши адміністративно-правові системи деяких сучасних країн світу, визнаємо очевидною наявність дієвих елементів адміністративних процедур для профілактики злочинності та необхідність використання зарубіжного досвіду їх врегулювання для сприяння забезпеченню законності та профілактики злочинів у сфері службової діяльності. У той же час, як позитив, відзначимо прагнення законодавців України пострадянського періоду врегулювати процедурні аспекти відносин органів влади з приватними особами.

**Список літератури:** 1. Юхно А. А. Основы деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности : учеб. пособие / А. А. Юхно, А. Н. Литвинов. – К. : Хай-Тек Пресс, 2008. – 176 с. 2. Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина – М. : Спарк, 1996. – 229 с. 3. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак. : у 2 т. – Т. II / за ред. В. Д. Гончаренка. – К. : Ін-Юре, 1998. – 608 с. 4. Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с. 5. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Х. : Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2001. – 353 с.

*Надійшла до редколегії 12.11.2009*

УДК 340.69(477)

**О. Г. Юшкевич**

### **ВИСНОВОК ЕКСПЕРТА ЯК ДОКАЗ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

*На підставі чинного законодавства та наукових розробок визначено поняття та особливості висновку експерта як доказу в адміністративному судочинстві України.*

\*\*\*

*На основании действующего законодательства и научных разработок определено понятие и особенности заключения эксперта как доказательства в административном судопроизводстве Украины.*

\*\*\*

*The notion and peculiarities of expert's statement in administrative proceedings of Ukraine as the evidence are defined on the basis of legislation in force and scientific elaborations.*

Особи, які беруть участь у справі та обґрунтовано вважають, що надання потрібних доказів стане згодом неможливим або ускладненим, мають право просити суд забезпечити ці докази. Серед способів забезпечення доказів в адміністративному судочинстві виділяють висновок експерта.