

Українська Академія державного управління
при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

**Адміністративна процедура
та контроль за діяльністю
адміністративних органів
в Угорщині, Польщі, Болгарії,
Естонії та Албанії**

*Рекомендовано
Вченою радою
Української Академії
державного управління
при Президентові України
(протокол № 43/8
від 30 серпня 1999 р.)*

**Київ
Видавництво УАДУ
1999**

ББК 67.99(2)1
А28

Публікації SIGMA: №17
Організація економічного співробітництва і розвитку.
Париж.

Переклад здійснено з французького тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: "La procedure administrative et le controle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie". SIGMA Papers: No. 17. Copyright OECD, 1997.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською агенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського Бюро міжнародної освіти.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

А $\frac{120320200-011}{\text{УАДУ} - 99}$ Без оголош.

ISBN 966-7353-62-1

© Український переклад:
Л.А. Пашко, Л.А. Хомічак,
1999

© Оригінал-макет:
Видавництво УАДУ, 1999

Програма SIGMA

Програма SIGMA - підтримка вдосконалення діяльності державних установ та управлінських систем у країнах Центральної та Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва з економіками в стані перехідного періоду ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) та програмами Європейського Союзу Phare. Мета цієї ініціативи, яка переважно фінансується програмою Phare, допомагати тринадцяти країнам, що перебувають на перехідному етапі розвитку, успішно провести реформи державного управління.

Організація економічного співробітництва та розвитку є міжурядовою організацією, яка охоплює 29 демократій з розвинутою ринковою економікою. За посередництва Центру ОЕСР надає консультативну та іншу допомогу країнам Центральної і Східної Європи, а також країнам колишнього Радянського Союзу, що стали на шлях реформ, у розв'язанні найрізноманітніших економічних проблем.

Програма Phare передбачає фінансову допомогу партнерам з Центральної та Східної Європи до тих пір, поки вони не будуть у змозі самостійно виконувати обов'язки, пов'язані з членством у Європейському Союзі.

Програми Phare та SIGMA охоплюють одні й ті ж країни: Албанію, Боснію-Герцеговину, Болгарію, Естонію, Угорщину, Латвію, Литву, колишню югославську Республіку Македонію, Польщу, Румунію, Чеську Республіку, Словаччину та Словенію.

Створена у 1992 році, SIGMA підпорядковується Відділенню державного управління ОЕСР, яке надає експертну інформацію та аналітичні дані з питань державного управління зацікавленим сторонам і сприяє розвиткові контактів та обмінові досвідом між відповідальними працівниками сфери державного управління.

SIGMA забезпечує зацікавленим країнам доступ до своєї мережі даних про відповідальних посадових осіб з великим досвідом роботи у сфері державного управління, до своєї порівняльної інформації, а також до технічних даних, які має Відділення державного управління.

SIGMA має на меті:

- ⇒ допомагати зацікавленим країнам у пошуку методів державного управління, спрямованих на підвищення ефективності адміністрації, та сприяти дотриманню працівниками державного сектора демократичних цінностей, правових норм і правил професійної етики;
- ⇒ сприяти створенню на рівні центральних органів управління структур для розв'язання питань інтернаціоналізації та інтеграції до Європейського Союзу;
- ⇒ підтримувати ініціативи Європейського Союзу та інших донорів, які намагаються допомогти зацікавленим країнам у здійсненні реформи державного управління, а також сприяти координації дій країн-донорів.

Загалом дана ініціатива спрямована передусім на поліпшення міжурядового співробітництва. Це, зокрема, включає надання матеріально-технічної допомоги для створення комп'ютерних мереж, які з'єднують спеціалістів державного управління Центральної та Східної Європи як між собою, так і зі спеціалістами інших демократій.

SIGMA охоплює п'ять галузей. Це - адміністративна реформа та національні стратегії; розробка і реалізація концепцій; управління видатками; управління державними службами та адміністративний нагляд. Крім того, Служба інформації SIGMA розповсюджує публікації та електронні документи з питань державного управління.

Авторське право ОЕСР, 1997.

Заявки на тиражування та повний або частковий переклад повинні надсилатися за адресою: M.le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Висловлені в цій публікації думки не є офіційними поглядами ні Комісії, ні країн-членів ОЕСР, ні країн Центральної та Східної Європи, які є учасниками Програми.

Зміст

ПРОГРАМА SIGMA	3
ПЕРЕДМОВА	11
КОРОТКИЙ ВИКЛАД	13
ВСТУП	15
Адміністративні процедури.....	17
Контроль адміністративних органів.....	18
Кілька другорядних штрихів.....	19
ЧАСТИНА 1: АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА І КОНТРОЛЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УГОРЩИНІ, ПОЛЬЩІ, БОЛГАРІЇ, ЕСТОНІЇ ТА АЛБАНІЇ	20
1. Вступ.....	20
1.1. Предмет адміністративної процедури та адміністративного права.....	20
1.2. Адміністративна процедура й адміністративне право в країнах Центральної та Східної Європи.....	26
1.3. Предмет і значення звіту.....	32
1.4. Процес розробки правових норм.....	34
1.5. Субстанційне право і процедура.....	36
1.6. Треті особи та групи за інтересами.....	36
2. Угорщина.....	37
2.1. Юридичний контекст.....	37
2.2. Конституційні фактори.....	38
2.3. Огляд адміністративних процедур.....	39
2.4. Межі адміністративної дії.....	40
2.5. Базові принципи.....	44
2.6. Еволюція адміністративного акту.....	46
2.7. Відкритість і гласність.....	47
2.8. Участь: повістка, повідомлення інформації та слухання.....	50

2.9. Законне представництво.....	54
2.10. Втрата незалежності і упередженість.....	54
2.11. Обмеження щодо процесу ухвалення рішень.....	55
2.12. Обов'язок мотивації рішень.....	57
2.13. Оскарження: повторний розгляд, апеляція, контроль.....	58
2.14. Висновки та питання для обговорення.....	62
<i>3. Польща.....</i>	<i>64</i>
3.1. Польська юридична традиція.....	64
3.2. Історична довідка про адміністративне право.....	64
3.3. Конституційні принципи.....	65
3.4. Огляд адміністративних процедур.....	65
3.5. Базові принципи.....	67
3.6. Межі адміністративного втручання.....	68
3.7. Хід адміністративного процесу.....	69
3.8. Участь: повістки, повідомлення, слухання.....	70
3.9. Участь адвоката.....	73
3.10. Упередженість та зацікавленість.....	73
3.11. Обмежувальні вимоги до процесу ухвалення рішення.....	74
3.12. Обов'язок мотивації рішень.....	75
3.13. Скарги, клопотання та вимоги.....	76
3.14. Адміністративні апеляції.....	77
3.15. Висновки та питання для обговорення.....	79
<i>4. Болгарія.....</i>	<i>81</i>
4.1. Болгарська юридична традиція.....	81
4.2. Історичний огляд адміністративного права.....	82
4.3. Конституційні принципи.....	83
4.4. Огляд адміністративних процедур.....	84
4.5. Поле чинності ЗАПу.....	86
4.6. Базові принципи.....	87
4.7. Хід адміністративної дії.....	88
4.8. Участь: повістки, повідомлення, слухання.....	89
4.9. Присутність адвоката.....	91
4.10. Упередженість і зацікавленість.....	92
4.11. Обмеження щодо процесу ухвалення рішень.....	92
4.12. Обов'язок мотивації рішень.....	93

4.13. Адміністративні апеляції.....	94
4.14. Висновки і питання для обговорення.....	98
<i>5. Естонія.....</i>	<i>99</i>
5.1. Історичний погляд на адміністративне право.....	99
5.2. Конституційні межі.....	100
5.3. Огляд адміністративних процедур.....	102
5.4. Сучасний стан адміністративних процедур.....	103
5.5. Проект Закону про адміністративну процедуру.....	104
5.6. Вторинне законодавство.....	105
5.7. Адміністративні апеляції.....	105
5.8. Висновки та питання для обговорення.....	107
<i>6. Албанія.....</i>	<i>109</i>
6.1. Історична довідка про адміністративне право.....	109
6.2. Конституційні фактори.....	110
6.3. Адміністративна процедура.....	112
6.4. Висновки.....	115
<i>7. Порівняння і підсумки.....</i>	<i>115</i>
7.1. Подібності між процесуальними кодексами.....	116
7.2. Невключення до кодексів нормативно-правових актів вторинного законодавства.....	116
7.3. Відповідність загальної структури кодексів.....	117
7.4. Захист громадян.....	118
7.5. Доступ до інформації.....	118
7.6. Винятки до принципу повідомлення інформації.....	119
7.7. Відкритість і гласність.....	119
7.8. Правильне застосування законів, справедливість процедури.....	120
7.9. Контроль дискреційної адміністративної влади.....	121
7.10. Шляхи оскарження.....	122

ЧАСТИНА II: СУДОВИЙ ТА НЕСУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМИ ПРОЦЕСАМИ.....	124
A. ФОРМИ ТА ЦІЛІ КОНТРОЛЮ.....	124
1. Вступ.....	124
1.1. Предмет Частини II.....	124
1.2. Кілька термінологічних зауважень.....	127
2. <i>Форми та інституції контролю</i>	130
2.1. Позов та судовий контроль.....	131
2.2. Роль Прокурора.....	137
2.3. Апеляція або розгляд по суті.....	139
2.4. Системи омбудсменів.....	145
2.5. Внутрішні процедури оскарження.....	151
2.6. Інспекції та інші подібні органи, що здійснюють загальний контроль.....	153
2.7. Парламентський контроль.....	154
2.8. Предмет та вагомість контролю.....	155
B. ФОРМИ КОНТРОЛЮ В УГОРЩИНІ, ПОЛЬЩІ, БОЛГАРІЇ, ЕСТОНІЇ ТА АЛБАНІЇ.....	159
1. Вступ.....	159
2. Цілі та методи.....	160
3. <i>Угорщина</i>	163
3.1. Загальний огляд.....	163
3.2. Судовий контроль.....	164
3.3. Апеляція по суті.....	167
3.4. Прокурор.....	167
3.5. Внутрішні процедури оскарження.....	170
3.6. Омбудсмени.....	171
3.7. Інспекції, комісії та інші спеціалізовані форми контролю.....	174
3.8. Парламентський контроль.....	175
3.9. Висновок та дискусійні питання.....	176
4. <i>Польща</i>	178
4.1. Загальний огляд.....	178

4.2. Судовий контроль.....	180
4.3. Апеляції по суті.....	185
4.4. Прокурор.....	185
4.5. Омбудсмен: Комісар у справах прав громадян.....	187
4.6. Інспекції, комісії та спеціальні форми контролю.....	190
4.7. Парламентський контроль.....	190
4.8. Висновки та дискусійні питання.....	192
5. Болгарія.....	194
5.1. Загальний огляд.....	194
5.2. Судовий розгляд діяльності адміністрації.....	195
5.3. Прокурор.....	200
5.4. Апеляція по суті.....	202
5.5. Омбудсмен та інші процедури оскарження.....	202
5.6. Парламентський контроль.....	203
5.7. Висновки та дискусійні питання.....	205
6. Естонія.....	206
6.1. Загальний огляд.....	206
6.2. Судовий контроль.....	208
6.3. Канцлер з правових питань.....	211
6.4. Апеляція в суд по суті діяльності адміністрації.....	212
6.5. Омбудсмен.....	213
6.6. Здійснюваний адміністративними органами контроль.....	214
6.7. Державна канцелярія.....	216
6.8. Парламентський контроль.....	217
6.9. Висновки та дискусійні питання.....	217
7. Албанія.....	219
7.1. Загальний огляд.....	219
7.2. Судовий розгляд.....	220
7.3. Прокурор.....	223
7.4. Омбудсмен.....	224
7.5. Інспекції та інші форми загального контролю.....	225
7.6. Парламентський контроль.....	226
7.7. Висновки та дискусійні питання.....	226

8. Порівняння та оцінка.....	228
8.1. Вступ.....	228
8.2. Судовий контроль.....	230
8.3. Прокурор.....	231
8.4. Вивчення діяльності адміністрації по суті.....	232
8.5. Місце омбудсмена.....	233
8.6. Парламент та парламентські комісії.....	234

Передмова

Публікуючи цей звіт, SIGMA має на меті зробити більш доступними порівняльні дані про адміністративне право і контроль адміністративних органів у країнах Центральної та Східної Європи, співвіднести їх з відчутним поступом у даних сферах, якого досягнуто в західноєвропейських країнах. Кожна країна в підході до цих питань враховує свій історичний контекст і традиції. Але незаперечним є й те, що сьогодні спостерігається народження спільної моделі, яка дедалі більше застосовується демократичними державами у своїх управлінських системах. Цей звіт може становити особливий інтерес для вищих державних службовців, відповідальних працівників уряду, для парламентаріїв та усіх, хто стежить за розвитком адміністративних процедур, а також для органів контролю.

Багато визначних осіб з п'яти країн, досвід яких вивчався, співпрацювали у здійсненні проекту, в результаті чого і з'явилась ця публікація. Одні надали інформацію, отримати яку без їхньої допомоги було б неможливо, другі люб'язно погодились відповісти на запитання і не рахувалися із власним часом, треті перечитали і зробили коментарі до перших варіантів цього звіту. Серед них були відповідальні працівники урядів, юристи, парламентарії, судді та викладачі вищої школи з багатьох країн Центральної і Східної Європи. Особливо корисною була їхня допомога, в тлумаченні букви закону, з одного боку, і в застосуванні законів на практиці, з другого.

Професор Деніс Галліган, директор Центру соціологічних і юридичних досліджень Оксфордського університету (University of Oxford's Centre for Socio-Legal Studies) - Wolfson College, провів дослідження та склав цей звіт. Думки, висловлені у звіті, є його власними думками. Пані Агнес Мункачі - юрист, направлена угорським Парламентом на стажування до Секретаріату SIGMA, була координатором проекту і внесла в нього вагомий вклад. Варто пам'ятати, що юридичні тексти, як і життєві реалії розвиваються в даному регіоні швидко, і в деяких сферах, представлених у звіті, відбулися зміни. Текст ґрунтується на інформації, дійсній на жовтень 1996 р.

Стеффен Сінненстрьом, головний радник управління державної служби Секретаріату SIGMA, запровадив проект на початку 1996 року і спостерігав за його розвитком. К'ел Ларсон, головний радник у справах контролю адміністративних органів, одразу після свого приходу в 1996 році на роботу в SIGMA, взяв на себе цю відповідальність. Пан Ларсон відповідає за організацію семінарів, які використовуватимуть у своїй роботі цей документ SIGMA як базовий. Якщо виникне потреба ширшого інформування стосовно проаналізованих у звіті питань та роботи, здійсненої структурою SIGMA у сфері контролю адміністративних органів, можна зв'язатися з паном Ларсоном за адресою, поданою нижче.

Адміністративна процедура та контроль адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії існує також в англійській версії під назвою "Administrative Procedures and the Supervision of the Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania".

Відповідальність за публікацію даного звіту несе Генеральний Секретар ОСРЄ.

SIGMA-OCDE
2, rue Andre-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45 24 79 00 or 45 24 13 94
Fax (33.1) 45 24 13 00
e-mail: sigma.contact @ oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

Короткий виклад

Предметом цього документа SIGMA є адміністративне право та органи державної адміністрації Угорщини, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Ці країни належать до різних культурних, географічних та історичних утворень. Документ складається з двох частин. У першій розглядається адміністративні процедури в країнах, що вивчалися. Друга розглядає різні форми судового і несудового контролю адміністративних органів даних країн. Обидві частини мають на меті відобразити ситуацію в кожній з країн та виявити сфери, в яких може відбутися відчутний прогрес за умови, якщо уряди звернуть на них більше уваги.

Країни Центральної та Східної Європи одноголосно визнають, що створення або перебудова - залежно від обставин - компетентної, стабільної та відповідальної адміністрації є головним фактором для побудови сучасної і демократичної держави. Щоправда, такої суспільної мети можна досягти лише тоді, коли адекватні адміністративні установи ефективно й по-господарськи сприяють урядові в реалізації його програми.

Якщо глобальних цілей можна досягти тільки шляхом довготривалих проектів та затратами вагомих ресурсів, не слід забувати, що юридичний вимір державної адміністрації складається з таких трьох ключових аспектів: i) адміністрація повинна діяти в межах закону; ii) відносини між адміністративною владою і громадянином не можуть залежати від волі або примхи першої, а повинні лише впливати з юридичних принципів; iii) кожний адміністративний орган повинен підлягати контролю з боку інших органів влади.

В першій частині даного звіту досліджуються фундаментальні ідеї процедур, про які йдеться, у ній розглядаються країни в їх власному контексті та аналізуються зміни, що вплинули на розвиток цих країн останніми роками. В ній показано, що ці п'ять з відповідним розташуванням країн, і дуже специфічним минулим, перебувають на різних стадіях розвитку свого адміністративного права. Кожна з цих країн взялася за здійснення програми реформ з метою наближення своєї власної системи до моделі адміністративної процедури, яка дедалі ширше використовується в Європі.

Варто додати, що може спостерігатися певна несумісність між елементами, успадкованими від процедур комуністичного режиму, і тими, які краще пристосовані до юридичної системи демократичних країн, тобто такими, які керуються приматом права.

У другій частині йдеться не лише про юрисдикційний контроль з боку судів, а й про контроль, що його здійснюють інші органи, - такі як *ombudsmen*, інспекції та спеціальні комісії, прокурор і парламентські комісії. Ключовим елементом реформ, які розпочала кожна з п'яти країн, є юрисдикційний контроль. Але він обмежується виключно перевіркою законності. Найнеобхідніші форми контролю - щодо змісту і бази діяльності адміністративних органів - ще часто перебувають на стадії дискусій і розбіжності в поглядах з цього приводу.

Даний звіт може зацікавити як відповідальних працівників урядів, так і укладачів законів та нормативно-правових актів аналізованих країн. Запропонований тут критичний аналіз прагне бути корисним і конструктивним, і його потрібно читати на тлі відсутнього прогресу, досягнутого переважною частиною країн Центральної та Східної Європи протягом останнього десятиріччя.

Вступ

Цей звіт включає два різних, проте споріднених аналізи, які стосуються адміністративного права та адміністративних інституцій п'яти країн Центральної і Східної Європи: Угорщини, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Цей аналіз було проведено на прохання Програми SIGMA. У першій частині звіту розглядаються адміністративні процедури в п'яти названих країнах; у другій - різні форми судового і несудового контролю органів державної адміністрації. Загальна мета першої і другої частини - дослідити реальну ситуацію в кожній з цих країн та виявити сфери, які прискорять зміни на краще, якщо на них звернути більше уваги. Таким чином, тут не можна обійтися без дослідження, нехай побіжного і поверхового, контексту адміністративного права та адміністративних інституцій даного регіону. Нелегко уникнути й порівняння п'ятьох країн, які особливо цікаві з огляду на їх спільний досвід у недалекому минулому, а також різні історичні й культурні традиції.

Сьогодні є одночасно і повчальним, і важливим у плані адміністративного управління в країнах Центральної та Східної Європи. Всі країни визнають, що створення або ж перебудова, залежно від обставин, компетентної, стабільної та ефективної адміністрації може безсумнівно вважатися життєвим елементом у побудові сучасного демократичного суспільства. У досягненні такої мети немає альтернативи запровадженню добре сформованої державної служби, водночас незалежної, компетентної і відповідальної, залежно від здійснюваних процедур, перед законними і політичними структурами. Щоб цього досягти, слід також мати належні адміністративні інституції, які забезпечать оперативну й економну реалізацію урядових програм. Щоправда, це можливо лише за наявності достатніх ресурсів та добре підготовлених державних службовців.

Хоча таких загальних цілей можна досягти лише за тривалий період і за умови вкладення вагомих ресурсів. Не треба забувати й того, що адміністративне управління включає і юридичний вимір. Головним принципом є те, що *державна адміністрація повинна діяти в межах закону*. Міністри, міністерства й агенції, хоч би якими вони були, повинні створюватися на основі закону; їхні повноваження та обов'язки мають бути

чітко сформульовані законом, і вони повинні нести відповідальність, якщо іменем закону проти них висунуто звинувачення. Проста ідея, що міністри, міністерства або агенції могли б мати владу, виходячи лише з факту свого існування, або владу, яка не обмежувалася б законом, що вони могли б користуватися своєю владою на свій розсуд, не співвідносячи свої дії з юридичними принципами, є анафемою перед базовим принципом діяльності уряду в ім'я закону.

Другий важливий аспект юридичного виміру адміністрації - це характер відносин між державним адміністративним органом, з одного боку, і громадянином, з другого боку. Такі відносини не повинні залежати від волі або настрою посадових осіб, а мають регулюватися юридичними принципами. Адміністративно-процесуальні кодекси, на які спирається перша частина звіту, об'єднують принципи саме такого порядку.

Третій фундаментальний аспект юридичного виміру випливає з поняття залежності кожної адміністративної інстанції від нагляду з боку іншої інстанції судової або несудової системи. Юридичний контроль відіграє тут особливо важливу роль. Він дає гарантію, що адміністративний орган знаходиться в таких рамках, які зобов'язують дотримуватися закону, і що цей орган діє у відповідності із встановленими юридичними принципами. Це не зменшує ваги, яку можуть мати для дотримання методів ухвалення якісних рішень, відкритих і справедливих, інші форми контролю, що здійснюється несудовими інституціями, такими як *ombudsman*, спеціалізованими корпусами чи інспекціями, або парламентськими комісіями. Дотримання цього юридичного виміру на практиці великою мірою залежить від якості та підготовки тих, які відповідають за первинні адміністративні органи, і тих, кому доручено їх контролювати. Юридичний вимір, навіть якщо його конкретне застосування недосконале, єдина основна умова законності діючої державної служби.

Адміністративні процедури

Даний звіт вивчає два аспекти юридичного виміру. В першій частині проаналізовані адміністративні процедури кожної з п'яти країн. Це передбачає визнання головних принципів процедур і врахування існуючого контексту в кожній з країн, так само як і врахування змін, що відбулися останніми роками. Корисним тут буде нагадати основні висновки даного аналізу.

Перший елемент, що виділяється, наступний: *п'ять вивчених країн, географічне положення й історія яких дуже різні, перебувають на відмінних стадіях розвитку свого адміністративного права і, що нас вельми цікавить, своїх адміністративних процедур.* В той час як Угорщина і Польща мають давні традиції у цій сфері, які не порушувалися протягом комуністичного періоду, такі країни, як Албанія й Естонія, - перебувають на початковому етапі розвитку. Не виключено, що подібна ситуація існує і в інших місцях регіону.

Другим ключовим моментом є те, що з розвалом комунізму ці *п'ять країн, про які йдеться, започаткували програму реформ, спрямованих на узгодження своїх систем із загальноприйнятою у Східній і Західній Європі моделлю адміністративних процедур.* Говорити про європейську модель адміністративного права зараз ще, мабуть, завчасно, але високий рівень узгодженості, який спостерігається при порівняльному вивченні національних систем, показує, що ідея не така вже й утопічна. Цей консенсус виявляється у спільному підході до процедур, які мають бути головними у проведенні актів та в ухваленні адміністративних рішень. Він виявляється також у принципах, які повинні зберігати зв'язок між адміністративним органом і сторонами, котрі зазнаватимуть впливу їхньої діяльності. Враховуючи і місцеві особливості, і різний ступінь прогресу кожної країни, потрібно визнати, що консенсус з фундаментальних елементів є реальним.

Третій елемент, який слід взяти до уваги в даному аналізі адміністративних процедур, є існування певної *несумісності між процесуальними режимами комуністичного періоду і тими, які найкраще підходять для демократичної системи правової держави.* Несумісність є особливо відчутною у трьох країнах - Болгарії, Угорщині та Польщі, адміністративно-процесуальні кодекси яких були прийняті ще за комуністичного періоду, і в

подальшому вони були просто модифіковані з метою пристосування їх до демократичної системи правової держави. Така неоднорідна система дає підґрунтя для безперервності і вирівнювання, але можливо, що ці принципи, породжені двома такими відмінними періодами, є самі настільки несумісними, що, може, слід подумати і про цілковите оновлення процедурних кодексів.

Контроль адміністративних органів

У другій частині звіту розглядається контроль адміністративних органів. *Контроль з боку судової інстанції займає велику частину даного аналізу; глибоко висвітлено також типи контролю, можливого і з боку інших органів, таких як ombudsman, що його здійснюють інспекції та спеціальні комісії, прокурор, парламентські комісії.* Як і в процедурних питаннях, рівні розвитку п'яти країн дуже різні. До речі, складається враження, що немає достатньої погодженості щодо методів та інституцій, необхідних для належного нагляду за адміністративними органами.

Оскільки судовий контроль з боку незалежних судових органів є наріжним каменем реформи у п'яти країнах, цей принцип тісно пов'язаний з питаннями законності. Найкращі форми контролю змісту і якості діяльності адміністративних органів є предметом дебатів, і багато протилежних поглядів висловлюється з цього приводу. Система *ombudsman* була прийнята в Угорщині і в Польщі. Складається враження, що вона діє там належним чином. Проте в інших країнах її не є сприйняли. В цих країнах багато очікується від інспекцій і спеціальних комісій, серед яких Вищий контрольний орган (ISC) є найважливішою формою контролю, хоча докладний аналіз форм, які ці органи здатні застосувати, вже був предметом даного аналізу. Кожна країна запровадила повну мережу парламентських комісій. Але зазначимо, що здебільшого ці комісії лише починають ефективно діяти як засоби нагляду за органами державної адміністрації. Зрештою, якщо більшість країн додала до Бюро прокурора республіки кілька нових повноважень у сфері публічного права, його роль ще конкретно не визначена, особливо в контексті зростаючого попиту громадян на здійснення судового контролю.

Кілька другорядних штрихів

Відходячи від основних питань, зробимо кілька коментарів до контексту дослідження. Причини вибору саме цих п'яти країн добре пояснюються у звіті, все ж варто нагадати, що вони можуть вважатися типовими представниками різних географічних, культурних та історичних груп. У даних країнах автор раніше проводив дослідження з правових питань та адміністративних інституцій.

По-друге, цілком логічно може постати запитання, яку практичну користь може мати це дослідження. На таке запитання відповісти нелегко. Однак можна сподіватися, що до такого дослідження, проведеного в якійсь конкретній країні, виявлять інтерес високі державні службовці, законодавці та особи, на яких покладено здійснення правової реформи в цій країні. Можна також висловити припущення, чому порівняльний елемент здатний викликати особливий інтерес, - в тій чи іншій країні регіону не завжди знають про справи у сусідів. І, нарешті, документ може становити інтерес для читачів західних демократій з огляду на те, що він містить важкодоступну ґрунтовну інформацію про країни Центральної та Східної Європи.

Потрібно також одразу уточнити, що проведені тут дослідження мають на меті описати ситуацію в кожній країні, і водночас запропонувати критичні конструктивні зауваження щодо пунктів, які вимагають більше уваги й активності. Автор вважає, що дослідження правових питань та адміністративних інституцій регіону безсумнівно є джерелом захоплення, а їхня еволюція становить найвищий інтерес. Оскільки цей звіт вміщує критичний аналіз, він прагне бути корисним і конструктивним. Він повинен сприйматися в контексті вражаючого прогресу, який спостерігається в більшості країн регіону за останні кілька років. Слід мати на увазі, що здійснене в західних країнах таке дослідження виявило б дуже подібні сильні і слабкі сторони або в адміністративних процедурах, або у формах контролю адміністративних органів.

**Частина I: Адміністративна процедура
і контроль органів
державної адміністрації
в Угорщині, Польщі,
Болгарії, Естонії
та Албанії**

I. Вступ

**1.1. Предмет адміністративної процедури
та адміністративного права**

Серед різних цілей адміністративного права і процедури дві, очевидно, є найважливішими. Перша - це допомога адміністративним інституціям у здійсненні завдань, які уряд покладає на них. Друга - так налагодити діяльність і систему ухвалення адміністративними установами рішень, щоб забезпечити адекватне і справедливе обслуговування всіх, хто матиме з ними справу. Перша - пов'язана з проблемою *ефективності адміністрації*, а друга - з питанням *поваги і дотримання прав та інтересів осіб*.

1.1.1. Ефективність адміністративних органів

Адміністративний орган є ефективним тоді, коли кожне міністерство, установа, місцевий орган влади або інша державна установа оптимально й ефективно виконують свої повноваження відповідно до цілей і норм, визначених законом. Закон визначає повноваження для кожного рівня адміністрації та встановлює межі реалізації цих повноважень. Звичайно, така модель органу державної адміністрації не є єдиною можливою, проте лише вона сумісна з дотриманням принципу правової держави. Згідно з цим принципом, за окремими винятками, законність будь-якої адміністративної влади впливає із закону та обумовлюється ним.

У цих, встановлених законом межах, адміністративним установам можуть надаватися широкі дискреційні повноваження щодо способу виконання ними своїх завдань. Проте, навіть якщо вони здійснюються в певних межах, ці дискреційні повноваження не є несумісними з дотриманням принципу правової держави. Процедура й адміністративне право не лише встановлюють для державних органів параметри виконання ними своїх повноважень, вони сприяють також підвищенню якості процесу ухвалення рішень. Норми, які вимагають гласності у проведенні слухань, зборі доказів, обґрунтування рішень, а також порядок оскаржень можуть вважатися засобами для поліпшення якості результатів і, нарешті, ефективності діяльності органів державної адміністрації.

1.1.2. Повага і дотримання прав та інтересів осіб

Органи державної адміністрації повинні дбати не лише про ефективність, але й про характер обслуговування осіб. Адміністративна влада, - чи то міністр, чи міністерство, чи місцевий орган, або ж створена на основі закону якась інша спеціальна установа, - мають величезну владу над громадянами. Численні базові суспільні елементи, такі як надання соціальної допомоги, забезпечення житлом, виховні заходи, субсидії і т.ін., надаються саме адміністративними органами. Крім того, через систему надання дозволів адміністративні органи регулюють багато видів діяльності, наприклад, професійну, проведення різних комерційних заходів, будівництво житла. Ми навели лише кілька прикладів незліченних засобів, якими органи державної адміністрації регулюють і контролюють життя суспільства та діяльність його членів.

У деяких суспільствах регулювання та контроль є сильнішими, ніж в інших, і намагання гальмувати втручання держави було б навіть бажаним напрямком розвитку сучасного демократичного суспільства. Але якщо ідеальний ступінь державного контролю може бути предметом дискусій, то все-таки є впевненість, що відносно високий рівень регулювання з боку державної адміністрації - невід'ємна характеристика мирного, стабільного і добре керованого суспільства. Державна адміністрація і регулювання життя громадян, яке їй належить вико-

нувати, є не лише необхідними, а й бажаними, як ознака доброго суспільства.

Хоча би якими необхідними і бажаними були для будь-якого доброго уряду повноваження адміністрації, але обслуговування суб'єктів їхньої діяльності ставить непрості запитання. Коли йдеться про надання пільг або запровадження певних обмежень для людей, безсумнівно потрібно піклуватися про права кожного, і ставлення до кожного має бути справедливим. У суспільстві, яке додержується принципів правової держави, важливо, аби такі повноваження (їх ми називатимемо загальним терміном "адміністративні повноваження") впливали із законної влади конституції або парламентського акта і були подані конкретно та ясно. Але якщо законне повноваження є головною умовою для узаконення використання адміністративної влади, цього ще не досить. Інакше кажучи, мало лише проголосити, що адміністративні повноваження випливають із законного джерела. Треба ще й застосувати інші принципи для того, щоб адміністративний процес забезпечив суб'єктам адекватне і справедливе ставлення.

1.1.3. Принципи моделювання адміністрації

Ці додаткові принципи встановлені процедурою та адміністративним правом. Вони повинні передбачати гласність у державному управлінні, участь осіб, права й інтереси яких зачіпаються, неупередженість адміністративних працівників, формулювання критеріїв ухвалення рішення та ознайомлення зацікавлених осіб, обов'язок мотивування рішень і повідомлення мотивів. Якщо закон надає дискреційну владу, то ця влада має бути зорієнтована директивними напрямками, які б містили достатньо вказівок щодо способу використання цієї влади. Вона повинна також з усією сумлінністю та відповідальністю реалізовуватися адміністративними працівниками, які беруть до уваги всі фактори, що стосуються даної справи і діють виважено. Адміністративне право має також надавати зацікавленим особам можливість звертатися до юридичних радників або до інших експертів, а також до незалежного суду, якщо було ухвалене несприятливе для зацікавленої особи рішення.

Деякі принципи самі впливають із принципу законності. Ідея, що влада може діяти лише відповідно до закону, і способом, що передбачений законом, впливає по суті з принципу законності. З цього впливає також ідея про те, що норми, які визначають виконання владних повноважень, повинні застосовуватися розумно й адекватно, про необхідність надавати інституціям повноваження та розробляти процедури для досягнення цієї мети. Принцип законності виходить за межі законів, які прямо і безпосередньо застосовуються в тій чи іншій галузі адміністративної діяльності. Він охоплює навіть конституцію країни, яка часто сама містить принципи орієнтації та окреслює межі адміністративного процесу. Наприклад, обов'язок уважного і шанобливого ставлення до людей, усунення дискримінації, надання інформації, обов'язок проведення адміністративної процедури для ухвалення рішення у справедливих умовах тощо. Крім конституції, інші закони загального застосування можуть містити загальні принципи, які повинні визначати адміністративну діяльність. Це стосується законів про доступ до інформації і захист приватного життя або кодексів адміністративної процедури. Нарешті, найвищі судові інстанції можуть самі стати важливим джерелом загальних юридичних принципів, актуальних для органів державної адміністрації. Французька Державна рада й англійські вищі судові інстанції відіграли вирішальну роль у створенні і застосуванні загальних правових принципів, які повинні керувати й окреслювати адміністративну діяльність.

1.1.4. Гарантовані права та адміністрація

Принципи, які впливають з цих різних джерел, можуть бути об'єднані у права. Перше джерело - це конституція країни. В основному йдеться про права, в ім'я яких дотримуються основних цінностей у всіх сферах закону і адміністративного втручання. Як приклад можна навести право людей на рівність перед законом, право на недискримінацію, право на вільний доступ до певної інформації, на ухвалення адміністративних рішень згідно з нормативними положеннями, важливо, щоб ці рішення були результатом справедливо проведе-

ної процедури. Друге джерело права - це джерело закону, прийнятого парламентом або іншою законною владою. Закони можуть поширюватися на безмежну кількість різноманітних галузей, таких як надання соціальної допомоги, дозволу на певні види діяльності, право дитини відвідувати ту чи іншу школу. В міру того, як ці базові закони приймаються на користь індивідуумів, вони створюють права, дотримання яких громадяни можуть вимагати. Тож громадяни матимуть право вимагати, аби щоразу ці закони правильно й адекватно застосовувалися. Існування законного права не містить нічого таємничого. Мати право - означає можливість вимагати якогось фактичного стану, якщо цей фактичний стан створений і захищений законом. Коли законом передбачено, що тій чи іншій особі, яка дотримується певних умов, належить дати дозвіл на певний вид діяльності, наприклад на заснування підприємства або на здійснення певної професійної діяльності, ця особа, що відповідає всім умовам, має право на отримання такого дозволу. Така особа не може залежати від доброї волі чи поблажливості державного службовця або іншого представника влади. Потрібно, щоб суспільство належно виконувало зобов'язання, які воно взяло стосовно своїх членів, зобов'язання, сформульовані в текстах законів, які саме ухвалило. В кожному випадку особа, інтереси якої зачіпаються, має право вимагати, аби прийнятий суспільством закон був застосований в адекватний і виважений спосіб.

Третім джерелом права є рішення судів. Здійснюючи судовий контроль за рішеннями адміністративних органів, суди також встановлюють принципи, яких у подальшому адміністрація зобов'язана дотримуватися. Ці принципи, у свою чергу, є правовою базою. Ми вже говорили про таку роль судів у західних країнах. Певні юрисдикції відіграють подібну роль у Центральній та Східній Європі. І останнє: права, які мають відношення до діяльності адміністративних установ, можуть впливати з міжнародних угод, серед яких першою, в європейському контексті, стоїть Європейська Конвенція з прав людини.

Слід зазначити, що права не лише існують чи з'являються. Вони повинні визнаватися та реалізовуватися уповноваженими інституціями. На найвищих рівнях останнє слово належить судам, проте у повсякденному житті ефективна дія

прав залежить від рівня виховання, освіти та поведінки державних службовців.

1.1.5. Принцип законності

Принцип законності - це наріжний камінь адміністративного права. Більшість коментарів цього параграфу посилаються на нього, проте напевно не варто нагадувати його головні складові, які ми зведемо до найпростішого виразу: і) всі адміністративні та виконавчі органи створюються на основі закону, і саме з нього випливають усі їхні повноваження та обов'язки; ii) ці органи влади повинні співвідносити з законом виконання своїх повноважень, і будь-яке рішення чи акт, які виходять за межі законних повноважень адміністрації чи грубо порушують закон, не є чинними. Навіть якщо ці два елементи вважаються, зазвичай, достатніми, для більшої точності я запропоную ще й третій: iii) законність адміністративного акта повинна підлягати судовому контролю з боку незалежного суду на прохання будь-якої особи або групи осіб, яких стосується ухвалене рішення або вчинений адміністративний акт, а в деяких випадках, навіть на прохання державного службовця, генерального прокурора, уповноваженого законом діяти в ім'я широкого загалу.

Якщо спробувати визначити, які саме закони є носіями принципу законності, на думку спадає кілька джерел. Їх можна згрупувати в такі категорії:

1. Конституція. Вона може містити важливі принципи, які обмежують і стримують адміністративну владу. Такі принципи можуть стосуватися лише якоїсь однієї *окремо взятої влади* (обмеження повноважень президента або міністра, наприклад); але вони можуть також застосовуватися *загальним чином*, як це, наприклад, видно щодо обов'язку недискримінаційного підходу чи правильного застосування закону.

2. Основні закони, прийняті парламентом або іншим законодавчим органом (іноді за схваленням президента). Вони надають повноваження адміністративній владі. Такі закони є субстанцією законності і визначають природу, предмет та значення законної влади.

3. Кодекси адміністративних процедур. Це третє джерело законних правил і принципів; ми спинимося на наступних сторінках цього звіту. Характерною ознакою цих кодексів є те, що в них по сусідству розміщені деталізовані правила процедури, з одного боку, і з другого - процесуальні принципи загального застосування. Приміром, кодекс може встановлювати точні правила щодо визначення терміну для оскарження адміністративного акта і водночас проголошувати загальний принцип, який стверджує, що зацікавлена особа має право на участь у процедурі на всіх її етапах.

4. Рішення судів є четвертим джерелом юридичних принципів. Здійснюючи судовий контроль за діями адміністративного органу, суди так чи інакше встановлюють загальні принципи, яких адміністративна влада зобов'язана дотримуватися надалі. Суди певних країн Західної та Східної Європи були творцями багатьох принципів; вони справляють новаторський вплив на еволюцію адміністративного права.

5. І, нарешті, міжнародні угоди можуть бути не лише джерелом права, вони також встановлюють принципи, які надають змісту принципів законності. Роль Європейської Конвенції з прав людини у європейському контексті особливо зростає в міру того, як більшість країн Центральної і Східної Європи стають її членами. Серед положень Конвенції, які стосуються адміністративних процедур, слід згадати статтю 6, що встановлює принцип регламентарної процедури.

1.2. Адміністративна процедура й адміністративне право в країнах Центральної та Східної Європи

1.2.1. Вибір країн для проведення дослідження

Ми спинимося на розгляді адміністративної процедури й адміністративного права деяких країн Центральної та Східної Європи. Наше дослідження стосується таких країн, як Угорщина, Польща, Болгарія, Естонія та Албанія. Кожна з цих країн

має різну історію і культуру, які відображені в їхніх юридичних інституціях. Спільною рисою цих країн є те, що відносно недавно вони належали до комуністичного блоку, а також те, що вони зазнали, хоч і не однаковою мірою, відчутного панування Радянського Союзу. Стан розвитку адміністративного права в кожній країні суттєво відзначається. Польща й Угорщина мають кодекси адміністративного права відповідно з 1950 та 1960 рр. Хоч ці кодекси були суттєво модифіковані останніми роками, вони все-таки зберегли свою первинну структуру. Ми зробимо їх глибокий аналіз, однак тут доречно зауважити, що ці дві країни запровадили в себе сучасну систему адміністративного права, хоч вона й зберігає відбиток деяких звичок трактування закону та адміністрації, успадкованих від комунізму.

Болгарський кодекс адміністративної процедури, ухвалений в 1970 році, також ґрунтується на комуністичних традиціях, хоча після падіння комунізму зазнав суттєвих змін. Ні Естонія, ні Албанія не мають кодексу адміністративного права, і можна стверджувати, що їхні системи адміністративного права перебувають на дуже низькому рівні розвитку. Проте як одна, так і інша країна докладають зусиль для створення сучасних адміністративних інституцій та для реформування адміністративного права, але прогресують надто повільно.

Вибір саме цих п'яти країн для дослідження здійснено з різних причин. Насамперед, кожна з них має відмітну історичну традицію, своє особливе географічне розташування - від держав Балтії до колишньої Австро-Угорської імперії, Балкан, а що стосується Албанії - у глиб східноєвропейського Середземномор'я. Другим елементом, який вплинув на вибір країн, був їх неоднаковий стан розвитку. Як зазначалося вище, відмінності між Угорщиною і Польщею, з одного боку, та Албанією, з другого, є дуже значними, а Болгарія й Естонія знаходяться приблизно посередині. Третім фактором, який вплинув на вибір цих країн, є те, що автор звіту вже проводив дослідження сфери адміністративного права в чотирьох з п'яти країн. Це дослідження стосувалося певною мірою тих самих ділянок, що дало змогу збагатити звіт цікавими елементами.

1.2.2. Адміністративне право за комуністичного режиму

Коротко нагадаємо, яким чином відбувалося становлення адміністративного права за комуністичного режиму¹.

Є кілька характерних аспектів. По-перше, державна адміністрація перебувала під контролем виконавчої влади і партії, які вважали її інструментом у досягненні своїх цілей. Критерієм доброго адміністративного органу було те, якою мірою він дозволяв досягти цих цілей. Системи контролю й відповідальності - перебували, здебільшого, на нижчому шаблі, порівняно з адміністрацією. Головним завданням, яке ставилося перед такими системами, була відповідність вимогам партії та виконавчої влади, а також нормам, встановленим іншими органами.

По-друге, форми й зовнішні контрольні інституції є характерними для посткомуністичного періоду, але перед падінням режиму їх практично не існувало. Розгляд діяльності адміністрації з боку незалежних судів, який сьогодні вважається головним чинником міцної системи адміністративного права, був зовсім не відомий у багатьох країнах, у деяких застосовувався, але дуже рідко. Інших форм контролю, таких як *ombudsman*, парламентські комісії, інспекції тощо, зазвичай, не існувало майже до останніх років, які передували крахові режиму.

Третьою характеристикою адміністративного права за комуністичного режиму була тенденція багатьох країн приймати узагальнені кодекси адміністративної процедури, які могли застосовуватися більшістю адміністративних органів. Такі кодекси детально наводили процедури, які потрібно застосовувати в разі ухвалення адміністративних рішень. Якщо наявність адміністративних кодексів природно не притаманна країнам колишнього комуністичного блоку, стиль цих кодексів таким є. Вони не лише закріплюють закритий характер державної адміністрації, але й виявляють два інші специфічні елементи: по-перше, той факт, що відносини громадянина й адміністративного органу не мають характеру набутого права; по-друге,

¹ Цей пункт був більш докладно досліджений у D.J. Galligan, C. Nicoudrou, R. Langan (eds); *Administrative Justice in Central and Eastern Europe* (1997).

шляхи оскарження первинного рішення пролягають швидше до ієрархічно вищих адміністративних органів, ніж до таких зовнішніх інституцій, як суди.

Останньою характерною ознакою адміністративного права за комуністичного режиму є влада, надана прокуророві республіки. У справі контролю законності діяльності адміністративних органів, неурядових організацій та простих громадян Прокурор відігравав набагато важливішу роль, ніж суди. Прокурор мав повноваження розпочинати з власної ініціативи чи на основі скарг громадян справу проти адміністративних органів. У кожній країні повноваження прокурора могли бути дещо відмінними, проте більшість країн регіону прийняла сталінську модель, згідно з якою Прокурор, який ніс пряму відповідальність перед партією, був наділений дуже великими повноваженнями стосовно всіх категорій суспільства.

1.2.3. Підхід до адміністративного права в регіоні

Перед розглядом ситуації в кожній із країн, важливо зробити уточнення щодо методу, який ми використовуватимемо для досягнення глибшого розуміння питань, що виникають у країнах Центральної та Східної Європи. Це уточнення стане, можливо, в пригоді особам, які працюють над реформуванням системи в кожній з цих країн. Я пропоную розділити роботу на два етапи. По-перше, складемо найважливіші характеристики системи адміністративного права. Для цього потрібно спочатку визначити цінності і норми, на які в сучасному суспільстві, демократичному і ліберальному, повинна спиратися державна адміністрація. Потім слід визначити інституції, доктрини і процедури, здатні перенести такі цінності і норми в конкретні юридичні правила. На цьому етапі мова йде про створення юридичного поля, яке базується на здорових принципах і легко пристосовується до щоденних реалій.

Для того, щоб описати сучасні системи країн Центральної та Східної Європи і, по можливості, подати конструктивну критику, нам насамперед треба звернутися до моделі адміністративного права. Можуть зауважити, що така модель є лише однією з-поміж багатьох інших і що наш вибір є спірним.

Нехай навіть це зауваження слушне, я вважаю, що більш чітка модель адміністративного права зараз саме вимальовується в Західній Європі та в деяких країнах Центральної і Східної Європи. Ця модель, над якою Європейський Суд енергійно і творчо працює, вже сьогодні спрямовує діяльність Ради Європи, як і Європейського Суду та Європейської Комісії з прав людини².

Хоч ми тут акцентуємо на специфічно європейській перспективі, варто зазначити, що така модель лежить в основі адміністративного права Сполучених Штатів, і що вона “надихнула” недавні реформи в Австралії, Канаді, Новій Зеландії та інших країнах Британської Співдружності. Можливо, ще завчасно вимагати від такого підходу всеохоплюючих, універсальних характеристик, які, однак, є безсумнівними під кутом зору прав людини, але базові елементи вже закладено, і паралель з правами людини тут не випадкова. Я не маю наміру в даному звіті аналізувати модель адміністративного права, яка перебуває в стані розробки, становлення, але спинюся на кількох її характеристиках, аналізуючи стан права у п’яти вивчених країнах.

Якщо створення обґрунтованих законних рамок і юридичних інституцій є першочерговим у демократіях, що перебувають на шляху свого розвитку, то цього ще не достатньо. Важливо поліпшити якість процесу ухвалення адміністративних рішень, що є пріоритетом високого рангу. Спокусливо вважати, що для створення адміністративної юстиції досить оснастити себе адекватним кодексом адміністративного права та передбачити різні види оскарження і контролю з боку незалежних судів. Адвокати, приміром, легко підпадають під таку спокусу. Не маючи на меті применшити важливість таких заходів, скажу: потрібно враховувати той факт, що здебільшого на адміністративні рішення, ухвалені в першій інстанції, апеляції не подаються³. Емпіричні дослідження показують, що механізми апеляції і контролю, навіть якщо вони не формальні та легкодоступні, виявляються малоефективними для виправлення помилок і зловживань, допущених у першій інстанції⁴.

² Рада Європи незабаром опублікує посібник, який висвітлить європейську, якщо не всесвітню, концепцію адміністративного права.

³ Для ознайомлення з більш глибоким аналізом цього питання див.: *Galligan D.J. Due Process and Fair Procedures.* - Clarendon, Oxford, 1996; *I Baldwin J., Wikeley N., Young R. Judging Social Security.* - Clarendon, Oxford, 1994.

⁴ Див: *Baldwin et al. Judging Social Security.* - Clarendon, Oxford, 1992.

Таким чином, для більшості осіб, які зазнають впливу того чи іншого адміністративного заходу, перший акт або перше рішення - кінцеві. Звідси випливає, що для доброго уряду й доброї адміністративної юстиції найголовнішою є турбота про високу якість усіх актів і рішень.

Не існує чудодійного рішення для такої складної проблеми як поліпшення якості адміністративного процесу. Найбільш сприятливими факторами є, можливо, рівень освіти і підготовки самих державних службовців, виділення достатніх ресурсів, які б сприяли ухваленню чітких рішень після належного вивчення всієї наявної документації, запровадження різноманітних форм нагляду та перевірок. Нарешті, найважливішим фактором є прийняття етичних правил, яких додержувалися б усі рівні адміністративного процесу. Адміністративне право не здатне само по собі реалізувати всі ці умови. Але воно може певною мірою допомогти їх об'єднати. Встановлення чітких норм, якими повинні керуватися відповідальні посадові особи, вимога гласності в роботі адміністрації, заслуховування зацікавлених сторін, повідомлення сторонам різних елементів інформації та документів, які стосуються справи, вмотивування рішень, встановлення механізмів перевірок - як внутрішніх, так і зовнішніх, - передбачення доступних механізмів апеляції і контролю також є засобами, які може надати адміністративно-процесуальний кодекс, здатний покращити якість рішень, що ухвалюються адміністративною владою.

Підсумовуючи сказане, підкреслимо, що реформа адміністративного права повинна проходити на двох різних, але поєднаних між собою рівнях. На першому рівні треба розробити межі юридичних норм, встановити суди та інші інституції, необхідні для забезпечення дії цих норм. Напрацювання і впровадження таких меж необхідне для сучасного і демократичного суспільства, яке базується на тому принципі, що уряд повинен співвідносити свої дії з законом і поважати індивідуальні та колективні права. Усі цивілізовані країни приймають сьогодні цей постулат загального й універсального застосування. Такі ж самі завдання стоять і на другому рівні, але потрібно просунути вперед і вивчити соціальні реалії, в які будуть "вростати" адміністративні органи. Слід окреслити фактичні параметри функціонування цих органів у повсякденному житті й адаптувати право і юридичні інституції до цих емпіричних даних.

Якщо не вистачає ресурсів для того, щоб державні службовці могли отримати загальну підготовку і почали з'являтися принципи прийнятної етики, можливість покращити державну адміністрацію буде обмеженою. Незважаючи на це, якщо ми знизимо наші сподівання і зосередимося на дуже тривалому процесі становлення адміністративної культури, то побачимо, що адміністративна процедура й адміністративне право можуть вже сьогодні робити скромну, але реальну справу. Звичайно, подібний підхід до реформи адміністративного права є дещо ідеалістичним. Конкретно, і зокрема в країнах, які саме проводять моделювання своїх інституцій і своєї базової практики, на характер і темп реформ впливатимуть різні фактори, починаючи від найвищих принципів і закінчуючи міркуваннями простої зручності.

1.3. Предмет і значення звіту

Основною метою даного звіту є висвітлення сучасного стану адміністративної процедури у п'яти названих вище країнах Центральної та Східної Європи. Для цього поставимо перед собою такі завдання:

- ідентифікувати й описати закони, які управляють адміністративними процесами;
- подати короткий історичний опис цих законів;
- навести сучасні пропозиції реформи чи нової орієнтації, предметом якої вони є;
- порівняти найважливіші характеристики адміністративних процедур у п'яти країнах.

Якщо для європейських демократій, що перебувають на шляху розвитку, важливим є створення здорових юридичних структур, не менш важливо зрозуміти, як закони застосовуються на практиці. Саме це намагатимемося зробити в даному звіті настільки, наскільки дозволить наявна інформація з цього питання. Розбіжність між кодексами законів і їх повсякденним застосуванням залишається значною. Проте якщо вже правова норма прийнята для того, щоб стати практичною вказівкою до дії, першочергової ваги набуває турбота про те, аби не спотворити закон, коли настає момент його застосуван-

ня. Рідко це вдається здійснити досконало, але існує безсумнівна приреченість на провал, якщо не намагатися вникнути в соціальну реальність різних адміністративних утворень. Ми не вважаємо, що прірва між правовою нормою та соціальною реальністю надто глибока, і ніколи не дозволяє їм збігтися. Навпаки, закон є складовою частиною соціальної реальності, і він великою мірою впливає на спосіб сприйняття державними службовцями їхнього соціального оточення. Коли розпочинається реформування закону або впровадження нових юридичних рефлексів, найважливішим завданням є чітко окреслення соціального контексту для того, щоб вживалися саме ті заходи, які перебували б у цілковитій гармонії з ним і водночас могли на нього впливати.

Звичайно, щоб повною мірою охопити функціонування правил адміністративної процедури та адміністративного права, необхідно спиратися на вичерпні емпіричні дослідження, яких ніхто ще не проводив у країнах Західної або Східної Європи. Але оскільки протягом останніх років ці питання викликають усе більше зацікавлення, деякі емпіричні дослідження, особливо з окремих тем, проводяться саме зараз, і нашим наміром є використання їх при викладенні суджень у даному звіті щоразу, коли це буде корисним. Спиратимемося також на дослідження, яке ми зараз проводимо паралельно з Центром суспільно-юридичних досліджень Оксфордського університету (Center for Socio-Legal Studies of the University of Oxford) та Центром конституційних і законодавчих концепцій, розташованим у Будапешті (Center for Constitutional and Legislative Policy (COLPI)). Дослідження називається *Адміністративне право, адміністративні інституції і права громадян у Центральній Європі та у Східній Європі* (одразу ж після Проекту про адміністративну юстицію ("Administrative Law, Administrative Institutions, and the Rights of Citizens in Central and Eastern Europe - Administrative Project"⁵)).

Це дослідження має на меті встановити, як застосовуються закони й адміністративні процедури та як функціонують адміністративні інституції у п'яти вибраних країнах Центральної і Східної Європи - Болгарії, Естонії, Угорщині, Польщі

⁵ Дослідження називатиметься: *Galligan D.J., Nicondrou C. et Langan R. (eds.), Administrative Justice in Central and Eastern Europe.*

та Україні. Для цього ми зробимо в кожній країні шість досліджень, зосередившись на різних адміністративних процесах і сподіваючись, що кожний виявить цікаві й значущі риси, які характеризують їх практику й адміністративне право. Оскільки чотири перші країни є предметом даного звіту, деякі аспекти, висвітлені у *Проекті положень про адміністративну юстицію*, дозволять нам принаймні простежити спосіб, у який адміністративне право застосовується там на практиці.

Першими матеріалами, на які ми спиралися при підготовці звіту, були закони і нормативно-правові акти кожної з країн. Законодавчі та нормативно-правові тексти адміністративних процедур були зібрані й перекладені англійською мовою, за деякими винятками, завдяки старанням секретаріату SIGMA в Парижі. Окрім інтересу, який ці переклади становлять для нашого звіту, зібрання і переклад цих законів являє собою вагомий вторинний результат даного проекту.

Закони і відповідні нормативно-правові акти є безсумнівно нашим базовим матеріалом, але ми не нехтували й статтями та звітами, де йшлося про процедурні питання як вторинні джерела інформації. Проаналізувавши закони та нормативно-правові акти, ми провели кілька тривалих розмов у кожній з п'яти країн. Переважно розмовляли з високими державними службовцями Міністерства юстиції та інших міністерств, які становили інтерес. Були також організовані зустрічі з суддями різних судів, особливо тих, які займалися адміністративними справами. Питання, порушені в цій праці, були предметом дебатів з адвокатами, з викладачами вищої школи та науковцями, іншими зацікавленими особами. Розмови проходили як англійською, так і мовою даної країни, за допомогою перекладача. Незважаючи на те, були обмежені в часі і нам вдалося поспілкуватися лише з незначною кількістю осіб, опитування великою мірою допомогло нам зрозуміти адміністративну процедуру в кожній із країн. Список цих осіб додається в кінці звіту.

1.4. Процес розробки правових норм

Адміністративні процедури, розглянуті у звіті, стосуються заходів індивідуального та особливого характеру. Ми не будемо надто довго спинятися на розроблених адміністративними

та виконавчими органами законодавчих заходах. Важливіше є коротко обґрунтувати відмінність та пояснити, чому ми вирішили не включати останні до нашого дослідження.

Насамперед уточнимо, що законодавчу функцію Парламенту, або іншого законодавчого органу, не слід вважати адміністративною процедурою. Зазвичай, механізм парламентських процедур поданий у внутрішніх регламентах або спеціальних правилах Парламенту, і ці правила стосуються головним чином процесу прийняття законів. Такі процедури не належать до сфери нашого дослідження. Нас цікавить вторинне джерело розробки адміністративного права, яке може набувати різних форм.

По-перше, високі державні службовці, такі як президент, рада міністрів, а іноді й той чи інший міністр чи місцеві органи влади, найчастіше наділені конституцією нормативними повноваженнями, які вони реалізують шляхом нормативних актів, декретів або постанов. *По-друге*, ця влада делегованого законодавства може надаватися міністрові, міністерству, чи іншому органу на основі законодавчого документа, який визначає її характер та межі дії. Існує ще й *третє* джерело вироблення норм адміністративного права, більш неформального характеру, - це керівні лінії та концепції, що розробляються органами влади в ході виконання ними своїх дискреційних повноважень. Нерідко самі органи адміністрації, у неформальний спосіб, створюють правові норми, і в зв'язку з цією компетенцією виникають цікаві й важливі запитання.

Зауважимо, що в адміністративно-процесуальних кодексах Центральної та Східної Європи цих правових норм, які походять з другорядних джерел, немає. Коли з'являється нагода, вживаються законодавчі заходи стосовно процедурних питань, однак слід визнати, що в усіх країнах регіону розробка адміністративного права вивчалася недостатньо, так само, як і (вдамося до жаргонного терміна, поширеного в юриспруденції країн континенту) - розробка нормативних актів. Які процедури повинні передувати створенню адміністративними органами правових правил? Це питання залишається для подальшого обговорення. Додамо, що це також є питанням, в якому різні західні юрисдикції мають добре розроблену доктрину. Ми не будемо спинятися в нашому дослідженні на цій проблемі, хоча вона й викликає в цих регіонах неабияке занепокоєння, яке, очевидно, заслуговує великої уваги.

1.5. Субстанційне право і процедура

У нашому дослідженні ми зосередимось на адміністративній діяльності, тобто на процедурах, які застосовують владні органи при здійсненні актів або під час ухвалення рішень. Адміністративні процедури повинні відрізнятися від субстанційного права, яке застосовується в різних ситуаціях. Субстанційне право встановлює повноваження та обов'язки адміністративної влади і підпорядковує використання цієї влади складній мережі юридичних правил.

Відмінність між субстанційним і процедурним правом є стрижневою, хоча межа між ними не завжди чітко окреслена. Не вдаватимемося до аналізу їхніх стосунків, обмежившись двома коментарями загального порядку. По-перше, адміністративно-процесуальні кодекси видають загальні правила, які чинні для різних інстанцій та різних адміністративних актів. Йдеться про відносно абстрактні правила, застосувати які було б неможливо, якби їх не доповнювали більш точними положеннями. Субстанційне право, яке регулює особливу сферу, часто подає ці додаткові положення, і немає нічого дивного в тому, що можна знайти заходи процедурного порядку в положеннях субстанційного права. Процесуальний кодекс окреслює нормативно-правові межі, які в подальшому доводяться до завершення в документі субстанційного права. По-друге, ті сфери адміністративної діяльності, які в процесуальних кодексах не відображені (і ми побачимо, що жодний з кодексів не охоплює вичерпно усієї галузі), часто забезпечуються субстанційним правом. Але зазначимо, що визначення процедур у багатьох галузях залишене на розсуд органів адміністративної влади.

1.6. Треті особи та групи за інтересами

Яскравою рисою досліджуваних тут адміністративних процедур є те, що межі їх застосування були старанно окреслені і зведені виключно до осіб, яких адміністративні акти стосувалися безпосередньо. Не враховуючи деяких суттєвих винятків, кодекси не застосовуються до третіх осіб, які можуть бути якимось чином зацікавлені в актах, що на них не спрямовані. Проте часто треті особи мають реальну зацікавленість в актах,

прийнятих органами адміністративної влади, а отже, вони можуть сподіватися, що їм буде надана можливість якось впливати на ухвалення рішення. Це питання набуває зараз дедалі більшої ваги, оскільки зростає роль груп за інтересами, яку вони відіграють сьогодні в регіоні у справі оновлення громадянського суспільства. Ще раз наголосимо, що розвинути глибше цей аспект у нашому звіті не вважаємо за можливе. Слід лише нагадати, що адміністративні процедури мають бути ретельно адаптовані з урахуванням третіх осіб та зацікавлених груп.

2. Угорщина

2.1. Юридичний контекст

Що стосується законів та належно структурованих інституцій, Угорщина успадкувала давню традицію, яка сягає доктрин і практики, чинних в Австро-Угорській імперії. Сильні й прогресивні сторони цієї імперії позначилися на угорській традиції. Адміністративне право було одним із найбільш розвинених елементів цієї системи, і угорці з неабиякою гордістю наголошують на авангардистському характері адміністративного права та інституцій, чинних протягом століття, яке передувало Другій світовій війні. Після того, як комуністи у 1945 році взяли суспільство під свій контроль, у зв'язку із зміною орієнтації посадових осіб адміністративне право втратило свою значущість, і багато принципів та процедур пішли в незабуття. Вважалося, що безсторонній контроль за діяльністю адміністративних органів з боку судів не є необхідним, і право громадян просити про судовий контроль, яке існувало до 1945 року, стало посуті нечинним. Кожна сфера діяльності адміністративних органів мала свої власні процедури, і тільки-но виникала потреба нагляду, кращим вважався варіант, коли це робила адміністративна установа.

У 1957 році, через рік після повстання і через п'ять років після прийняття *Цивільно-процесуального кодексу*, ухвалення *Закону про Загальні процесуальні правила державної адміністрації*⁶ (далі - *Загальні правила*), стало важливою реформою адміністративного права. Були включені деякі поняття, що діяли

⁶ Закон IV від 1957 р.

до 1945 року, а прийняття загального процесуального кодексу, чинного для актів та адміністративних рішень, було помітною інновацією. Метою Кодексу (*Загальних правил*) було згрупувати весь обсяг численних спеціальних процедур у єдиний набір загальних процедур. Проте *Загальні правила* не претендували на вичерпність, а отже кілька важливих адміністративних галузей були виведені з-під його дії. Друга мета *Загальних правил* - зробити адміністрацію відповідальною за свої нормативні акти і за свій нагляд, тому звернення до зовнішніх органів було дозволене лише як виняток. Найпоширеніша схема оскарження мала такий вигляд: особи, які вважали прийняте стосовно них адміністративним органом рішення несправедливим, повинні були звертатися до вищої інстанції в межах того самого органу адміністративної влади.

Угорський Парламент неодноразово вносив поправки до *Загальних процесуальних правил державної адміністрації*. Важливі поправки, зроблені 1981 року, відкрили шлях для обмеженого судового розгляду адміністративних актів. Наприкінці комуністичного режиму, в 1990 році, сталися й інші зміни. Внаслідок важливих поправок, внесених у 1991 році до Конституції та до *Загальних правил*⁷, судовий розгляд адміністративних актів був визнаний однозначно, і цей захід стане, можливо, головною формою контролю адміністративних органів.

2. 2. Конституційні фактори

Угорська Конституція, прийнята в 1949 році й суттєво змінена після подіння комуністичного режиму, містить кілька положень стосовно адміністративного права. Вона вимагає, передусім, уніфікації угорської юридичної системи з обов'язками, які міжнародне право ставить перед Угорщиною⁸. Виконуючи це положення Конституції, національне угорське право запозичило, з-поміж усіх інших, принципи Європейської Конвенції з прав людини, положення якої про належне застосування процедурних правил мають велику вагу в адміністративному праві.

По-друге, стаття 57.5 Конституції надає будь-якій особі, яка перебуває в Угорщині, право вимагати відшкодування

⁷ Акт XXVI від 1991 р.

⁸ Стаття 7.

збитків адміністративним органом, який порушив її законні права чи інтереси. На підставі статті 50 суди зобов'язані також розглядати законність рішень державної адміністрації. Це положення дуже важливе, оскільки є конституційною базою права громадян на судовий контроль адміністративних актів: воно відкрило шлях змінам, внесеним до *Загальних правил*, про які згадувалося вище.

По-третє, Конституцією створюється Конституційний суд, одним із повноважень якого є винесення рішень щодо конституційності законів та адміністративних заходів⁹. Передбачається також можливість створення законодавчим шляхом спеціалізованих судів у конкретних сферах діяльності¹⁰. Цього положення, очевидно, достатньо для створення спеціалізованих адміністративних судів, проте сьогодні це питання ще не порушується. Судовий розгляд дій адміністративних органів доручений спеціальним департаментам звичайних цивільних судів.

2.3. Огляд адміністративних процедур

Загальні правила адміністративної процедури є, переважно, чинними для будь-якого акта чи рішення, прийнятого адміністративним органом. Правилами докладно передбачене проведення процедур у першій інстанції, і більш вузько - апеляційних процедур та процедури розгляду справи з боку вищої адміністративної влади. Передбачається, що зацікавлені сторони мають бути повідомлені про факт процедури, мати право участі у процедурі та доступ до документів та інформації, яка стосується справи, за винятком певних обмежень, зокрема, коли йдеться про національну безпеку. Орган адміністративної влади може діяти у спосіб, який вона вважає за доцільний, збирати доказові елементи та заслуховувати свідків доти, поки в неї є повноваження ухвалення рішень за фактами та змістом справи. У відносно поодиноких випадках, може відбуватися більш формальний процес. *Загальні правила* містять положення про неупередженість, про адвокатське представництво, про звернення до експертів та про обов'язок обґрунтування рішення.

⁹ Стаття 32.А.1.

¹⁰ Стаття 45.2.

Дуже докладно передбачається оскарження рішень, ухвлених в першій інстанції. *Загальні правила* наполягають на поданні апеляції до вищої адміністративної інстанції, а також передбачають інший рівень апеляції: апеляція до судового органу з правових питань. *Загальні правила* детально не подають механізмів апеляційних процедур; вони обумовлені *Цивільно-процесуальним кодексом*. Після короткого огляду положень, варто докладніше розглянути деякі з цих аспектів.

2.4. Межі адміністративної дії

Загальні правила являють собою набір норм і процедур, яких адміністративні органи влади повинні дотримуватись у виконанні своїх повноважень. Першим пунктом загального порядку, на якому слід наголосити, є те, що ці норми належить розглядати як мінімальні; вони можуть доповнюватися, - а на практиці так воно і є, - більш докладніше і жорсткими процедурними правилами в деяких специфічних галузях адміністрації. Таким чином, для того щоб мати загальне уявлення про адміністративні процедури, потрібно розглянути кожен галузь адміністрації. Другий пункт загального порядку такий: навіть якщо *Загальні правила* застосовуються, зазначай, до усіх типів актів і адміністративних рішень, існують певні обмеження щодо їх дії. Вони викладені нижче.

Поле дії *Загальних правил* обмежене кількома способами: і) перше обмеження впливає з характеру акту; ii) друге обмеження: згідно з законом, дія *Загальних правил* на певні питання не поширюється; iii) третє обмеження впливає з характеру самого органу адміністративної влади.

2.4.1. Характер адміністративного акту

Щодо першого обмеження, *Загальні правила* застосовуються до органів державної адміністрації, які діють "в межах державної адміністративної процедури"¹¹. Цей дещо невдалий вислів не визначений і не уточнений *Загальними правилами*,

¹¹ Стаття 1, параграф 1; стаття 3.

проте він може охоплювати весь загальний акт та рішення, прийнятих адміністративними органами щодо окремих фактів. Єдине специфічне правило, яке визначає поле дії процедури органу державної адміністрації, передбачає, що певні типи актів є цілеспрямованими. Ці приклади слід вважати ілюстрацією основних цілеспрямованих процедур державної адміністрації, а не вичерпним визначенням. Основна цілеспрямована ситуація вважається такою, коли державний орган встановлює право або обов'язок для тієї чи іншої сторони.

Слово *встановлює* не є вдалим перекладом угорського терміна, та виходячи із загального змісту, коли адміністративна процедура стосується прав чи обов'язків особи, *Загальні правила* чинні. Практичне значення *Загальних правил* залежить від способу інтерпретації умови, згідно з якою права та обов'язки повинні надаватися. Якщо це інтерпретується чітко, *Загальні правила* не будуть чинними для тих актів адміністративних органів, які ставлять під сумнів інтереси, а не права. Те само відбувається і в певних галузях адміністрації, зокрема, якщо зачіпаються ті чи інші інтереси різних осіб або груп, особливо у сфері навколишнього середовища. Така інтерпретація звужує поле дії *Загальних правил*. Справді, галузь, у якій чинність *Загальних правил* слід уважно переглянути, стосується осіб і груп (в тому числі груп за інтересами), які зацікавлені в тому чи іншому питанні, але безпосередньо не вважаються "сторонами" під час розгляду даного питання¹².

Застосування *Загальних правил* спеціально передбачене у випадку, коли орган завіряє дані, зберігає досье або проводить офіційний розгляд¹³. Ця остання діяльність, тобто офіційний розгляд, вимагає ще одного виду роботи від уповноважених владних органів, а саме: проведення розслідування у справі тієї чи іншої сторони, якщо владному органу таке розслідування необхідне для належного виконання своєї функції¹⁴.

¹² Відповідно до англійської версії *Загальних правил* під словом "клієнт" розуміють осіб, яких адміністративний акт стосується безпосередньо, а під словом "сторона" - осіб, інтереси яких можуть зачіпатися в той чи інший спосіб. Ця відмінність є дещо проблематичною, і слід було б її розглянути глибше.

¹³ Стаття 3.1.

¹⁴ Статті 54-57.

2.4.2. Адміністративні акти законодавчого характеру

Вагоме обмеження дії *Загальних правил* випливає з того, що вони не чинні стосовно законодавчої діяльності уряду і адміністративних органів. Відповідно до угорської юридичної системи, кілька інституцій та офіційних осіб наділені законодавчою владою, а саме: Президент, Рада міністрів, Прем'єр-міністр і міністри, відповідальні секретарі міністерств та місцевих органів влади. Крім цих формальних законодавчих повноважень, різні органи приймають неформальні правила для виконання своїх безпосередніх повноважень¹⁵. Процедури прийняття *нормативних актів*, згідно з визначенням, яке континентальні юридичні системи дають цьому регламентарному процесові, містяться в спеціальних парламентських законах (в міру їх існування), за якими здійснюється делегування нормативної влади. У цьому дослідженні не було можливості розглянути діючі стосовно нормативно-правових актів процедури. Проте, враховуючи отриману в розмовах з різними відповідальними особами інформацію, складається враження, що становище в різних галузях права неоднакове і що в цілому процедури, чинні стосовно нормативних актів, розвинені слабо.

Єдина спроба видати загальний закон, який регулював би процедури даного контексту, це *Закон про законодавчу діяльність*¹⁶. Йдеться про цікавий і важливий закон, який заслуговує на більш глибокий аналіз, аніж цей, що може бути зроблений тут, проте кілька його положень необхідно навести. Згідно із статтею 19, громадяни можуть безпосередньо або через своїх представників брати участь у розробці і впровадженні законів, які стосуються умов їх життя. Адміністративні установи, неурядові організації та групи за інтересами повинні запрошуватися для участі в розробці цих законів¹⁷. Проекти міністерських декретів повинні надсилатися неурядовим організаціям та групам за інтересами до того, як буде здійснена кінцева розробка тексту¹⁸. Справжня ефективність даних заходів, а також інших

¹⁵ У *Проекті адміністративного права* розглядається специфіка розробки неформальних нормативно-правових актів органами адміністративної влади.

¹⁶ Закон XI від 1987 р. та доповнення до нього.

¹⁷ Стаття 20.

¹⁸ Стаття 29.

положень є важливим питанням, яке заслуговує більш уважного розгляду.

2.4.3. Акти, на які не поширюється дія Загальних правил

Якщо повернутися зараз до чинності індивідуалізованих актів, то слід сказати, що процедури стосовно незначних порушень та питань громадянства спеціально виведені з-під чинності *Загальних правил*¹⁹. Особливий закон про адміністративні заходи покарання був прийнятий у 1968 році, і на сьогодні проводиться його перегляд²⁰. Більше того, немає впевненості, що *Загальні правила* застосовуються до процедур по розслідуванню, які здійснюються адміністративними органами в певних сферах, зокрема розслідування у справах підприємництва, банківської діяльності або страхової компанії. Часто такі розслідування не приводять до ухвалення кінцевого рішення, проте вони можуть порушити важливі процедурні питання²¹. Ключовий елемент, який треба визначити стосовно *Загальних правил*, - чи зачіпає розслідування права і обов'язки фізичної або юридичної особи.

2.4.4. Акти, виведені з-під дії Загальних правил на підставі закону

Друге обмеження для чинності *Загальних правил* стосується адміністративних актів, на які ці правила, виходячи із спеціального законодавчого положення, не поширюється. Це такі галузі, як²²: національна оборона, зовнішня торгівля, адміністрація і соціальне забезпечення, незаконна комерційна діяльність, встановлення цін та податкова система і доходи. Щодо окремих галузей сумнівів не виникає, проте виключення соціального забезпечення, оподаткування та доходів не цілком

¹⁹ Стаття 3.7.

²⁰ Див.: *Акт про адміністративні заходи покарання* (Акт 1 від 1968 р.).

²¹ Для аналізу процедурних питань даного контексту див.: Galligan D.J. *Due Process and Fair Procedures*. Процедури з розслідування розглядалися також у межах *Проекту положень про адміністративну юстицію*.

²² Стаття 1, параграф 1; стаття 3, параграф 6.

зрозуміле і видається безпідставним. Однак практика показує, що це виключення спрацьовує рідко. Всі інші ділянки діяльності адміністрації підпорядковуються *Загальним правилам*, якщо решта законодавчих положень цьому не суперечать²³.

2.4.5. Типи органів влади, на які дія Загальних правил не поширюється

Третє обмеження чинності *Загальних правил* стосується характеру органу адміністративної влади, який чинить дію або ухвалює рішення. Загальний принцип наголошує, що *Загальні правила* чинні для "органів державної адміністрації"²⁴. Значення цього вислову в Законі не пояснюється, проте можна вважати, що він охоплює всі існуючі адміністративні органи центральних міністерств та місцеві адміністративні органи. *Загальні правила* також уточнюють, що певні органи, які не належать до державної адміністрації, підлягають *Загальним правилам* у випадку, коли законом їм надано право здійснювати акти державної адміністрації²⁵. Намагаючись розширити кількість установ, підпорядкованих закону, до органів, які, зазначай, належать до державної адміністрації, долучаються інші органи, що виконують адміністративні функції.

2.5. Базові принципи

Адміністративні процедури повинні проводитися відповідно до Конституції. Стаття 7 передбачає, що угорська юридична система підпорядковується положенням міжнародного права та контролює відповідність внутрішнього права цим положенням. Базові права особи офіційно визнані у статті 8, і Національний закон Угорщини гарантує ці права. Обов'язок адміністративних органів та інших урядових установ - поважати права особи. Конституція надає кожній особі право вимагати судового відшкодування, якщо рішення уряду або адміністративної установи зачіпають її фундаментальні права²⁶.

²³ Стаття 1, параграф 8.

²⁴ Стаття 1.

²⁵ Стаття 1, параграф 2.

²⁶ Стаття 70 К.

Загальні правила починаються декларацією базових принципів, які керують діями уряду та адміністрації. Деякі з них сформульовані дуже загально:

- у своїх процедурах адміністративні органи зобов'язані застосовувати закон, принципи демократії і поваги до особи²⁷;
- ці органи зобов'язані полегшувати користування правами, виконання обов'язків та сприяти зміцненню громадянської дисципліни²⁸;
- обов'язок активніше залучати громадськість²⁹;
- співробітництво з іншими органами влади, сторонами та організаціями чи особами, що задіяні у процедурі³⁰;
- обов'язок використовувати швидкі і прості процедурні механізми³¹.

Інші принципи мають більш чітке практичне значення:

- всі особи, які беруть участь в адміністративній процедурі, рівні перед законом³²;
- всі особи захищені від дискримінації або упередженості³³;
- право сторін бути інформованими в ході адміністративної процедури про їхні права та обов'язки, а також бути заслуханими³⁴;
- сторони, що були учасниками адміністративної процедури, мають право на оскарження первинного рішення³⁵.

Деякі принципи, викладені в другій групі, докладніше розглядаються в різноманітних положеннях, прийнятих після *Загальних правил*; інші, зокрема положення першої категорії, відзначаються скоріше прагненням до ідеалів доброї адміністрації, ніж утвердженням юридичних принципів, дотримання яких можна вимагати в судовому порядку.

²⁷ Стаття 2.1.

²⁸ Стаття 2.2

²⁹ Стаття 2.4.

³⁰ Стаття 2.4.

³¹ Стаття 2.7.

³² Стаття 2.5.

³³ Стаття 2.5.

³⁴ Стаття 2.6.

³⁵ Стаття 2.6.

2. 6. Еволюція адміністративного акту

Державний адміністративний орган зобов'язаний розглянути будь-яке питання, що знаходиться під його юрисдикцією³⁶. Якщо цим обов'язком нехтують, наглядовий орган може вжити заходів, якими змусить його дотримуватися³⁷. Найперше завдання адміністративного органу, який прагне належно виконувати свої обов'язки в межах конкретного закону, - переконатися, що він володіє законною владою і повноваженнями виносити рішення в цьому питанні. Загальними правилами докладно передбачені елементи, які дають можливість визначити коло компетентності органу та розв'язати суперечки з цього приводу³⁸. Ці положення дуже деталізовані й складні, і відносно важкі для виконання. Їх можна було викласти в більш ясний і простий спосіб.

Адміністративний захід може вживався адміністративним органом або стороною³⁹. В останньому випадку необхідним є подання усної або письмової заяви⁴⁰. Характер процедури для вжиття заходів може бути обумовлений законом⁴¹. Закон може також надавати стороні право на отримання висновку про впровадження або хід процедури. Згідно із загальним правилом, рішення має прийматися не пізніше, як у тридцятиденний термін після надходження звернення або після рішення адміністративного органу розпочати процедуру⁴².

Адміністративний орган може вимагати явки осіб для подання свідчень; він повинен встановити дату і місце слухань⁴³. Якщо процедура була започаткована з ініціативи адміністративного органу, повноваження викликати свідків передбачає і повідомлення сторони, щоб вона могла так само дати свідчення; однак якщо процедура розпочата однією із сторін, її можна запросити для подання свідчень, замість того, щоб надсилати їй виклик для явки⁴⁴. Можна також викликати експертів, якщо закон це дозволяє⁴⁵.

³⁶ Стаття 4, параграф 1.

³⁷ Стаття 4, параграф 1.

³⁸ Глава II. Ці питання про повноваження тут не розглядаються.

³⁹ Глава III, параграф 1.

⁴⁰ Глава III, параграф 1, стаття 16.

⁴¹ Стаття 16, параграф 1.

⁴² Глава III, параграф 1, стаття 15.

⁴³ Стаття 22.

⁴⁴ Стаття 27.

⁴⁵ Стаття 32.

Перед слуханням адміністративний орган повинен визначити, які саме факти треба вивчити для винесення рішення в даному питанні. Враховуючи даний фактор, адміністративний орган може вирішити зібрати свої власні доказові елементи, якщо він вважає за необхідне або якщо одна із сторін цього просить⁴⁶. Адміністративний орган також має право проводити розслідування стосовно будь-якого предмету чи документа, якщо характер справи вимагає оцінки фактів, важливих для ухвалення правильного рішення⁴⁷.

В ході процедури адміністративний орган може, при потребі, неодноразово заслуховувати свідків та експертів. Додатково може відбуватися процес, під час якого будуть заслухані свідки та представлені доказові елементи. Це можливо у випадку, коли проведення процесу передбачене законом або коли відповідальні особи вважають, що за фактами справи процес необхідний⁴⁸.

2.7. Відкритість і гласність

Гласність адміністративного процесу є, напевно, однією з найважливіших цілей сучасного адміністративного права. Принцип гласності передбачає, що процедура, яку могли б тримати в таємниці, може вивчатися ззовні. Гласність надає низку переваг. Вона означає, що сторони мають право знати, що відбувається, вони можуть вивчати правову сторону, факти та доказові елементи, на які буде спиратися майбутнє рішення, і брати повноправну участь у процедурі. Гласність означає також, що розгляд і контроль іншими органами тієї інстанції, яка ухвалювала первинне рішення, є більш легким та ефективним. І, нарешті, вона означає необхідність діяти відкрито, знаючи, що акти можуть бути проаналізовані, гласність здатна вплинути на орган, який виносить первинне рішення і спонукати його до ухвалення кращого за якістю рішення. Гласності можна досягти за допомогою різних механізмів, і деякі з них будуть розглянуті в наступних частинах, які вміщуватимуть оцінку ситуації в Угорщині.

⁴⁶ Стаття 26.

⁴⁷ Стаття 31.

⁴⁸ Стаття 36.

2.7.1. Закони про свободу інформації

Один з цих механізмів полягає в обов'язку владного органу робити інформацію доступною, чи то природно, чи на прохання зацікавленої сторони. Така інформація охоплює, зазвичай, критерії ухвалення рішень. Нормативно-правові акти більш офіційного характеру - закони, декрети і вторинні нормативні документи - будуть публікуватися, хоч і не завжди, і є доступними. Менш формальні нормативні документи, зокрема директивні лінії, декларації принципів, циркуляри часто приймаються в рамках виконання дискреційних повноважень; жодна процедура не обумовлює механізмів їх прийняття, і публікація їх не обов'язкова. Гласність вимагає декларації та публікації усіх цих критеріїв⁴⁹. А угорське право вимоги про опублікування такої інформації не ставить.

Більше того, слід буде подавати інформацію про певні питання загального інтересу, які стосуються того чи іншого органу або міністерства, чи інформацію, зібрану органом або міністерством - звіти, настановчу документацію, інформаційні та дискусійні документи тощо. Орган чи міністерство повинні мати інформацію про особисті дані громадян та їх досьє. Така інформація надається, зазвичай, лише особам, яких вона стосується, і повинна орієнтуватися головним чином на збір медичних даних, відомостей для сфери соціального захисту, для судової картотеки та ін.

У країнах Заходу подібні чинники часто обумовлюються законом про доступ до інформації. Угорський закон *Про захист відомостей особистого характеру та розповсюдження інформації загального інтересу*⁵⁰ висвітлює певні аспекти даного питання. Основні елементи закону дозволяють громадянам, по-перше, здійснювати певний контроль над особистими даними, які зберігаються або були спеціально зібрані іншими, і по-друге, робить можливим доступ громадян до деяких даних загального інтересу. Саме цей аспект нас тут цікавить. Під висловом *інформація загального інтересу* маються на увазі всі

⁴⁹ Як приклад способу дотримання гласності можна взяти підхід, який використовується в Австралії, де передбачено, що адміністративний орган може застосовувати неформальні критерії лише за умови, що вони були опубліковані. *Freedom of Information Act (Commonwealth of Australia)*, 1982, стаття 3.

⁵⁰ Закон LXIII від 1992 р., з поправками.

відомості, якими володіють органи влади, що виконують функції в межах центральної адміністрації чи місцевих органів, або інші державні функції, визначені законом⁵¹. Ці дані не включають особистих відомостей.

Обов'язком державних органів влади в Угорщині є швидке надання точної інформації. Визначення цього обов'язку є дещо нечітким, проте перед ними стоять й інші, більш специфічні обов'язки. Це публікація інформації про діяльність державного органу або надання вільного доступу до неї. Таке положення надто загальне, проте воно сприяє швидкому отриманню даних про діяльність органу, його повноваження, організаційну структуру, про категорії інформації, якими він володіє та юридичні правила, які визначають його діяльність⁵².

Для офіційних та адміністративних таємниць передбачені винятки. Обмежувати доступ до інформації можуть також специфічні закони. Вони охоплюють такі ділянки, як національна безпека, державна таємниця, кримінальні розслідування та міжнародні відносини. Інший закон, прийнятий 1995 року - *Про державну таємницю та конфіденційні документи* - стосується поняття державної таємниці та поняття конфіденційності документа. Він розглядає також інші поняття, зокрема: хто може займатися класифікацією, які типи даних підлягають класифікації та яку саме процедуру належить застосовувати. Ми не в змозі проаналізувати ці положення тут, але під час розмов про конкретне застосування цих законів були висловлені певні побоювання.

2.7.2. Гласність адміністративної процедури

Інша серія механізмів, спрямованих на забезпечення гласності, стосується специфічних адміністративних процедур. У принципі, адміністративні рішення повинні ухвалюватися в умовах гласності: цей принцип проявляється в повідомленні сторонам інформації, яка стосується процедури, забезпечення можливості для сторін їх участі у процедурі, надання пояснень та обґрунтування рішення і, в міру можливості, проведення публічних слухань. Як показує аналіз, наведений нижче, ці питання досить докладно розглянуті в угорських *Загальних правилах*.

⁵¹ Стаття 2.3.

⁵² Стаття 19.

2.8. Участь: повістка, повідомлення інформації та слухання

Важливі питання участі в процедурі взагалі, а також повісток, повідомлення інформації і слухання зокрема, висвітлені, по-перше, у вигляді загальних принципів, і по-друге, в більш докладних положеннях.

2.8.1. Участь і залучення громадськості

Взагалі адміністративні органи зобов'язані сприяти участі сторін у процесах ухвалення рішень. *Загальні правила* передбачають, що адміністративні органи повинні “виконувати свої функції за активної участі громадськості. Державні адміністративні процедури базуються на ефективному співробітництві між органами влади, клієнтами, іншими органами та особами, що беруть участь у процедурі”⁵³.

Цю декларацію можна тлумачити як загальний принцип участі, суть і зміст якого знайшли своє уточнення в кількох інших положеннях *Загальних правил*, про що йтиметься нижче. Загальний принцип сам може бути фундаментом для розробки судами більш специфічних правил участі у процедурі, проте в даному контексті ніщо не дозволяє стверджувати, що уторські суди візьмуть на себе таку активну роль.

2.8.2. Сповіщення

Загальними правилами передбачене загальне положення щодо сповіщення, проте цей обов'язок має суттєве обмеження⁵⁴. Сповіщення здійснюється, коли процедуру розпочато з ініціативи владного органу, але воно, очевидно, не обов'язкове, коли сторона сама є ініціатором процесу. Виходячи з цього обмеження, загальний обов'язок щодо сповіщення актуальний лише тоді, коли спеціальний закон, чинний для даного питання, цього вимагає. В межах підготовки цього звіту не було

⁵³ Стаття 2.4.

⁵⁴ Статті 13.2. та 25.

змоги розглянути весь обсяг законів з тим, аби встановити, чи всі вони містять положення про сповіщення; проте із розмов з державними службовцями випливає, що такі положення не передбачені рутинним способом. Практика мінлива, і в кількох галузях адміністративного втручання положення про сповіщення не діють. Якщо запропонований захід стосується великої кількості сторін, сповіщення повинно проводитися шляхом широкого інформування. Якщо адміністративна процедура вже відбувається, та чи інша зацікавлена сторона повинна отримувати інформацію про заслуховування свідка або експерта, про проведення розслідування або процесу⁵⁵. Повідомлення повинно вказувати, що сторона має право, але не мусить обов'язково бути присутньою і брати участь.

2.8.3. Належне інформування

Повідомлення сторонам органом адміністративної влади фактів та документів, які стосуються його рішення, є важливим елементом принципу гласності. Загальний принцип має бути наступним: за деякими винятками, зокрема, державна таємниця, вся дотична інформація, якою орган влади володіє, повинна повідомлятися. Вимоги щодо повідомлення в *Загальних правилах* такого чіткого принципу все-таки не вміщують. В міру того, як загальне положення приймається, забезпечення належного інформування залежить від загального принципу співробітництва й участі⁵⁶, і від обов'язку адміністрації інформувати сторони про їх права та обов'язки⁵⁷. Ці два дуже абстрактні принципи можуть сприяти встановленню загального обов'язку повідомлення правових положень, фактів та дотичних доказових елементів; проте цього недостатньо, і вони ще не являють собою адекватної бази для обов'язку передачі інформації. Було б, мабуть, доцільно доповнити текст обов'язком, який був би чинний для всіх.

Більш специфічний обов'язок передбачений у статті 26 *Загальних правил*, який зобов'язує адміністративний орган повідомляти факти, необхідні для ухвалення рішення. Можна при-

⁵⁵ Стаття 25.

⁵⁶ Стаття 2.4.

⁵⁷ Стаття 2.6.

пустити, що і сторони будуть інформуватися про ці факти. Така інтерпретація посилюється статтею 26.2, яка зобов'язує уповноваженого державного службовця надавати сторонам необхідну їм інформацію ще до того, як вони використають своє право бути заслуханими. Цей обов'язок включає, очевидно, і завдання інформувати сторону про чинні правові положення але, ще раз наголосимо, про загальний обов'язок повідомлення інформації мова не йде. Орган адміністративної влади зобов'язаний готувати звіт або протокол процедури, включаючи слухання сторін, свідків та експертів⁵⁸. Протокол повинен також включати основні заяви та конкретні висновки⁵⁹. Загально-визнано, що протокол повинен надаватися в розпорядження сторін, навіть якщо у правилах дослівно про це не сказано. Специфічне положення передбачає, що одна із сторін просить і (припускається), що отримує звіт про етап, який стосується ведення процесу або розслідування.

Єдине чітке і пряме твердження щодо повідомлення стосується документів⁶⁰. Сторона, або її представник, має право доступу до будь-якого документу, створеного в межах процедури і може копіювати його для себе. Це право поширюється на інших зацікавлених осіб, які безпосередньо не виступають сторонами у процедурі, що відбувається. В межах дослідження адміністративної процедури щодо контролю забруднення води ми дійшли висновку, що державні службовці, обговорюючи питання про доступ широкого загалу до досье, і зокрема про доступ до нього людей, які сторонами у процедурі не були, але інтереси яких потребували захисту⁶¹, використовували свої дискреційні повноваження. Право доступу не заторкує, очевидно, інших документів, які стосуються справи і які спеціально для процедури не створювалися, але на які адміністративний орган може спиратися в ухваленні рішення.

⁵⁸ Стаття 17.1.

⁵⁹ Стаття 17.2.

⁶⁰ Стаття 41.

⁶¹ Проект положень про адміністративну юстицію: Вивчення контролю промислових стоків до річок.

2.8.4. Слухання

З часу визнання загального права участі в адміністративному процесі не надто складно вимагати заслуховування сторони. Специфічне положення щодо цього права передбачене також у статті 27 *Загальних правил*: параграф 2 посилається на право взагалі, а параграф 1 передбачає, що це право реалізується шляхом усної або письмової заяви. В даному положенні уточнюється також, що сторона може відмовитися зробити заяву. Стаття 36 *Загальних правил* також вміщує право бути заслуханим. Ця стаття передбачає, що адміністративний орган повинен розглядати питання в межах процесу, якщо цього вимагає закон або якщо це необхідно для розв'язання питання. У разі проведення процесу, сторони, свідки й експерти мають бути заслухані⁶². Під час слухання сторона, або її представник, може подати зауваження стосовно того, що було висловлено⁶³. Сторона може викликати свідків та представляти власні доказові елементи⁶⁴.

Непросто точно окреслити форму, якої набирає слухання в різних контекстах, та визначити ефективність цих слухань. У межах дослідження стосовно видачі дозволу на створення приватних шкіл констатувалося, що слухання було основним елементом процесу, і не лише тому, що воно давало змогу сторонам надати свої аргументи і відповісти на протилежні аргументи, а також як засіб доповнення поданої на початку заяви додатковою інформацією. Завдяки слуханню відповідальні особи можуть також пояснювати сторонам спірні питання, якщо є така потреба, що досить часто якраз і трапляється. Цей аспект особливо важливий тоді, коли сторони не мають юридичної консультації. Дійсно, принаймні в цьому секторі адміністрації, відповідальні особи провели слухання, які за своїм характером скоріше являли собою неформальний засіб проконсультувати сторони, ніж формальну процедуру⁶⁵. Таким чином, залишається зробити ще один крок, щоб перейти від консультації до неформальних переговорів. У межах підготовки *Проекту положень про адміністративну юстицію* було встановлено, що

⁶² Стаття 36.2.

⁶³ Стаття 36, параграф 2.

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ Проект положень про адміністративну юстицію. Вивчення питання надання дозволу на діяльність приватних шкіл.

неформальні переговори являють собою регулярний етап вивчення конкретної ситуації.

2.9. Законне представництво

Загальні правила безпосередньо не стосуються питання законного представництва, але вони передбачають “законне представництво, або представництво на підставі влади”⁶⁶. Виглядає на те, що законне представництво є також включеним. Проте поодинокими рідкісними є випадки, коли під час адміністративної процедури сторони були представлені законним радником. Слід зазначити, що тепер є загальновизнаним, що думки спеціалістів права чи інших галузей суттєво впливають на успіх або провал однієї із сторін під час адміністративної процедури⁶⁷.

2.10. Втрата незалежності і упередженість

У статті 19.1 *Загальних правил* сказано, що загальний принцип, згідно з яким державний службовець або адміністративний орган не повинні брати участі у виробленні рішення, яке їх безпосередньо стосується. Це відносно вузьке поняття було творчо використане в західних юридичних системах як підґрунтя для різних доктрин проти втрати незалежності представниками держави⁶⁸. Втрата незалежності може характеризуватися кількома чинниками, проте найбільш поширеним є упередженість або їх загроза з боку відповідальної посадової особи.

Це поняття розвинене в наступній частині *Загальних правил*, де йдеться про заборону прямої участі державних службовців у процедурі, якщо “від них не можна очікувати об’єктивної оцінки досє”⁶⁹. Мета даного положення - добитися того, щоб особа, яка ухвалює рішення в першій інстанції, не

⁶⁶ Стаття 18.1.

⁶⁷ Див.: *H. and Y. Genn. The Effectiveness of Representation Before Tribunals / Lord Chancellor's Department. - London, 1989.*

⁶⁸ Див.: *Galligan D.J. Due process and Fair Procedures.*

⁶⁹ Стаття 19.2.

брала участі в цій справі на більш високому рівні. Принцип об'єктивної оцінки є прийнятним способом, який відповідає вимогам щодо незалежності та неупередженості, однак цей принцип залишається відносно абстрактним і потребує більш деталізованого викладу. Якщо кодекс адміністративних процедур ставить однією із своїх цілей виховувати державних службовців та спрямовувати їхню діяльність, не менш важливим є й те, щоб чинні норми викладалися чітко і якомога детальніше порівняно з іншими загальними нормами. Ще раз наголосимо, що йдеться про галузь, у якій угорські суди, в межах судового розгляду, могли б привнести більше точності до поняття упередженості та відсутності незалежності, проте дуже бажаним є внесення цих деталей до кодексу.

2.11. Обмеження щодо процесу ухвалення рішень

Загальні правила не торкаються цілої серії питань, які в західних системах адміністративного права вважаються вагомими перешкодами у процедурах з прийняття рішення і, особливо, якщо однією із сторін у справі виступає адміністративна влада, яка має дискреційні повноваження. Ці питання включають вироблення неформальних директивних ліній та заборону чинити перешкоди для здійснення дискреційного вибору; вони містять загальні принципи, спрямовані проти делегування відповідальною посадовою особою або органом своїх повноважень іншій особі чи органу, проти відмови виконувати повноваження, обмеження щодо підписання контрактів, які звужують поле свободи владного органу діяти так, як він вважає за краще в даних обставинах.

Такі принципи часто виробляються судами під час здійснення ними своєї контрольної функції. Ці принципи спираються на поняття законності, відповідно до інтерпретації, яку їй дає юриспруденція, і головна їхня роль полягає у визначенні критеріїв, на яких можуть базуватися судові оскарження актів, вчинених адміністрацією. Проте не завжди чітко визнається, що мотиви необхідності контролю є одночасно і принципами, якими адміністративні органи повинні керуватися у здійсненні

своїх повноважень⁷⁰. Виходячи з цього, було б доречним включити ці принципи до кодексу адміністративної процедури.

В такому контексті заслуговує на увагу питання дискреційної влади та засобів її контролю. Подамо два коментарі. Один стосується враження, яке часто складається при ознайомленні з юридичними системами Центральної та Східної Європи, а саме: що дискреційна влада знаходиться дещо поза рамками закону, що вона незаконна або, навіть коли вона і вписується в рамки закону, являє собою щось на зразок “чорного ящика”, на який право не справляє жодного впливу. Доречно зауважити, що в західних юридичних системах було докладено зусиль, насамперед, для визнання положення про законність дискреційної влади і, по-друге, щоб відчинити “чорний ящик” та зрозуміти, як дискреційна влада діє, і виробити юридичні механізми для кращого управління нею⁷¹. Наведені вище принципи вписуються в механізми, які застосовуються для досягнення цієї мети.

Другий коментар стосовно дискреційної влади - це те, що її існування не обмежується лише тими випадками, коли вона спеціально надається, вона часто імпліцитно впливає з інтерпретації та застосування норм і правил. Вивчення ситуації з наданням ліцензій на відкриття в Угорщині приватних шкіл дозволило констатувати, що імпліцитна дискреційна влада відіграла важливу роль у способі ухвалення рішень, і оскільки контроль законом не передбачений, використання цієї влади в різних районах суттєво відрізнялося. У дослідженні було також зазначено, що відповідальні посадові особи значною мірою довірилися неформальним директивним лініям⁷². Можна ще довго розглядати ці цікаві питання, проте з такою невеликих коментарів уже впливає висновок, що правові положення, як і положення адміністративної процедури, повинні характеризуватися більшою точністю у трактуванні питання дискреційної влади.

Принципи цього типу, якими спрямовується та звужується використання дискреційної влади, не єдині. В адміністративному праві часто можна знайти й інший набір принципів,

⁷⁰ Спробу викласти загальні принципи як мотиви контролю було зроблено в австралійському законі: *Administrative Decisions (Judicial Review Act)*, Cth, 1997.

⁷¹ Див.: *Davis K.C. Discretionary Justice. - 1969; Galligan D.J. Discretionary Powers. - Clarendon, Oxford, 1986.*

⁷² Проект положень про адміністративну юстицію.

чинних для процесу ухвалення, який має привести до прийняття рішення, особливо коли наявний дискреційний аспект. Відповідно до одного з цих принципів, влада повинна діяти чесно й сумлінно. Даний принцип нечітко викладений в угорських *Загальних правилах*, але можна припустити, що він є імпліцитним стосовно загального обов'язку влади діяти відповідно до закону⁷³. Виходячи з іншого принципу, адміністративна влада повинна використовуватися саме для тих цілей, для яких вона й надана, з урахуванням усіх чинних факторів та відкиданням зайвих. Як стверджує принцип, близький до попереднього, при виконанні владних повноважень не повинен допускатися грубий брак виваженості. Невиважений характер діяльності сам по собі може бути пов'язаний з принципом пропорційності, напрацьованим протягом останніх років Європейським судом та кількома національними судами як принцип, якого необхідно дотримуватися в процесі ухвалення адміністративного рішення.

Угорські *Загальні правила* спеціально і безпосередньо цих питань не торкаються, і можна справді стверджувати, що найкраще було б залишати судам завдання вироблення цих принципів у ході проведення ними судового контролю. Це шлях, яким пройшла велика кількість західних країн, зокрема Франція та Об'єднане Королівство, де принципи судового контролю були розроблені й поширені адміністративними судами, як це було у Франції, та вищими судами загального права в Об'єднаному Королівстві. Принцип законності чільний, але, як і кожний абстрактний принцип, він повинен постійно інтерпретуватися для того, щоб набувати повноти своєї суті і значення. В країнах Центральної та Східної Європи, де судовий контроль як вагомий засіб контролю адміністрації лише починає розвиватися і де потрібно ще кілька років, поки зміцніє юриспруденція, доцільним видається доповнення кодексу адміністративної процедури загальними принципами, про які тут йшлося.

2.12. *Обов'язок мотивації рішень*

Акт або рішення адміністративного органу повинні супроводжуватися викладом мотивів, які пояснюють їх⁷⁴. Крім різних

⁷³ Стаття 2.1.

⁷⁴ *Загальні правила*, стаття 43.1.

формальних елементів, виклад мотивів повинен включати факти та доказові елементи, а також зазначати, яке право застосовувалося. Необхідно також вказувати причини, з яких не взяті до уваги аргументи чи доказові елементи, надані однією із сторін.

В адміністративному праві завжди нелегко визначити, які мотиви можна вважати достатніми, і це питання часто виноситься на судовий розгляд. У західних адміністраціях багато писалося про те, що повинно міститися у викладі мотивів, і немає жодного сумніву, що ці питання постануть також і перед угорськими судами.

Здійснене в межах підготовки *Проекту положень про адміністративну юстицію* дослідження про надання дозволу займатися певною діяльністю підтверджує, що виклад мотивів може бути більш-менш повний та інструктивний і що зміст їх значною мірою визначатиметься контекстом. Добрий приклад саме такого мотиву знаходимо в рішенні про надання дозволу відкрити приватну школу. Беручи до уваги, що в Угорщині відмова у наданні дозволу привернула б увагу засобів масової інформації, таке рішення буде, очевидно, дуже добре сформульоване, і, позасумнівом воно буде також дуже добре вмотивоване⁷⁵. Рішення, які не привертають уваги громадськості, можуть супроводжуватися більш лаконічними поясненнями. Адміністративне рішення повинно негайно повідомлятися сторонам; якщо кілька сторін зацікавлені в даній справі, правило вимагає, щоб повідомлення рішення мало публічний характер та здійснювалося шляхом афішування⁷⁶.

2.13. Оскарження: повторний розгляд, апеляція, контроль

Оскарження адміністративного акта або рішення може мати кілька форм: і) заява, подана в той самий орган; ii) апеляція до вищого адміністративного органу; iii) подальша апеляція з правових питань, яка подається до суду.

⁷⁵ Більше деталей можна почерпнути в *Проекті положень про адміністративну юстицію*.

⁷⁶ Статті 43 і 45.

2.13.1. Подання заяви з проханням про перегляд справи

Загальні правила не трактують перше звернення як апеляцію, а як заяву, подану однією із сторін до адміністративної установи з проханням переглянути своє рішення у зв'язку з його суперечністю закону⁷⁷. Після отримання заяви владний орган може змінити або відкликати своє рішення, передбачивши певні заходи захисту третіх осіб, інтереси яких порушені. Орган влади може змінити або відкликати своє рішення лише один раз і, як зазвичай, він може це зробити протягом року після ухвалення рішення. Повноваження змінювати або відкликати рішення може обмежуватися в законному порядку.

2.13.2. Апеляція до вищого адміністративного органу

Другою формою оскарження є власне апеляція. Однак варто підкреслити два важливі пункти. Перший - це те, що право апеляції мають сторони - учасники адміністративної процедури та особи, які не були учасниками, але інтереси яких були порушені в результаті проведеного акту чи прийнятого рішення⁷⁸. Обидві категорії апелянтів можуть вдаватися до різних форм оскарження. Другим пунктом є те, що факт подання апеляції тягне за собою припинення дії акту чи початкового рішення, за винятком випадку, коли орган влади здійснив акт або ухвалив рішення, якими наказується негайне його застосування⁷⁹. Владний орган має такі повноваження у багатьох ситуаціях, враховуючи й ті, коли закон чи декрет передбачають негайну чинність.

Апеляція подається до адміністративного органу, який першим розглядав справу. Вона має бути подана не пізніше як через п'ятнадцять днів після акту чи рішення, за винятком інших передбачених законом термінів апеляції. Даний орган повинен подати звернення до вищої інстанції протягом восьми-

⁷⁷ Стаття 61.

⁷⁸ Статті 62 і 72.

⁷⁹ Стаття 63.

денного терміну; це при тому, що він може за цей самий період відкликати, змінити, виправити або ж доповнити рішення, яке оскаржується⁸⁰. Вищою інстанцією є, зазвичай, вищий орган адміністративної влади. Приміром, міністерство є вищою інстанцією стосовно питань, які були розглянуті в першій інстанції, - тобто головою місцевого адміністративного органу або головою органу цивільної адміністрації Будапешта, а міністр є вищою інстанцією для міністерства.

Апелянт може подати нові факти та доказові елементи, а процедури апеляційних слухань подібні до процедур, які застосовувалися при першому розгляді справи. Під час апеляційного слухання вищий орган може підтвердити, змінити або скасувати рішення⁸¹. Вищий орган матиме у своєму розпорядженні всі документи, які стосуються справи, проте якщо для вирішення питання необхідні інші доказові елементи, або документи, апеляційний орган може сам збирати відомості чи направити справу до органу, який ухвалював рішення у справі, з вимогою про її перегляд⁸². Апеляція може подаватися стосовно змісту та правових питань. У випадках, коли вважається, що акт чи рішення є незаконними, апеляційний орган може змінити або скасувати рішення й передати питання до першого органу для винесення іншого рішення⁸³. Це останнє повноваження підлягає певним обмеженням, передбаченим *Загальними правилами*, та іншим обмеженням, обумовленим специфічними законами⁸⁴.

Право на апеляцію до вищого органу має певні обмеження⁸⁵. Зокрема, немає апеляції першого рішення, якщо воно винесене урядом чи міністром. Неможливе також подання апеляції до вищого органу, якщо законом передбачена апеляція до суду.

2.13.3. Судовий розгляд

Третьою формою оскарження є заява, подана стороною до суду для розгляду законності акту чи рішення⁸⁶. Така форма

⁸⁰ Стаття 65.

⁸¹ Стаття 66.2.

⁸² Стаття 66.3.

⁸³ Стаття 71.1.

⁸⁴ Стаття 71.2.

⁸⁵ Стаття 64.

⁸⁶ Стаття 72.1.

судового контролю є доступною лише тоді, коли апелянт вичерпав усі можливі види апеляції до вищого адміністративного органу⁸⁷. Подання заяви з вимогою судового контролю *автоматично* не припиняє чинності оскаржуваного адміністративного рішення⁸⁸. Це складне питання: адміністративний орган може заявити про негайну чинність рішення; сторона, яка просить перегляду, може вимагати припинення чинності, і тоді рішення винесе суд. З іншого боку, якщо адміністративний орган не заявляє про негайну чинність рішення, факт подання заяви про перегляд викликає припинення чинності рішення.

Якщо встановлюється незаконність рішення, суд визнає його недійсним⁸⁹. Суд може також наказати адміністративному органу винести нове рішення згідно з судовою точкою зору. Повноваження суду щодо репарації (відшкодування) є вищим від оголошення незаконності; воно включає право модифікації рішення, якщо це передбачено специфічними законами. Судова влада і повноваження в межах контролю адміністративних актів докладно тут не аналізуються, оскільки вони є предметом другої частини даного звіту. Сторона, яка не задоволена рішенням суду в першій інстанції, згідно з чинними процедурами для судів загального права може подати апеляцію на це рішення до вищої судової інстанції.

2.13.4. Коментарі

Під час розмов з угорськими державними службовцями та адвокатами часто звучала думка про надзвичайну складність апеляційного режиму. Для численних випадків передбачено три форми оскарження - дві в межах адміністративної системи, третя - в суді. У судовій системі існує, як правило, ще й другий рівень апеляції. До цього можуть додаватися складнощі, породжені наслідками, що впливають з характеру апеляційної інстанції (вища адміністративна інстанція чи суд). Можна впевнено стверджувати, що підхід до оскарження зазнає в майбутньому суттєвого спрощення.

⁸⁷ Стаття 72.2.

⁸⁸ Статті 72.3. та 72.4.

⁸⁹ Стаття 73.1.

Другий пункт, який заслуговує на особливу увагу, стосується співвідношення між адміністративною та судовою апеляцією. Коли у 1957 році були прийняті *Загальні правила*, метою “підводної” політики була практика контролю адміністративних органів лише з боку інших адміністративних органів через призму адміністративних апеляцій. Політична орієнтація відтоді змінилася, і кілька запроваджених змін передбачають та розширюють роль судів стосовно адміністративних рішень. Як наслідок, судовий контроль являє собою базовий аспект *Загальних правил*; однак і далі продовжує існувати невпевненість щодо двох форм апеляції в межах нового адміністративного порядку. На сьогодні подання апеляції до судів неможливе, якщо не використані всі види внутріадміністративного оскарження, за винятком випадків прямої апеляції, обумовлених законом. Цей підхід відрізняється від підходу деяких сусідніх країн, де судовий нагляд сприймається як альтернативне рішення стосовно адміністративних апеляцій.

Офіційна позиція Угорщини передбачає, що судовий нагляд йде слідом за внутріадміністративною апеляцією, проте з висловів державних службовців та адвокатів випливає, що на практиці зростає кількість звернень з апеляціями саме до судів. У цих дискусіях стверджувалося, що із запровадженням змін у 1990 році, які посилили судову владу, якість внутрішнього нагляду та частота внутрішніх апеляцій значно знизилася. Сучасний стан справ не є задовільним і є необхідність запровадження нового, краще вивченого та більш систематизованого підходу.

2.14. Висновки та питання для обговорення

Прийняття 1957 року в Угорщині *Загальних правил* було вагомим кроком уперед в історії угорського адміністративного права та адміністративної юстиції. Якщо проілюструвати дію цих правил у подальші роки після їх прийняття нелегко, зате можна з упевненістю стверджувати, що вони застосовувались державними службовцями з серйозністю і являли собою реальний намір створити таку адміністративну культуру, в якій турбота про становлення ефективної адміністративної системи була збалансована турботою про інтереси громадян. Такий підхід

набув останнім часом реальної підтримки; було внесено низку поправок субстанційного характеру, які не лише модифікують процедурні елементи, але й розширюють можливості апеляційного звернення до суду.

Однак після сорокарічного існування *Загальні правила* потребують глобального перегляду. Вони складні, надто деталізовані у деяких пунктах та надто сумарні в інших; мова (принаймні, переклад) штучна, і в підході до трактування понять дається взнаки соціальний та політичний клімат Угорщини 1957 року. Угорщина в 1957 році проклала шлях для країн Центральної та Східної Європи прийняттям першого кодексу адміністративної процедури; вона могла б знову таке зробити, прийнявши новий, краще адаптований до потреб адміністратора в межах демократичної системи кодекс та забезпечивши повний захист прав громадян.

Крім того, що дається взнаки вік кодексу адміністративної процедури і відчувається, звідки росте його коріння, він містить ще й достатньо специфічних пунктів, які вимагають перегляду. Деякі з цих пунктів були висвітлені вище, проте інші вимагають більш системного аналізу. Слід було б розглянути, зокрема, наступні пункти:

- значення *Загальних правил* та гаму адміністративних заходів, для яких вони чинні;
- виключення певних ділянок адміністрації з поля застосування *Загальних правил*;
- становище третіх осіб, які зазнають дії адміністративного заходу, не підлягаючи їй безпосередньо;
- гласність адміністративного процесу, зокрема в питанні повідомлення інформації, актуальної в даній справі чи рішенні;
- наявність достатніх правил про порядок сповіщення та слухання;
- наслідки акту чи рішення, в разі подання апеляції до адміністративної чи судової інстанції;
- загальна роль і мета внутрішніх апеляцій;
- співвідношення між внутрішніми апеляціями та судовим контролем;
- необхідність створення глобальної системи процедур стосовно нормативно-правових актів.

3. Польща

3.1. Польська юридична традиція

У 1795 році Польща втратила свою незалежність і була розділена між Росією, Прусією й Австрією. У 1918 році, після Першої світової війни, вона відвоювала свою незалежність та знову стала нацією. До 1918 року чинне у Польщі адміністративне право було відмінним у кожній із цих трьох територіальних одиниць. Після здобуття незалежності національна юридична система була відновлена, зазнавши відчутного впливу систем трьох країн, між якими Польща була розділена такий довгий час, проте вплив Австрії в ділянці адміністративного права був особливо сильним.

3.2. Історична довідка про адміністративне право

Перший польський кодекс адміністративної процедури, який творчо використав деякі положення австрійської моделі, був прийнятий у 1928 році. З'явилися також адміністративні суди, проте вони не були цілковито новими в країні. В 1939 році німецьке вторгнення припинило чинність адміністративно-процесуального кодексу, проте він знову з'явився в 1945 році. Однак система адміністративних судів не зазнавала жодного реформування і залишалася недіючою аж до 1980 року, коли спеціальним законом було відновлено її чинність. Щодо адміністративно-процесуального кодексу, то багато його положень після 1945 року не застосовувались. У 1960 році було прийнято нову, більш сучасну, його версію під офіційною назвою *Адміністративно-процесуальний кодекс*⁹⁰ (далі - АПК). Він був більш сучасний, тобто краще від свого попередника пристосований до комуністичних реалій, в яких суспільні організації відігравали важливу роль, і панувала ідея, що найкращим органом для врегулювання скарг є сама адміністрація, а не, прикладом, суди чи інші незалежні установи.

⁹⁰ Закон від 1990 р.

Протягом постсталінського періоду були відновлені адміністративні суди для розгляду апеляцій, поданих на адміністративні рішення, але в обмеженому масштабі. Після падіння комунізму в Польщі, АПК зазнав усіляких змін, проте переважно зберіг структуру, надану йому в 1960 році. У 1995 році система адміністративних судів зазнала радикальної реформи, головною метою якої було суттєве розширення повноважень судів щодо актів та рішень адміністративного характеру.

3.3. Конституційні принципи⁹¹

Польська Конституція складається з двох текстів: Конституція 1952 р. з внесеними поправками, особливо в 1989 році, та *Конституційним законом*⁹², відомим також під назвою “мала Конституція”. Конституція 1952 року з поправками містить певний набір важливих положень про адміністративне право й процедуру. Республіка Польща є демократичною державою, яка керується приматом права⁹³. Фундаментальним обов’язком усієї адміністративної влади є дотримання польських законів⁹⁴. Було створено інституцію Комісара з прав громадян, і громадяни дістали право подавати заяви та скарги до адміністративних органів⁹⁵.

3.4. Огляд адміністративних процедур

У цілому структура польського АПК подібна до структури угорського та болгарського кодексів. Незважаючи на те, що *Закон про адміністративні процедури (ЗАП)* приймався за комуністичних часів, - у 1960 році, - він перейнятий сучасністю і виражає ідеї й поняття чіткою і простою мовою. Протягом останніх років до оригінальної версії були внесені вагомі по-

⁹¹ Коли даний звіт був завершений і здійснювалася його публікація, Польською Республікою була прийнята нова Конституція. Посилання, поміщені в даному тексті, відповідають положенню, яке мало місце до прийняття нової Конституції.

⁹² Закон № 84 від 1952 р.

⁹³ Стаття 1.

⁹⁴ Стаття 3.

⁹⁵ Стаття 86.7.

правки з метою кращого її пристосування до сучасних ідей адміністративного права, однак оригінальний текст самого закону відображає прогресивний підхід до свого предмету. АПК містить певний набір правил та загальних принципів щодо участі громадян у процесі, який їх торкається, щодо обов'язку мотивування рішень, а також щодо форм апеляції і контролю. Він подібний до угорського Кодексу тим, що докладно розглядає процедурні питання, замість того, щоб накреслити їхні головні лінії, як у болгарському Кодексі. Однією з цікавих характеристик АПК є те, що він передбачає процедуру, якої повинні дотримуватися громадяни, котрі хочуть подати скаргу до адміністративного органу на спосіб виконання владних повноважень з боку представників влади або хочуть звернутися із заявою про необхідність поліпшення виконання ними своїх функцій⁹⁶. АПК передбачає також процедуру врегулювання з боку адміністративної влади суперечок, що виникають між громадянами, державними органами, соціальними організаціями, шляхом пропозицій про примирення, але така практика застосовується відносно рідко⁹⁷.

АПК уточнює також повноваження і функції Генерального прокурора, зокрема його участь в адміністративному процесі⁹⁸. Іншим цікавим пунктом є важливе положення про соціальні організації, фактично - групи за інтересами, які є учасниками адміністративного процесу як ініціатори або сторони⁹⁹. Щодо питання апеляції на рішення, винесене в першій інстанції, більше наголошується на поданні апеляції до органів вищої інстанції. Цей характерний для колишніх комуністичних країн режим був модифікований певним чином недавно прийнятим *Законом про Вищий адміністративний суд*¹⁰⁰, який вагомим чином розширює межі компетентності судового контролю¹⁰¹.

⁹⁶ Ці питання розглядаються у главах 2 і 3 АПК.

⁹⁷ Див. статтю 28 та главу 8.

⁹⁸ Глава IV.

⁹⁹ Стаття 31.

¹⁰⁰ Закон № 74 від 1995 р.

¹⁰¹ Роль вищого адміністративного суду проаналізована в II частині звіту.

3. 5. Базові принципи

АПК спирається на певний перелік базових принципів, метою яких - спрямовувати акти адміністративних органів. Конституційний принцип законності повторений у статті 7 АПК, який зобов'язує адміністративні органи відстоювати законність. Статті від 7-ої по 13-ту зобов'язують:

- робити все необхідне для з'ясування фактів та по кожному випадку приймати добре рішення;
- враховувати інтереси суспільства та громадянина;
- так вести адміністративні процеси, щоб зміцнювалася довіра громадян, щоб вони більше поважали право та розширювалася їх юридична культура;
- інформувати сторони про факти і закони, які торкаються питання визнання їх прав та обов'язків;
- упевнитися, що задіяні в адміністративному процесі сторони знають і розуміють чинний закон;
- на кожному етапі адміністративної процедури спонукати сторони до активної участі в ній;
- надавати можливість сторонам висловлювати свою думку про докази та документи, подані до органу, який веде справу;
- пояснювати сторонам міркування, якими керується адміністративний орган, щоб спонукати їх до втілення рішення в життя, але не вдаватися до примусу;
- діяти обережно і вчасно, застосовуючи якомога простіші засоби для вироблення рішення;
- якщо між сторонами наявний конфлікт, спонукати їх до порозуміння без застосування адміністративної процедури.

Деякі з цих принципів є предметом більш деталізованого положення АПК, тоді як інші є надто поверховими для того, аби призводити до практичних наслідків, проте вони дають змогу встановити певний підхід адміністративної юстиції.

3. 6. Межі адміністративного втручання

Адміністративно-процесуальний кодекс, згідно з загальним принципом свого застосування, є чинним для індивідуальних процесів, які проводяться адміністративними органами і які повинні завершуватися ухваленням рішення¹⁰². Він є чинним також у деяких інших спеціальних випадках, зокрема під час слухань адміністративними органами скарг та вимог, про що йшлося в підрозділі 3.4¹⁰³.

АПК дає широке визначення типів адміністративної влади, які приймають цілеспрямовані рішення; це передусім центральні урядові інституції, в усіх своїх формах, зокрема міністерства, територіальні та районні органи¹⁰⁴. Певні акти виключені з АПК, зокрема винесення покарання у справах податків. Той факт, що процес повинен завершуватися ухваленням рішення, може спочатку наводити на думку, що певні адміністративні акти не цілеспрямовані. Проте виглядає, що поняття рішення інтерпретується як таке, що спрямоване на адміністративні акти взагалі. Можливе виключення тих чи інших сфер з поля адміністративної дії обговорювалося з польськими державними службовцями та адвокатами, і обмеження Кодексу рішеннями, як видно, становить практичних незручностей¹⁰⁵.

Одна з категорій адміністративних актів, не передбачених АПК, стосується внутрішньої організації та ієрархії адміністративної влади¹⁰⁶. Інша стосується деяких поточних заходів, таких як реєстрація довідки, наприклад, реєстрація заснування приватної школи після отримання належного дозволу. Надання дозволу, з точки зору АПК, є адміністративним актом, а реєстрація – ні. Проте відмова в реєстрації з боку службовця, на якого покладені такі обов'язки, вважається адміністративним актом¹⁰⁷.

Відмінність між адміністративними актами, включеними та не включеними в АПК, легко визначити в багатьох випад-

¹⁰² Стаття 1.

¹⁰³ Стаття 2.

¹⁰⁴ Статті 2 і 5.2.

¹⁰⁵ Підкреслимо, що компетенція Вишого Адміністративного суду має більш широке визначення. Суд може розглядати рішення та інші акти чи дії, і т.ін.: див. статтю 16 *Закону про Вищий Адміністративний суд* (1995 р.).

¹⁰⁶ Стаття 3.3.

¹⁰⁷ Для кращого розуміння див.: *Проект положень про адміністративну юстицію*.

ках. Однак положення може ускладнюватися, коли певні елементи адміністративного акту передбачені, а інші ні. Добрим прикладом цього є недавнє дослідження, проведене в Польщі, перевірки ресторанів у плані охорони здоров'я та безпеки¹⁰⁸.

ЗАП не торкається складання адміністративних актів (тобто нормотворення). Процедура, чинна для нормативних актів, розглядається, зазначай, окремими законами. Проте Закон про місцеві органи влади від 1996 р. передбачає загальні процедури, які застосовуються при розробці нормативно-правових документів органами місцевої адміністрації. Наведені вище коментарі щодо угорських *Загальних правил* тут також актуальні; одне слово, можна сказати, що існують загальні процедури, які регулюють прийняття підзаконних або делегованих нормативних актів.

3.7. Хід адміністративного процесу

Уповноважена влада може розпочати адміністративний процес з власної ініціативи або на прохання сторони¹⁰⁹. Той, чий інтереси або юридичні обов'язки зачіпаються в ході процесу, або хто звертається до владного органу з вимогою вжити заходів щодо певного інтересу чи юридичного обов'язку, вважається "стороною в інстанції"¹¹⁰. Термін "сторона" стосується громадських організацій та фізичних осіб; під громадськими організаціями слід розуміти, як правило, групи за інтересами. Коли справу тільки-но розпочато, АПК передбачає різні умови, наприклад, надсилання повісток зацікавленим особам, організаціям, збір доказових елементів та виклик свідків, а також положення про конфлікт повноважень, про вторинні або додаткові питання та ведення реєстрів (чи протоколів) на кожному етапі процесу.

Іноді свідків заслуховують у присутності сторін, якщо вони цього бажають, і в деяких випадках спеціальна інструкція дозволяє розглядати усі докази й одночасно заслуховувати свідків. Однє цікаве положення передбачає прихід до згоди між сторонами адміністративного процесу, але така процедура використовується рідко.

¹⁰⁸ Там само.

¹⁰⁹ Стаття 61 АПК.

¹¹⁰ Стаття 28.

Після ухвалення рішення та чи інша сторона може подати апеляцію до вищого органу адміністративної влади¹¹¹. У деяких випадках, коли первинне рішення було ухвалене вищим органом, апеляція не можлива. Тоді можна подати до цього самого органу прохання про перегляд справи¹¹². Положення АПК передбачають апеляцію в межах адміністративної влади; вони доповнені положеннями про зовнішні апеляції, які подаються до Вищого Адміністративного суду, який може зробити висновок про законність адміністративних рішень¹¹³.

3.8. Участь: повістки, повідомлення, слухання

В одному з попередніх підрозділів, де йшлося про угорські *Загальні правила*, ми розглядали співвідношення між гласністю, з одного боку, і сповіщенням, повідомленням та слуханнями, з другого. Ми там підкреслювали, що різні механізми можуть підвищити гласність, та найголовнішим чинником є саме участь зацікавлених в адміністративному процесі сторін. Поданий нижче аналіз покаже, що польський АПК належним чином передбачив участь шляхом повісток, повідомлень та слухань.

3.8.1. Участь

В адміністративних органах є загальний обов'язок забезпечувати активну участь сторін на кожному етапі процедури¹¹⁴. Цей загальний обов'язок, як впливає з подальшого аналізу, має різні формулювання.

3.8.2. Повістка

АПК містить певний перелік правил щодо сповіщення. Тільки-но розпочинається адміністративна акція адміністратив-

¹¹¹ Стаття 127.

¹¹² Стаття 127.3.

¹¹³ Апеляційні процедури обговорюються у звіті про судовий та несудовий нагляд над адміністративними органами.

¹¹⁴ Стаття 10.

ний орган повинен попередити про це сторони та зацікавлені організації¹¹⁵. Сторони мають бути поінформовані про місце, дату та час слухання свідків чи експертів або про місце проведення перевірки¹¹⁶. Якщо передбачено процес, зацікавлені сторони мають бути про це попереджені¹¹⁷. Використання сторонами свого права на участь у випадку, коли адміністративним рішенням було порушено їхні права, часто залежить від того, чи попереджені вони про факт проведення акту або ухвалення рішення. Це обов'язкове попередження, передбачене в статті 61.4 АПК, дуже важливе, тому що воно дає змогу забезпечити використання цього права сторонами. Однак не завжди відомо, хто є стороною в процесі, а хто ні, а отже - хто має бути інформований. Коло осіб, інтереси яких можуть порушуватися, часто буває вузьким, проте в деяких випадках рішення щодо числа осіб, яких справа стосується, віддається на розсуд органу влади.

3.8.3. Інформування

Крім згаданого вище загального права участі, стаття 10 АПК надає сторонам право висловлюватися з приводу поданих доказів та матеріалів, які стосуються справи. Це право імпліцитно включає відповідний обов'язок органу влади знайти з доказами та матеріалами. Дещо загальне положення статті 10 доповнюється іншими частинами АПК, які дають сторонам доступ до дос'є, навіть якщо на практиці жодна перевірка, як правило, не здійснюється перед ухваленням рішення¹¹⁸. Крім цих специфічних обов'язків, АПК не містить жодного загального чи спеціального принципу, який зобов'язував би адміністративні органи повідомляти інформацію.

Якщо в тій чи іншій адміністративній процедурі інформування передбачене, вона повинна чітко дотримуватися однієї умови, а саме: ця інформація не повинна містити ні державної таємниці, ні конфіденційної документації, - два поняття, визначені *Законом про захист державної таємниці та конфіденційних документів*¹¹⁹. Державні таємниці - це інформація, розкри-

¹¹⁵ Стаття 61.4.

¹¹⁶ Стаття 79.

¹¹⁷ Стаття 90.

¹¹⁸ Статті 73 та 74.

¹¹⁹ Закон № 65 від 1982 р.

ття якої могло б становити загрозу для захисту, безпеки або важливих інтересів держави¹²⁰. Конфіденційні документи містять відомості, які не є державною таємницею, вони отримані державним службовцем під час виконання своїх функцій в органі адміністративної влади, і їх розголошення могло б загрожувати інтересам суспільства, законному інтересові органу влади або громадянина¹²¹. Закон про захист державної таємниці та конфіденційних документів містить численні положення, які пояснюють ці поняття, конкретизуючи обов'язки державних службовців щодо цього. Взагалі, розкриття державної таємниці та конфіденційних документів заборонено, за винятком особливих випадків, коли це дозволено законом. Закон про захист державної таємниці та конфіденційних документів зараз переглядається, проте жодний конкретний проект реформи у Польщі ще не вироблений.

3.8.4. Слухання

Загальний обов'язок, передбачений статтею 10 АПК, який надає сторонам право участі, діє таким чином, що сторони заслуховуються на різних етапах адміністративного процесу. Це право застосовується паралельно із спеціальним обов'язком для того, щоб сторони могли висловлювати свою думку стосовно будь-якого доказового елемента та до матеріалів, які подані в орган влади і, зокрема, щоб вони були ознайомлені з протоколами чи звітами, складеними адміністративним органом на різних етапах процесу¹²². Якщо в ході адміністративного процесу заслуховуються свідки, сторони мають право бути інформованими про дату, час та місце цього слухання і брати в ньому участь, надаючи свої власні докази чи звертаючись із запитаннями до свідків, експертів або інших сторін¹²³. АПК передбачає також участь сторін у процесуальному розгляді. Процесуальний розгляд може започатковуватися, виходячи з чинного закону або конкретного підзаконного акта. Крім того, він повинен проводитися завжди, коли це необхідно для прискорення чи спрощення процедури або коли він буде позитивним фактором

¹²⁰ Стаття 2.

¹²¹ Стаття 3.

¹²² Щодо написання протоколів, див. статтю 67.

¹²³ Стаття 79.2.

з виховної точки зору. Закон вимагає, як правило, проведення адміністративного процесуального розгляду стосовно питань довкілля, житла та державної експропріації¹²⁴. Процесуальний розгляд також є обов'язковим тоді, коли треба примирити протилежні інтереси сторін або з'ясувати суперечливе питання, викликаючи свідків чи експертів або проводячи інспекцію на місцях. Під час процесуального розгляду сторони можуть вносити ясність у питання, подавати заяви, пропозиції, скарги та докази¹²⁵.

3.9. Участь адвоката

Сторони можуть діяти за посередництвом свого юридичного радника, за винятком, коли характер адміністративної дії вимагає їх особистої участі¹²⁶. Однак у зв'язку з фінансовими труднощами громадяни мало використовують юридичну допомогу, і більшість сторін адвокатами не є представлена, отже тип адміністративної дії та фінансові можливості сторін є визначальними факторами в цьому плані. Власник заводу, який просить дозволу на викидання промислових відходів, практично завжди матиме адвоката, тоді як власник кафе під час інспекції такої можливості не матиме¹²⁷.

3.10. Упередженість та зацікавленість

ЗАП містить докладне положення про недопуск до адміністративного процесу державних службовців, якщо є зацікавленість або її ризик¹²⁸. Положення встановлює дві великі категорії: перша стосується державного службовця чи близького родича службовця, який має особистий зв'язок з однією із сторін¹²⁹. Друга передбачає фінансове зацікавлення державного службовця або владного органу у справі¹³⁰.

¹²⁴ Статті 89 та наступні.

¹²⁵ Стаття 95.

¹²⁶ Стаття 32.

¹²⁷ Див.: *Проект положень про адміністративну юстицію*.

¹²⁸ Статті 24 та наступні.

¹²⁹ Стаття 24.

¹³⁰ Стаття 25.

Ці докладні положення можуть вписуватися в більш загальні, передбачаючи, що державні службовці та державні органи повинні захищати цілісність юридичного порядку¹³¹. Вони повинні також вживати необхідних заходів для з'ясування фактів даної справи та приймати рішення, яке враховує інтереси як суспільства, так і сторін. Вони повинні вести процедуру в такий спосіб, щоб викликати довіру до адміністрації та виховувати шанобливе ставлення до права і сприяти добрій поведінці громадян¹³². За словами професора Біерна, "ці норми підводять нас до висновку, що в ухваленні рішень адміністративні органи повинні брати до уваги лише ті судження й моменти, які є прийнятними з точки зору закону"¹³³.

3.11. Обмежувальні вимоги до процесу ухвалення рішення

Обов'язок адміністративних органів - діяти обережно і без відволікання, застосовуючи найпростіші засоби для досягнення бажаного результату¹³⁴. Обов'язок діяти обережно передбачає точність рішень, які приймаються державними службовцями, а обов'язок діяти без відволікання міг би стати підґрунтям для більш специфічного обов'язку, а саме: діяти у сприятливий момент, оскільки важливою проблемою є забезпечення оперативності ухвалення адміністративного рішення. Обов'язок діяти у сприятливий момент - це поняття, яке має певну вагу у федеральному адміністративному праві Сполучених Штатів¹³⁵.

Крім цих радше загальних положень, АПК не містить більше жодного обмеження щодо процесу прийняття рішення і не подає жодної вказівки щодо виконання дискреційних повноважень. Коментарі, подані у зв'язку з угорськими Загальними правилами, чинні також і тут.

Варто нагадати, що найбільше загальних правових принципів щодо використання дискреційної влади розробляють суди

¹³¹ Стаття 7 АПК.

¹³² Стаття 8.

¹³³ Проект положень про адміністративну юстицію.

¹³⁴ Стаття 12.

¹³⁵ Для обговорення поняття дії у сприятливий момент див.: Fox W.F. Understanding Administrative Law / Matthew Bender. - New York, 1922.

під час здійснення ними судового нагляду. Цей загальний коментар актуальний і для Польщі. Певні норми використання дискреційної влади передбачені Конституцією, самим АПК та спеціальними законами. Серед норм, які мають незаперечну вагу, слід навести такі, як примат права та принцип законності¹³⁶, згадані вище загальні принципи АПК і, звичайно, базові принципи, які містяться у спеціальних законах.

Один досвідчений викладач права підкреслив, що загалом польські закони докладно передбачають умови та критерії, які повинні застосовуватися при виконанні адміністративних повноважень. Такі докладні критерії звужують обсяг дискреційної влади і частково знімають ризик суперечливості в адміністративних заходах. У розмовах з державними службовцями Міністерства юстиції йшлося про те, що готуються дві реформи. По-перше, будуть запропоновані зміни до АПК, для того, аби ущільнити процедури і правила, які регулюють використання дискреційної влади, і по-друге, в базових положеннях буде зроблено спробу конкретизувати критерії процесу ухвалення рішення для зменшення обсягу дискреційної влади.

Наголосимо також, що під час здійснення судового контролю адміністрації Вищий Адміністративний суд застосовує і розповсюджує загальні принципи, такі як рівність перед законом та уніфікований підхід до розгляду справ. На жаль, лише незначна кількість рішень Суду була перекладена англійською мовою.

3.12. Обов'язок мотивації рішень

Стаття 11 АПК передбачає загальний обов'язок адміністративного органу влади мотивувати своє рішення. Для того, щоб сторони погодилися з рішенням, для уникнення застосування санкцій адміністративний орган повинен пояснювати сторонам, що саме спонукало його до прийняття саме такого рішення. Більш деталізована стаття 107 АПК викладає елементи, які необхідно включати в мотивування. Крім певних офіційних даних, мотиви повинні відображати юридичне підґрунтя рішення й факти, на яких воно ґрунтується. Юридичне уточнення

¹³⁶ Статті 1 та 3 Конституції.

повинно досить докладно посилатися на чинний закон, зокрема, наводити використані положення. Потрібно також наводити встановлені факти, докази та мотиви ігнорування деяких доказових елементів, якщо таке мало місце. У разі наявності загрози державній безпеці чи суспільному порядку, ці вимоги є дещо м'якшими. Можна також подавати більш абстраговане мотивування у випадку, коли прийняте рішення задовольняє обидві сторони¹³⁷.

3.13. Скарги, клопотання та вимоги

Одним з цікавих елементів польського АПК, який відсутній у процесуальних кодексах Угорщини та Болгарії, є детальний виклад прав громадян та суспільних організацій, - таких як групи за інтересами, - щодо подання до адміністративних органів скарг та клопотань. Право громадян подавати клопотання урядові та урядовим організаціям є глибоко вкоріненим в юридичну та політичну культуру країн Центральної Європи.

З точки зору АПК "скарги" означають звинувачення в недбалості, недотриманні норм, незаконності, відволіканні або в бюрократичному характері врегулювання справи¹³⁸. АПК уточнює, куди надсилати скарги, а також вказує владні органи, до яких можна звертатися¹³⁹. Наприклад, Голова Ради міністрів отримує скарги на акти комунальної ради, тоді як Рада міністрів розглядає скарги, подані на дії міністрів. У деяких випадках, якщо адміністративний акт до предмету скарги не має відношення, факт подання заяви вже сам по собі породжує такий акт¹⁴⁰. Тоді скарга буде розглянута в межах акту. Орган влади, до якого надійшла скарга, повинен розглянути її без зволікання, протягом поточного місяця¹⁴¹; подавача скарги слід інформувати про метод врегулювання справи.

"Вимога", з точки зору АПК, це свого роду клопотання, яке подається громадянином до органу адміністративної влади

¹³⁷ Стаття 107 АПК. Цей виняток не береться до уваги, коли рішення винесене у зв'язку із спірним питанням між сторонами, ні стосовно рішень, на які подана апеляція.

¹³⁸ Стаття 227.

¹³⁹ Статті 228 та 229.

¹⁴⁰ Стаття 223.

¹⁴¹ Стаття 234.

і в якому він наполягає на поліпшенні конкретного елемента в діяльності органу. Вимога може стосуватися таких питань, як організація органу влади, чіткіше дотримання законності у здійснюваних органом актах, попередження зловживань¹⁴². Вона подається до уповноваженого органу, який зобов'язаний розглянути її в чітко визначений термін. Якщо особа результатом незадоволення, вона може подати скаргу згідно з процедурою, описаною вище¹⁴³.

АПК містить спеціальні положення щодо скарг і вимог, які надходять від преси та інших суспільних організацій¹⁴⁴. Він передбачає також, що органи адміністративної влади приймають та заслуховують громадян, які бажають подати скаргу або вимогу¹⁴⁵. На Голову Ради міністрів покладено обов'язок прийняття та врегулювання скарг і вимог, поданих на адміністративні органи, тоді як Національна судова рада розглядає скарги на органи суду¹⁴⁶.

3.14. Адміністративні апеляції

АПК дозволяє подання апеляції до вищого адміністративного органу на адміністративне рішення, проте згідно з іншими базовими положеннями є можливість проведення й інших апеляційних процедур¹⁴⁷. Після того, як використано можливість внутрішньої апеляції, можна звертатися з питань законності до Вищого Адміністративного суду¹⁴⁸. В даному документі ми торкаємося лише адміністративних апеляцій, що подаються в режимі АПК¹⁴⁹.

Адміністративні органи поділяються на три категорії: державна адміністрація, вища і верховна адміністрації. Не конкретизуючи, підкреслимо лише, що загалом апеляція на рішення

¹⁴² Стаття 241.

¹⁴³ Стаття 246.

¹⁴⁴ Стаття 248.

¹⁴⁵ Стаття 253.

¹⁴⁶ Стаття 257.

¹⁴⁷ Стаття 127.

¹⁴⁸ Стаття 34 Закону про Вищий Адміністративний суд.

¹⁴⁹ Згідно з дослідженнями, проведеними у зв'язку з Проектом положень про адміністративну юстицію, адміністративні апеляції становлять менш як 1%.

органів державної адміністрації може подаватися у вищі адміністративні органи¹⁵⁰. Наприклад, апеляція на рішення голови районної держадміністрації може подаватися воєводі (губернатор провінції), а апеляція на його рішення може надсилатися міністрові.

Єдиним обмеженням у цьому апеляційному режимі є те, що рішення високої державної посадової особи не може підлягати апеляції; єдиний можливий шлях - це звернутися до самого представника адміністративної влади з проханням переглянути справу¹⁵¹. ЗАП передбачає також скарги, подані на тимчасові чи другорядні рішення перед або під час винесення кінцевого рішення¹⁵².

Коли до вищого органу надходить апеляція, вона скеровується спочатку до органу, що ухвалював перше рішення. В деяких випадках останній може сам переглянути справу та прийняти нове рішення¹⁵³, але, зазвичай, апеляція, як і досє, передається вищому органу і в чітко визначених часових межах. Вищий орган влади може збирати інші докази та матеріали, якщо він вважає це за необхідне¹⁵⁴.

Після винесення адміністративним органом свого рішення, зацікавлена сторона має обмаль часу (14 днів) для подання апеляції. Рішення не повинно впроваджуватися і виконуватися протягом цього періоду. В разі апеляції, поданої протягом 14-денного періоду, виконання чи впровадження рішення припиняється до врегулювання апеляції¹⁵⁵. У принципі припинення дії рішення є винятки. Орган, що ухвалював перше рішення, може у цьому своєму рішенні вмістити, або додати пізніше, вимогу негайного виконання рішення, мотивуючи її інтересами захисту здоров'я або життя, національної економіки, винятково важливими факторами стосовно однієї із сторін¹⁵⁶. Негайне виконання рішення може також передбачатися особливими законами Парламенту¹⁵⁷.

¹⁵⁰ Стаття 17.

¹⁵¹ Стаття 17.3.

¹⁵² Статті 141 та наступні.

¹⁵³ Стаття 132.

¹⁵⁴ Стаття 136.

¹⁵⁵ Стаття 130.

¹⁵⁶ Стаття 108.

¹⁵⁷ Стаття 130.

Вищий апеляційний орган має великі повноваження. Він може підтверджувати початкове рішення, визнати його повністю або частково недійсним, а також відіслати питання на перегляд органів, що приймав первинне рішення¹⁵⁸. Апеляційна інстанція не повинна приймати рішень, які шкодили б інтересам особи, що подала апеляцію, за винятком випадків, коли рішення, на яке подається апеляція, захищає закони або інтереси суспільства¹⁵⁹.

У даному звіті ми докладно не розглядаємо судового контролю адміністрації, проте цікаво наголосити, що судовий контроль може вимагатися лише після того, як було вичерпано всі можливості внутрішньої адміністративної апеляції¹⁶⁰. У випадках, для яких жодної внутрішньої апеляції не передбачено, можна звертатися прямо і негайно до судів. Крім того, адміністративні акти, на які поширюється судовий контроль з боку Вищого Адміністративного суду, далеко виходять за межі простої категорії “рішень”, - поняття, за яким визначається поле чинності АПК. Неможливо сказати, чи ця розбіжність в інтерпретації поняття матиме практичні наслідки.

3.15. Висновки та питання для обговорення

Польський Адміністративно-процесуальний кодекс з часу свого прийняття у 1960 році зазнавав неодноразових змін у відповідь на еволюцію політичних ідей та соціальних умов. Сьогодні він є процесуальним кодексом, що ґрунтується на загальних широко визнаних у Європі принципах адміністративного права й адміністративної юстиції. Сьогодні чітко визнається, що адміністрація повинна діяти згідно з базовим принципом законності та поважати цінності, які впливають з примату права, гласності урядової діяльності, як і юстиції, стосовно осіб та груп за інтересами. Адміністративно-процесуальний кодекс добре структурований, і у своєму англійському перекладі легкий для розуміння. Проте слід привернути увагу до кількох пунктів, а саме: поле чинності АПК. Обмеження Ко-

¹⁵⁸ Стаття 138.

¹⁵⁹ Стаття 139.

¹⁶⁰ Див. попередню зноску.

дексу виключно “рішеннями” робить його дещо вузьким, навіть якщо цей термін береться в більш широкому розумінні, все-таки існують інші сектори адміністративної діяльності, такі як розслідування, а вони не передбачені. Потрібно було б також розглянути питання нормативно-правових актів, а вони не включені ні в АПК, ні в жодний інший загальний процесуальний кодекс. По-друге, могли б бути поліпшені правила, якими керується адміністративний орган при інформуванні зацікавлених осіб про докази та матеріали, що стосуються справи. Не існує жодного чіткого і спеціального викладу загального обов’язку інформування, жодного повного й деталізованого правила, яке б стосувалося конкретних випадків. Інформування в окремих випадках впливає з більш широкого контексту свободи інформації, і тепер слід було б прийняти загальний закон про свободу інформації в Польщі. Такий закон повинен увібрати в себе синтез та перегляд нині діючих законів, які стосуються приховування інформації щодо державних секретів та конфіденційних документів.

Третій пункт, на якому слід спинитися, це загальні питання внутріадміністративної апеляції та контролю. Згідно з позицією, яку Польща підтверджує у своєму АПК, нагляд за адміністративною діяльністю найкраще може здійснювати сама адміністрація. Ця думка, можливо, є й надалі актуальною, але якщо це навіть і так, то напевно з інших причин, ніж ті, якими вона пояснювалася у 1960 році. Можливо, механізми внутрішнього контролю адміністрації здатні вагомим чином вплинути на якість її діяльності. Так чи інакше, це питання слід конкретно розглянути, бо сьогодні, мабуть, є потреба в інших типах механізмів порівняно з тими, які містяться в даному процесуальному кодексі.

Із сказаного вище впливає, що подальшого аналізу заслуговують наступні галузі:

- Поле чинності АПК, як і тип акту чи рішення, яких він повинен стосуватися, і зокрема гама актів, які не будуть вважатися рішеннями.
- Процедури, що застосовуються при ухваленні нормативно-правових актів.
- Досягнення чіткості й точності в положеннях про повідомлення адміністративними органами доказів та належної доку-

ментації; цей пункт потрібно розглянути в більш широкому контексті свободи інформації та потреби в розробці загальних законодавчих положень у цій сфері.

- Доцільність модифікації існуючої процедури внутрішньої апеляції, як і співвідношення між внутріадміністративною апеляцією та різними формами зовнішньої апеляції і контролю.

- Роль Прокурора Республіки в галузі адміністративного права.

- Загальна структура адміністративно-процесуального кодексу і доцільність його перегляду з метою приведення його до більшої відповідності з чинною нині в Польщі юридичною системою.

4. Болгарія

4.1. Болгарська юридична традиція

Болгарія здобула свою незалежність від Туреччини в 1878 році. Після звільнення, країна пережила період змін і реформ, протягом якого юридичні традиції різних країн, зокрема Австрії, Німеччини, Франції, Угорщини й Італії залишили глибокий відбиток у її законах. Після Другої світової війни Болгарія стала комуністичною державою, і Радянський Союз справляв на неї суттєвий вплив у всіх аспектах життя, і в юридичній галузі також. Коли в 1989 році комуністичний режим занепав, Болгарія зазнала нового періоду глибокої модифікації своїх законів, зокрема свого Основного закону з прийняттям у 1991 році нової Конституції. Ці реформи тривають, і до завершення їх ще далеко. Зауважимо ще раз, що вони зазнають впливу великих країн Західної Європи, і прийняття Болгарії до Ради Європи та можливість вступу до Європейського союзу також позначаються на цих процесах¹⁶¹.

¹⁶¹ Секретаріат Ради міністрів докладає значних зусиль для уніфікації болгарських законів із встановленими Європейською комісією нормами для країн, які виявили бажання стати членами.

4. 2. Історичний огляд адміністративного права

Після здобуття незалежності в 1878 році, болгарська система адміністративного права швидко розвивалася. Північ країни зазнавала помітного впливу німецької системи, а південь надихався російською моделлю. Згодом у двох частинах країни були створені адміністративні суди. В 1885 році злиття двох систем призвело до створення уніфікованого суду з обмеженими повноваженнями, судді якого не були спеціалістами; але поступово він перетворюється на справжній адміністративний суд. В 1920 році був прийнятий дуже важливий закон про призначення суддів та повноваження суду, але внаслідок сильного впливу Німеччини в 1932 році такі повноваження були обмежені, і можливість доступу громадян до суду була переважно ліквідована. Протягом цього періоду уряд щораз більше намагається згорнути роль суду в справі контролю адміністративної діяльності. Він, зокрема, вдається до механізму декрету, який не підлягає судовому наглядові.

Після закінчення війни і приходу до влади комуністів, влада більше не може миритися з існуванням судового контролю адміністративної діяльності, а отже адміністративні суди в 1947 році були скасовані. Якщо вже нагляд за адміністрацією повинен був здійснюватися, то повноваження на це отримали цивільні суди.

Проте в 1970 році політичний клімат почав змінюватися. Було прийнято перший адміністративно-процесуальний кодекс, який супроводжувався чітким законом про адміністративні санкції. Закон про адміністративну процедуру (далі називатимемо ЗАП) затвердив головні пункти цілої низки формальностей, яких повинні дотримуватися адміністративні органи при проведенні індивідуальних актів. ЗАП впроваджує, а точніше сказати, відновлює судовий контроль адміністративної діяльності з боку цивільних судів. Вагомі зміни були привнесені до ЗАПу в 1979 та в 1989 роках, а в подальшому - ще кілька разів.

Болгарська Конституція 1991 року передбачає створення спеціалізованих адміністративних судів, які називаються: *Верховним адміністративним судом*¹⁶². Створення Верховного адмі-

¹⁶² Стаття 125 Конституції.

ністративного суду передбачене також *Законом про організацію судів*¹⁶³, але поки що це все існує лише на папері. Не можна чітко вказати причину такого стану справ, але голова все-таки вже призначений, і є підстави сподіватися, що суд розпочне працювати на початку 1997 року. Немає закону про доступ до інформації, і мало ймовірно, що такий закон буде прийнятий у найближчому майбутньому, хоча в декреті, прийнятому в 1950 році, була спроба дати визначення державної таємниці¹⁶⁴. Бюро Генерального прокурора зазнає нині законодавчих реформ, але уряд і до сьогодні дуже неохоче сприймає ідею про створення посади медіатора.

4.3. Конституційні принципи

Болгарська Конституція, прийнята 12 липня 1991 року, містить кілька положень про адміністративне право й адміністративну процедуру. Згідно із статтею 5.4, міжнародні нормативні документи є чинними одразу після їх промудльгації Болгарською державою. Це означає, що серед інших положень *Європейської Конвенції з прав людини*, положення стосовно законності ведення процедури має, так само, як і національне право, пряму дію. Створений Конституційний суд відає питаннями конституційності законів та інших актів Національної Асамблеї і Ради міністрів¹⁶⁵.

Конституція вказує на необхідність створення Вищого адміністративного суду¹⁶⁶, а також програмує, що на суди загальної судової системи “покладається контроль законності актів і діяльності адміністративних органів”¹⁶⁷. Стаття 120 додає, що фізичні та юридичні особи можуть оскаржити будь-який адміністративний акт, який їх торкається, за винятком окремо визначених у законі актів. Верховний адміністративний суд уповноважений здійснювати “вищий судовий контроль за чітким та об’єктивним застосуванням права в адміністративній юстиції”¹⁶⁸.

¹⁶³ Закон № 59 від 1994 року.

¹⁶⁴ Перелік фактів, відомостей та об’єктів, які становлять державну таємницю. (Декрет № 31 від 1990 р.).

¹⁶⁵ Стаття 149.

¹⁶⁶ Стаття 119.

¹⁶⁷ Стаття 120.

¹⁶⁸ Стаття 125.

Верховний адміністративний суд розглядає питання законності актів Ради міністрів, кожного міністра та інших актів, на які закон дає йому повноваження¹⁶⁹.

Інше важливе положення Конституції стосується Бюро Генерального прокурора. З 1980 року Генеральний прокурор виконує свою функцію головним чином у карній сфері; проте на нього покладена турбота про дотримання законності, і він має для цього повноваження, а саме: “нагляд над цивільними та адміністративними інстанціями у всіх передбачених законом випадках”¹⁷⁰.

4. 4. Огляд адміністративних процедур

Насамперед слід зазначити, що болгарський ЗАП досить короткий порівнянно з процесуальними кодексами Угорщини та Польщі. У той час як угорський кодекс має 98 статей, а польський - 259, болгарський кодекс містить лише 56. Його стислість пояснюється, можливо, дещо відмінним підходом. Тоді як в угорському та польському кодексах процедури подаються дуже вичерпно, болгарський кодекс намагається викласти більш загальні принципи, залишаючи чиновникам і судам турботу про вибір способу дії.

Сильною стороною даного методу є простота і ясність викладу важливих та постійних принципів, і надання можливості застосовувати їх до різних контекстів. Проте його недосконалість так само дуже відчутна. Насамперед, ідея формулювання загальних принципів та винесення їх інтерпретації та застосування на розсуд судів і службовців хоча і є традицією, властивою західним країнам, можливо, англо-американським, та він не впливає з природних джерел східноєвропейської юридичної традиції і, більше того, він не відповідає особливим потребам молоді демократії.

Поєднання цих двох факторів може привести нас до висновку, що на даній стадії розвитку сучасного адміністративного права Болгарії необхідний більш деталізований і повний процесуальний кодекс. Це не лише дозволило б розвантажити законодавця, службовців та суди від завдання доповнювати

¹⁶⁹ Стаття 125.2.

¹⁷⁰ Стаття 127.

загальні принципи згідно з різними адміністративними контекстами, але й скорочувати широкі дискреційні повноваження, надані, можливо, з недобрими намірами. Обмеження є характерними для болгарського підходу ще й в іншому аспекті. ЗАП не достатньо глибоко розглядає певні принципи, а деякі не включає зовсім. Повідомлення інформації є прикладом першого обмеження, а невключення різних принципів, таких як пропорційність, є прикладом другого.

Поза усіма цими зауваженнями варто все-таки відзначити, що болгарський ЗАП містить положення про найважливіші елементи адміністративного права та адміністративної процедури. ЗАП чинний, зазвичай, для індивідуальних адміністративних актів, які проводяться адміністративними органами, проте він передбачає кілька винятків.

Таким чином, адміністративні органи у виконанні своїх повноважень повинні дотримуватися чітких законних рамок, а державні службовці мають діяти неупереджено. Кілька обмежувальних положень передбачають повідомлення інформації, виходячи з потреб адміністративних актів, надсилання сторонам повісток і участь зацікавлених осіб у слуханнях. Адміністративні акти мають бути вмотивовані; вони підлягають апеляції перед Вищим адміністративним судом з питань їх законності та доцільності. Зрештою, зараз відкрита друга стадія апеляції до судів стосовно законності адміністративних актів.

Звичайно (і таке спостерігається в інших галузях), розрив між визначеними в законі правилами та їх конкретними наслідками може бути досить відчутним. Це стосується насамперед впливу, який вони справляють на діяльність органів державної влади або на проблеми захисту громадян. До речі, під час розмов з адвокатами, викладачами вищої школи та державними службовцями, в ході роботи над цим дослідженням, відчувався певний скептицизм. Цей скептицизм пояснюється низкою факторів, зокрема недостатністю знань і підготовки службовців, змінами і тривалою нестабільністю політичного керівництва, правовою безграмотністю громадян та недостатністю наданих у розпорядження громадян засобів дізнаватися про свої права. Деякі підтвердження цього скептицизму наведені в докладному дослідженні *Проекту положень про адміністративну юстицію*.

4.5. Поле чинності ЗАПу

Згідно з загальним принципом, ЗАП чинний для актів індивідуального характеру¹⁷¹. Це закон загального значення, який у конкретних галузях доповнюється або обмежується іншими чинними нормативно-правовими актами¹⁷². Щоб отримати повну картину адміністративних процедур, треба розглянути ЗАП та всі інші закони, які так чи інакше регулюють сферу адміністративної діяльності. Індивідуальні акти - протилежність нормативним актам, які не є заходами законодавчого характеру або ж близькими до законодавчого характеру. ЗАП не стосується нормативних актів, але вони підлягають дії *Закону про нормативні акти*¹⁷³. Ми не будемо глибоко аналізувати *Закон про нормативні акти*, однак відзначимо, що він дещо фрагментарний і не передбачає детальних формальностей стосовно процесу вторинного законодавства.

Визначення індивідуальних актів залежить від двох типів критеріїв: по-перше, рівень чиновника або адміністративного органу і, по-друге, результати їх діяльності. Щодо першого, то з точки зору ЗАПу ними вважаються такі, які проводяться наступними особами: відповідальними працівниками офіційних органів, мерами міст, мерами населених пунктів, іншими органами муніципальної адміністрації, уповноваженими економічними та державними організаціями¹⁷⁴. Це визначення не включає актів Президента і Ради міністрів¹⁷⁵.

Згідно з другою частиною визначення, ЗАП вважає адміністративними актами ті, які створюють права та обов'язки, або такі, що впливають на права й інтереси фізичних або юридичних осіб¹⁷⁶. Ця остання характеристика надає актам широкого застосування і значення, тому вплив актів на права й інтереси вже сам по собі є достатнім чинником. Важливо зазначити, що відмова діяти, вживати заходів, становить адміністративний акт, який підлягає чинності ЗАПу¹⁷⁷. Слід наголосити

¹⁷¹ Стаття 2.

¹⁷² Див. статтю 1.1.: "з урахуванням того, що жодний інший акт чи декрет не встановлює особливих правил".

¹⁷³ Закон № 45 від 1972 р.

¹⁷⁴ Статті 1.1. та 2.1.

¹⁷⁵ Стаття 2.

¹⁷⁶ Стаття 2.

¹⁷⁷ Стаття 2.1.

також і на широті поняття “акт”; воно не вживається стосовно такого виду адміністративної дії, як *рішення*. Наприклад, проводяться попередні або додаткові до *рішень* адміністративні *акти*, або ж кінцеві *акти*, перебачені ЗАПом. Видача документів, або відмова в цьому, які є важливими з точки зору визнання, використання або позбавлення прав чи обов’язків також вважаються актами і підлягають дії ЗАПу¹⁷⁸.

Певні типи актів виключені з поля чинності ЗАПу. Серед категорій виключених актів є такі, що стосуються захисту і безпеки, соціально-економічного розвитку та встановлення цін, а також акти, які належать до сфери внутрішнього управління юридичних осіб¹⁷⁹.

Виключеними також є акти, які констатують адміністративні порушення або накладають адміністративні санкції. Вони становлять важливу сукупність винятків, передбачених окремим законом, *Законом про порушення й адміністративні санкції*. Відмінність між адміністративними актами, передбаченими ЗАПом, і тими, які до нього не входять через те, що вони констатують порушення або накладають санкцію, може бути проілюстрована таким прикладом: припустимо, що одне підприємство порушило норми про викидання промислових відходів до річки. І коли встановлення норм, очевидно, являтиме собою адміністративний акт, який підлягає дії ЗАПу, рішення, яке констатує порушення цієї норми, ЗАПом не охоплюється, оскільки функцією цього рішення є констатація порушення, або накладення санкцій. Очевидно, бажано було б встановити відмінність між адміністративним актом і застосування санкцій з боку адміністративного органу, проте важко чітко уявити, чому два акти повинні підлягати різним законам, адже і один, і другий, стосуються близьких між собою питань адміністративної процедури.

4. 6. Базові принципи

На відміну від польського і угорського законів про адміністративну процедуру болгарський ЗАП не починається з ви-

¹⁷⁸ Для більш повної інформації про поле чинності ЗАПу в усьому загалі адміністративних контекстів, див.: *Проект положень про адміністративну юстицію*.

¹⁷⁹ Стаття 3.

кладу загальних принципів, хоча впродовж усього тексту деякі важливі принципи й наводяться. Головний принцип, як було зазначено, сформульований у статті 5.4 Конституції. Згідно з цим принципом стаття 6 *Європейської Конвенції з прав людини*, яка утверджує принцип законності у веденні адміністративної процедури та інші цінності, чинна і в національному праві.

4.7. Хід адміністративної дії

Болгарський ЗАП не містить детальних процедур, необхідних для застосування в актах та адміністративних рішеннях першої інстанції, проте деякі положення встановлюють параметри, згідно з якими акти повинні чинитися. Адміністративні органи можуть здійснювати лише ті акти, на які їх уповноважує закон¹⁸⁰, і адміністративний орган має бути цілком незалежним у виконанні своїх функцій. Компетенції адміністративних органів стосовно адміністративних актів надаються їм особливими законами.

Акт може бути започаткований з ініціативи адміністративного органу, на прохання приватної або юридичної особи або у зв'язку із зверненням Генерального прокурора¹⁸¹. Бюро Генерального прокурора становить особливий інтерес: Генеральний прокурор зобов'язаний вникати в адміністративну діяльність та дбати про законне використання адміністративними органами своєї влади¹⁸².

Адміністративні акти повинні проводитися протягом семи днів після початку процедури, за винятком окремих випадків, коли цей термін може бути продовжений, наприклад, якщо необхідно зібрати доказові елементи чи надати можливість участі третім особам або зацікавленим групам¹⁸³. Доказові елементи можуть збиратися в будь-який спосіб, що є доцільним з точки зору адміністративного органу, але відповідно до закону, чинного у даній сфері¹⁸⁴. Адміністративний орган має повноваження

¹⁸⁰ Стаття 6.

¹⁸¹ Стаття 7.

¹⁸² Роль Генерального прокурора в діяльності, яка підлягає публічному праву, розглянута в Частині II даного звіту.

¹⁸³ Стаття 13.

¹⁸⁴ Стаття 44 *Цивільно-процесуального кодексу* (1952) розглядає питання адміністративної процедури.

зобов'язувати фізичних та юридичних осіб давати свідчення і пред'являти необхідні документи¹⁸⁵. ЗАП глибоко не розглядає таких питань, як виклик свідків та слухання свідчень. Але він передбачає, що орган адміністративної влади може вимагати участі експертів для збору та оцінки заяв і поданих документів.

ЗАП передбачає участь фізичних і юридичних осіб, чиїх прав або інтересів стосується справа, а також обов'язок мотивувати рішення та повідомляти ці мотиви зацікавленим особам. ЗАП не зобов'язує орган влади інформувати сторони, яких торкнулася адміністративна дія, про доказові елементи або наявні документи. Сторона, інтереси якої були ущемлені, може подати апеляцію до вищої судової адміністративної інстанції і, використавши такий спосіб оскарження, може звернутися до судових органів загальної судової системи для винесення рішення про законність акта.

4.8. Участь: повістки, повідомлення, слухання

4.8.1. Участь

Згідно із загальним принципом ЗАПу, сторони можуть брати участь у всіх етапах адміністративного процесу, від початку операції і до моменту прийняття кінцевого акта. Стаття 11 ЗАПу спеціально зазначає, що орган влади, на який покладене проведення акта, повинен ознайомлюватися з поясненнями та зауваженнями зацікавлених фізичних і юридичних осіб. Ця стаття була інтерпретована постановою пленуму Верховного суду (4/1976) таким чином:

“Відповідно до визнаного принципу, сторони мають змогу брати участь у всіх етапах адміністративної процедури, від початку операції до прийняття адміністративного акта. Ось чому адміністративні органи зобов'язані повідомляти сторонам про початок процедури. Той самий принцип передбачає обов'язок владних органів надавати сторонам можливість наводити свої аргументи й свої скарги, повідомляти і подавати елементи доказу, і взагалі захищати їхні права та юридичні інтереси, які могли зазнати шкоди внаслідок дії акта”.

¹⁸⁵ Стаття 12.

Хоча загальний принцип, наведений у статті 11, передбачає участь зацікавлених осіб, ЗАП не торкається деталей цієї участі і не зобов'язує адміністративні органи надавати сторонам інформацію. Докладні правила, які з'ясовують ці питання, слід шукати в кожному з чинних законів; дійсно, різні закони більш детально розглядають процедури, чинні для адміністративних актів. Закони про охорону довкілля можуть бути добрим прикладом докладніших і суворіших процедур. Проте важко повірити, що всі чинні закони містять детальні положення з цих питань, і в численних секторах діяльності положення про повістки, повідомлення та проведення слухань не відзначаються глибиною викладу порівняно із скупими положеннями ЗАПу в даній ділянці. Навівши ці загальні зауваження, варто спинитися на кількох більш конкретних пунктах, зокрема щодо повісток, оповіщення та слухання.

4.8.2. Повістка

Стаття 7 чітко зобов'язує адміністративний орган надсилати зацікавленим фізичним та юридичним особам повідомлення (повістку) про початок процедури. Як має виглядати таке повідомлення або повістка і якого вони мають бути змісту, ніде точно не вказується.

4.8.3. Повідомлення

ЗАП не містить жодного спеціального положення стосовно повідомлення доказових елементів і документів, і цей обов'язок не вважається імпліцитним у загальному принципі статті 11. Поле і зміст цього обов'язку залишається дещо невиразним. Можна сказати, що надсилання повідомлення залежить від чинних законів або залишене на розсуд адміністративного органу. Відсутність положення про повідомлення матеріалів, які стосуються адміністративного акта, є великою "білою плямою" ЗАПу. Більше того, не існує загального закону про доступ до інформації, а дискусії в цьому питанні щойно розпочинаються.

4.8.4. Слухання

Право зацікавлених бути заслуханими імпліцитно містить стаття 11. Однак ЗАП не подає жодної деталі щодо форми слухання. Підхід, згідно з яким особлива форма слухання повинна впливати зі спеціального чинного закону або повинна бути віддана на розсуд уповноваженого органу адміністративної влади, має вагомі переваги, оскільки форма і характер слухання, виходячи з реальних умов, будуть різними; але щодо цього способу слід зробити одне застереження: існує ризик, що вирішення питань особливої ваги залежатиме від підходу конкретного адміністративного органу. Однак немає сумніву, що адміністративний орган, який може покладатися лише на самого себе, намагатиметься виконати чіткий мінімум у кожній окремо взятій справі.

Розглянувши адміністративну діяльність у галузі довкілля, побачимо, що загальні положення ЗАПу та більш докладні вимоги *Закону про охорону довкілля* стосовно повісток, повідомлення та слухання сумлінно дотримуються службовцями адміністративних органів у даній галузі¹⁸⁶. Коли було вирішено провести загальні збори, на яких кожний міг би висловити свої судження, про цей захід досить широко повідомлялося, зокрема, по радіо. Документи і свідчення, зібрані незалежним експертом стосовно наслідків для навколишнього середовища певної практики викидання промислових відходів, яка встановилася останнім часом, були доведені до відома населення. Згодом одним експертом був підготовлений звіт про судження й зауваження, висловлені на загальних зборах.

4.9. Присутність адвоката

В ході адміністративної процедури будь-яка зацікавлена сторона може бути представлена фізичними або юридичними особами¹⁸⁷. Це положення ЗАПу відкриває шлях адвокатському представництву, хоча варто сказати, що в дійсності сторони таку можливість використовують мало.

¹⁸⁶ Див.: *Проект положень про адміністративну юстицію*.

¹⁸⁷ Стаття 10.

4. 10. Упередженість і зацікавленість

Поняття упередженості, визначене у статті 9 ЗАПу, стосується двох концепцій, а саме: зацікавленості державного службовця в результаті справи та відносин між службовцем та сторонами, у яких можуть бути сумніви щодо його безпристрасності. Такий спосіб трактування принципу безпристрасності є прийнятним, і схоже на те, що він базується на тих самих поняттях, які сьогодні актуальні в країнах Заходу. Емпіричні дослідження низки адміністративних процесів, які відбувалися у Болгарії, не виявили жодного факту невдоволення сторін у плані безпристрасності та сумлінності службовців¹⁸⁸.

4. 11. Обмеження щодо процесу ухвалення рішень

Болгарський ЗАП не торкається питання використання дискреційної влади, ні різних її обмежень. Читач може повернутися до спостережень, поданих у зв'язку з угорськими *Загальними правилами* (розділ 2.1.). Ті самі спостереження можна віднести і до болгарського ЗАПу. Виходить, що ЗАП обминає такі питання, як використання дискреційної влади, її делегування або відмова від неї. Таким чином, завдання формулювання принципів відповідності, доцільності адміністративної дії та її законних цілей припадає на суди. Справді, складається враження, що в питаннях спорів адміністративного характеру суди напрацювали задовільну юриспруденцію, хоча роль судів не було змоги проаналізувати.

У ЗАПі не згадується ні принцип пропорційності, ні проблема прийняття неофіційних норм для розвитку процесу ухвалення рішення, особливо в контексті використання дискреційної влади. Єдині обмеження, привнесені до цього процесу, є такими самими, про які йшлося у зв'язку з повістками, слуханнями та обов'язком письмової фіксації адміністративного акта і пояснення правових і фактичних мотивів, які лягли в його основу, а також обов'язок сповіщати про акт зацікавлені сторони протягом трьох днів. Цей останній обов'язок стосується

¹⁸⁸ Див.: Проект положень про адміністративну юстицію.

не лише сторін, які брали безпосередню участь у процесі, але й усіх зацікавлених сторін¹⁸⁹.

Адміністративний орган може виправляти свої власні помилки або неточності¹⁹⁰, коли він про них дізнається. Трапляється він сам їх виявляє, іноді про це надходять неформальні повідомлення від Генерального прокурора, від тієї чи іншої сторони.

4.12. *Обов'язок мотивації рішень*

Рішення розпочати або відмова розпочати адміністративний акт має бути добре обгрунтоване і вмотивоване¹⁹¹. Мотиви вміщують різні практичні відомості і повинні викладати практичні та правові міркування, якими пояснюється рішення. Вони повинні також включати права та обов'язки, що впливають з рішення або з акта, так само, як і деталі щодо його виконання. Якщо адміністративний акт задовольняє всі запити сторін і не містить протиріч, адміністративний орган може обмежитися викладом юридичного підґрунтя своєї дії. Акт або відмова проведення акта повинні повідомлятися сторонам у триденний термін після рішення або започаткування акта¹⁹². Адміністративна влада повинна надіслати про це повідомлення всім зацікавленим сторонам, навіть тим, які не брали участі в процесі. Крім того, вищий орган адміністративної влади, до якого подана апеляція, повинен винести вмотивоване рішення¹⁹³. Безперечно, можна запитати, наскільки докладно і як точно слід викладати міркування, особливо ті, що стосуються доказів, фактів і використання дискреційної влади, та складається враження, що судам було дано небагато роз'яснень щодо цих питань.

¹⁸⁹ Стаття 17.

¹⁹⁰ Стаття 18.

¹⁹¹ Стаття 15.

¹⁹² Стаття 17.

¹⁹³ Стаття 30.

4.13. Адміністративні апеляції

Адміністративний орган до закінчення апеляційного терміну, може виправити недоліки, які має проведений акт. Явні фактичні помилки можуть виправлятися навіть після закінчення цього терміну¹⁹⁴. Про ці виправлення слід повідомляти всі зацікавлені сторони. Будь-яка сторона може сповістити владний орган про той чи інший недолік, який вона виявить.

Крім цієї процедури, сторона, яка програла справу, може подати апеляцію до вищого органу адміністративної влади¹⁹⁵. Апеляція може стосуватися акта або відмови проведення акта. Згідно з визначенням ЗАПу, вищим органом в адміністративній ієрархії вважається адміністративна влада, яка стоїть безпосередньо над адміністративним органом, яким проводився первинний акт¹⁹⁶. Наприклад, апеляції на адміністративні акти місцевих органів влади подаються до мера, а апеляції на акти мера подаються до губернатора, а вже апеляції на акти міністерства подаються до міністра. Проте не передбачено жодної адміністративної апеляції стосовно актів, які приймають численні високі державні службовці та органи влади. Апеляції на акти міністрів, керівників органів, що знаходяться в прямому підпорядкуванні Ради міністрів, регіональних губернаторів та мера Софії, подаються прямо до судів¹⁹⁷. Жодної адміністративної апеляції не можуть подавати зацікавлена сторона або Генеральний прокурор на рішення Ради міністрів¹⁹⁸. Зрештою, закон може передбачати право на пряму апеляцію до судів або до інших виняткових юрисдикційних інстанцій з приводу будь-яких адміністративних актів¹⁹⁹. Протягом останніх років спостерігається тенденція до зменшення апеляційних заяв до виняткових юрисдикційних інстанцій.

Будь-який орган або зацікавлена особа можуть подати апеляцію на чинний акт. Для ухвалення рішення у зв'язку з апеляцією вищий адміністративний орган розглядає одночас-

¹⁹⁴ Стаття 18.

¹⁹⁵ Стаття 19.

¹⁹⁶ Стаття 27.

¹⁹⁷ Стаття 20.

¹⁹⁸ Зауважимо, однак, що законність дій Ради міністрів може розглядатися судами: стаття 20 Конституції.

¹⁹⁹ Стаття 20.2.

но законність та обґрунтованість первинного акта²⁰⁰. Генеральний прокурор може так само подавати апеляцію, але лише з правових питань²⁰¹. Заява повинна подаватися в письмовому вигляді та містити скарги або мотиви, а також міркування про відшкодування, яке сторона вимагає²⁰². Вона повинна також містити докази, на яких ґрунтується апеляція, але може також вказувати на доцільність розслідування інших актів чи обставин.

Апеляція подається до адміністративного органу, який виносив первинне рішення²⁰³. Заява повинна подаватися протягом семи днів після отримання повідомлення про ухвалене рішення чи про здійснений акт, хоча в деяких випадках термін може бути продовжений²⁰⁴. Тоді адміністративний орган, який здійснював первинний акт, розглядає заяву та може змінити своє попереднє рішення²⁰⁵. Якщо він наполягає на своєму першому рішенні, то протягом семи днів після отримання апеляційного звернення, адміністративний орган передає це звернення разом з усією необхідною документацією до компетентного вищого адміністративного органу.

У разі недотримання цієї процедури зацікавлена сторона може звернутися безпосередньо до вищого органу адміністративної влади. Останній зобов'язаний винести рішення в чіткий термін, і його бездіяльність може бути санкціонована судовою акцією, якщо акт, про який йдеться, підлягає оскарженню в судовому порядку²⁰⁶. Апеляційний орган вивчає суть справи, стежить за належним застосуванням правових норм та виносить вмотивоване рішення²⁰⁷. Характер процедури апеляційного слухання ЗАПом не обумовлюється, проте загальний принцип участі сторін, встановлений у статті 11, чинний, мабуть, і в цьому випадку. Зазвичай, адміністративний акт набуває чинності після закінчення апеляційного терміну (7 днів). Якщо було подано апеляцію, то дія акта, у зв'язку з апеляційною заявою, припиняється до винесення рішення²⁰⁸. Однак цей

²⁰⁰ Стаття 21.

²⁰¹ Стаття 21.3.

²⁰² Стаття 24.

²⁰³ Стаття 24.

²⁰⁴ Стаття 25.

²⁰⁵ Стаття 26.

²⁰⁶ Стаття 29.

²⁰⁷ Стаття 30.

²⁰⁸ Стаття 23.

принцип має кілька винятків: закон або конкретний декрет може передбачати негайне набрання рішенням чинності, або й сам адміністративний орган також може це ухвалити.

Вищий адміністративний орган має широкі повноваження стосовно апеляцій. Він може скасувати акт повністю або частково через невідповідність до закону чи помилкове трактування його положень²⁰⁹. Вищий адміністративний орган може наказати нижчому провести акт, якщо нижчий орган відмовлявся його проводити. Треба зауважити, що вищий адміністративний орган не може провести акт сам, якщо нижчий орган наполягає на своїй відмові у його проведенні. Така ситуація може іноді завести в глухий кут. Зазвичай, такого не трапляється, і нижчий орган виконує вказівки вищого.

Апеляції подаються на адміністративні акти, які не набрали чинності. Проте існує можливість апеляції стосовно акта, який підлягає негайному виконанню²¹⁰. Поки апеляція ще не дійшла до судів, акт може бути скасований або змінений вищим адміністративним органом. Якщо немає вищого адміністративного органу, то орган влади або посадова особа, яка здійснювала первинний акт, сама може скасувати чи змінити акт на прохання зацікавленої сторони або Прокурора²¹¹. Коли йдеться про акцію, здійснену Генеральним прокурором, скасування або зміни можливі лише у випадку дуже серйозних правових порушень. Ця процедура проводиться лише тоді, коли зачіпаються права та обов'язки сторін. У протилежному випадку акт може розглядатися простішим способом вищим адміністративним органом²¹². Процедура зміни чи скасування акта, який вже набрав чинності, дуже обмежена правилами, які забороняють посягання на права, чесно набуті третіми особами²¹³.

Інший шлях оскарження - апеляція, подана до судів з оскарженням незаконності проведеного акта²¹⁴. Хоча Конституція і передбачила створення адміністративного суду, але на ділі цього ще немає. Отже, нині апеляції подаються до цивільних судів або, в деяких випадках, до виняткових судових інс-

²⁰⁹ Стаття 30.

²¹⁰ Стаття 32.

²¹¹ Ця процедура підлягає статтям 231 та 233 Цивільно-процесуального кодексу.

²¹² Стаття 32.2.

²¹³ Стаття 32.5.

²¹⁴ Стаття 33.

танцій, таких як Військова комісія, Медична комісія. Ці виняткові юрисдикційні інстанції розглядають, не виключаючи можливості апеляції до цивільних судів, зовнішні апеляції з правових питань. Вони можуть бути тісно пов'язані з окремою адміністративною ділянкою або деякими адміністративними органами, але зобов'язані дотримуватися принципу незалежності та підпорядковуватися загальній судовій системі²¹⁵. Це питання розглядається в другій частині даного звіту, і ми обмежимося лише тим, що коротко згадали про нього.

Апеляція може подаватися до судів тільки після того, як використано всі інші шляхи оскарження²¹⁶. Це положення значно обмежує доступ до судів. Проте складається враження, що апеляцію можна подавати навіть після закінчення терміну, передбаченого для адміністративного контролю. Тоді апеляцію розглядає або районний, або Верховний суд, виходячи з відносної ваги адміністративного органу, який проводив первинний акт. Апеляції на рішення міністра, наприклад, розглядаються Верховним судом²¹⁷. Необхідно суворо дотримуватися термінів подання апеляцій, хоча заходи, спрямовані на оголошення первинного адміністративного акта недійсним та неіснуючим, можуть бути розпочаті в будь-який час²¹⁸. До суду апеляції можуть подаватися зацікавленою стороною або Генеральним прокурором²¹⁹. Апеляція або оскарження подаються до адміністративного органу влади, який першим проводив даний акт²²⁰. Орган адміністративної влади повинен у чітко визначений термін подати документацію до суду, а якщо він цього не виконає, зацікавлена сторона або Прокурор може прямо звернутися до суду²²¹. Термін подання апеляції або оскарження може бути продовжений, виходячи із спеціальних умов²²². Коли суд отримає апеляцію чи оскарження, він повинен розглянути законність даного акта. Він повинен з'ясувати, чи цей акт був проведений відповідно до норм і чи мав орган повноваження для його проведення. Суд пови-

²¹⁵ Вже вказувалося на те, що в посткомуністичний період були докладені зусилля на скорочення чисельності та повноважень цих виняткових юрисдикцій.

²¹⁶ Стаття 37.2.

²¹⁷ Стаття 36.

²¹⁸ Стаття 37.2.

²¹⁹ Стаття 35.

²²⁰ Стаття 38.

²²¹ Стаття 39.

²²² Стаття 37.

нен переконатися також у тому, що процедури було дотримано і правові норми відносно суті даного питання були застосовані належним чином. Суд має переконатися, що об'єкти й цілі закону були дотримані²²³. І, нарешті, якщо питання не залежить від дискреційної влади первинного адміністративного органу, суд може висловитися і по суті справи²²⁴.

4.14. Висновки і питання для обговорення

Болгарська традиція адміністративного права започаткована в дев'ятнадцятому столітті. Незважаючи на її занепад, пов'язаний з великими потрясіннями століття нинішнього, ця традиція відродилася в 1970 році з прийняттям *Закону про адміністративну процедуру*. Прагнення створити ефективну структуру адміністративного права закріплене Конституцією 1991 року, яка посилює принцип законності і започатковує впровадження системи, що сформувалася в результаті численних поправок до *Закону про адміністративну процедуру* протягом посткомуністичного періоду. Але деякі аспекти адміністративної процедури заслуговують подальшого вивчення:

- ЗАП неадекватно трактує базові принципи сповіщення, повідомлення, слухання. Питання повідомлення інформації адміністративними органами взагалі і під час адміністративного процесу зокрема потребує уважного розгляду. Гласність болгарської адміністрації ще не має адекватного забезпечення.

- Однією з головних характеристик болгарського ЗАПу, і ми про це вже говорили, є його тенденція видавати принципи в галузі процедури настільки загальним і абстрактним способом, що службовцям і органам влади важко зрозуміти, чого від них чекають. Звідси випливає, що загальні принципи, чудові самі по собі, справляють слабкий вплив на щоденне функціонування адміністративного апарату. Слід зауважити, що було б корисно більш вичерпно й детально викласти принципи, а також конкретні вказівки щодо застосування цих принципів на практиці.

²²³ Стаття 41.

²²⁴ Стаття 42.

• Низка адміністративних актів, не охоплених ЗАПом, виглядає досить вагомою, і відчувається брак чітких положень щодо неї. Загальний підхід процесуального кодексу повинен надати можливість для включення всіх адміністративних актів, за винятком тих, на виключення яких існують юридичні підстави. У зв'язку з цим належить зробити уважний перегляд ЗАПу.

• Болгарія, як і її сусіди, багато надій поклала на здатність адміністрації контролювати свої власні акти. Звідси - головний шлях оскарження, а саме: внутрішня апеляція. Після встановлення судового контролю і створення адміністративних судів можна припустити, що внутріадміністративна апеляція втратить свою колишню вагу. Але оскільки поле компетентності судів стосується лише законності адміністративного акта, а не його суті, необхідність адміністративної апеляції залишається актуальною. Яких форм вона повинна набути, яких змін потребує сучасна система - ці питання чекають прискіпливого вивчення у Болгарії.

• Процедурні правила, які стосуються виконання нормативних актів, є на сьогодні обмеженими і фрагментарними. Слід було б розглянути саме ті процедури, які варто залишити в галузі адміністративного регламентування, яка набуває дедалі більшої ваги.

5. Естонія

5.1. Історичний погляд на адміністративне право

Перший естонський Закон про адміністративну процедуру був прийнятий у 1936 році. Це був загальний процесуальний кодекс, чинний для всіх органів адміністрації та уряду як на центральному, так і на місцевому рівні. У ньому відчувався австрійський вплив, але захистові прав громадян не надавалося такої самої ваги, яка сьогодні характерна для будь-якого сучасного адміністративно-процесуального кодексу. В Законі про адміністративну процедуру 1936 року положення про судовий контроль адміністрації відсутні, хоча судовий контроль адміністрації був запроваджений ще в 1919 році Законом про адміністративні суди.

Пакт Молотов-Ріббентроп у серпні 1939 року означав кінець незалежності та початок радянської окупації Естонії. Країна була приєднана до СРСР наступного року. Нацистська Німеччина окупувала країну в 1941 році. На зміну цій події прийшло в 1944 році радянське відвоювання Естонії. Радянське панування тривало до “співочої революції”, яка відродила незалежність Естонії в 1992 році.

Протягом цього періоду *Закон про адміністративну процедуру* не застосовувався. З часу здобуття незалежності естонський уряд взявся за реалізацію масштабної програми адміністративної реформи. Він намагається створити юридичний фундамент для управління адміністративною діяльністю і забезпечення захисту прав громадян. Нижче ми покажемо досягнуті успіхи та заходи, передбачені на майбутнє.

5.2. Конституційні межі

Отримавши вперше незалежність від Росії у 1918 році, в 1920 році Естонія прийняла свою першу Конституцію. Протягом наступного періоду Конституція зазнавала серйозної критики, аж поки в 1938 році не було прийнято нову її версію. Естонія зберігала свою незалежність до німецької окупації під час Другої світової війни, після якої було встановлено радянський режим. За радянського панування естонська Конституція 1938 року була скорочена. Нова Конституція набрала чинності в 1992 році за підсумками народного референдуму. Ця Конституція увібрала базові принципи Конституцій 1920 та 1938 рр., але водночас є близькою до конституцій інших сучасних європейських націй, віддаючи перевагу вагомості принципам поділу влади та захисту прав громадян.

Нова Конституція містить кілька важливих статей стосовно адміністративного права та пов'язаної з ним процедури. Крім передбаченого створення Верховного суду та системи адміністративних судів, Конституція вводить посаду Канцлера та подає перелік повноважень виконавчої влади. Вона передбачає створення державних міністерств та Державної канцелярії, а також заснування Рахункової палати нації.

Ось перелік кількох загальних конституційних принципів:

- закони та адміністративні органи повинні відповідати принципам міжнародного права²²⁵;
- законодавча й урядова системи базуються на поділі та рівновазі влади²²⁶;
- Конституція інтерпретується і закони приймаються у відповідності з принципами людської гідності, соціальної справедливості та примату права²²⁷;
- гарантія рівності перед законом і заборона всіляких проявів дискримінації - національної, расової, мовної і т.ін.²²⁸;
- завдання органів управління, законодавчої, виконавчої та судової влади, як і місцевих органів - гарантувати права і свободи громадян²²⁹.

Наступні елементи мають особливу вагу щодо права й адміністративної процедури:

- закон захищає кожного від неадекватного впливу державної влади²³⁰;
- кожний, чиї права і свободи порушені, має право звернутися до суду²³¹;
- будь-яка особа має право подавати звернення до суду з вимогою оголошення неконституційності чинного закону²³²;
- кожний має право, згідно з передбаченими законом процедурами, подавати апеляцію до вищого суду на судове рішення, яке його стосується²³³;
- засідання судів мають відкритий характер²³⁴;
- кожний має право на отримання інформації, що призначається для широкого загалу, і всі державні органи зобов'я-

²²⁵ Стаття 3.

²²⁶ Стаття 4.

²²⁷ Стаття 10.

²²⁸ Стаття 12.

²²⁹ Стаття 14.

²³⁰ Стаття 13.

²³¹ Стаття 15.

²³² Стаття 15.

²³³ Стаття 24.

²³⁴ Стаття 24.

зані, на прохання громадян, подавати інформацію про свою діяльність²³⁵;

- кожний естонський громадянин має право доступу до інформації про нього, яка зберігається в державних органах²³⁶;

- кожний має право звертатися із заявою до державного органу або подати йому вимогу²³⁷.

Варто підкреслити, що принцип судового контролю адміністративної діяльності відсутній у загальних деклараціях щодо повноважень і принципів, записаних у Конституції. Вважається, що конституційна база судового контролю і законності адміністративної діяльності імпліцитно впливає з принципу поділу влади²³⁸, та із загального права оскарження, передбаченого статтею 15. Ця база контролю й законності не цілком задовільна, оскільки такий важливий принцип заслуговує конституційного захисту. З цієї точки зору, Естонії варто наслідувати приклад інших країн регіону.

5.3. Огляд адміністративних процедур

Естонія ще не має сучасного закону про адміністративну процедуру. Тим часом, необхідність такого кодексу широко визнається адвокатами і законодавцями. Державні службовці Міністерства юстиції працюють над розробкою проекту закону, який буде поданий до Riigikogu (Парламенту). Ці службовці використовують різні джерела, зокрема німецьку та австрійську моделі. Перш ніж даний проект буде поданий на розгляд Riigikogu, до нього можуть будуть внесені вагомні поправки в ході консультацій, що проводяться з іншими державними інституціями. Положення, які містить проект, викладені в наступному підрозділі.

А поки що, до прийняття закону про адміністративну процедуру, останні здійснюються відповідно до особливих правил і з урахуванням місцевих умов. Не існує загального і погодженого режиму, і в деяких секторах, де адміністративною діяльністю керують лише кілька формальних процесуаль-

²³⁵ Стаття 44.

²³⁶ Стаття 44.

²³⁷ Стаття 46.

²³⁸ Стаття 4.

них правил, великий простір залишений на розсуд самих адміністративних органів. Деякі закони наділяють процесуальними повноваженнями Ради міністрів або міністрів, та вони не містять головних принципів, яких слід дотримуватися у творенні і впровадженні норм вторинного законодавства. В таких випадках питання підлягає дискреційній владі міністра.

5. 4. Сучасний стан адміністративних процедур

Беручи до уваги, що до прийняття естонським Парламентом нового *Закону про адміністративну процедуру*, ще може минути деякий час, зробимо короткий огляд сучасної ситуації. Оскільки за радянської доби закон про адміністративну процедуру був відсутній, кожним сектором адміністративної діяльності керували його власні процесуальні правила. Ця система збереглася і після здобуття незалежності, і кожний орган адміністративної влади підлягає особливим законам та особливим процесуальним правилам. А в деяких секторах таких правил взагалі не існує. У зв'язку з цим адміністративні процедури дуже неоднакові, але є підстави вважати, що деякі найважливіші принципи, такі як слухання зацікавлених сторін, повідомлення інформації, мотивування рішень, а також відкритий характер та загальна гласність адміністративного процесу в основному не дотримуються.

Головною формою оскарження залишається подання апеляції на рішення першої інстанції до вищого органу адміністративної влади. В цьому ми також вбачаємо фрагментарність апеляційного режиму, оскільки ним керують швидше окремі закони, аніж загальні процесуальні принципи. В деяких секторах закони і процедури були реформовані, проте за браком докладної інформації про більш-менш повну гаму адміністративної діяльності, узагальнень краще уникати. Проте після розмов із державними службовцями, суддями, викладачами права й адвокатами складається враження, що службовці адміністративних органів зазнають труднощів переходу від адміністративної культури і практики радянського зразка до культури і практики, що ґрунтується на якості процесу ухвалення рішень, відкритому характерові дебатів та повсюдному дотриманні прав громадян.

Певні принципи, проголошені Конституцією та окремими законами, починають втілюватися на практиці. Особливо у зв'язку з цим наголосимо на праві громадянина на інформацію, одночасно і загальну, і особливу, гарантовану статтею 44 Конституції, та створення на підставі статті 148 адміністративних судів, покликаних дбати про законність адміністративної діяльності. Через відсутність чітких правил щодо права доступу до інформації, воно залишається дещо теоретичним. Хоча Естонія не має законів стосовно гарантії доступу до інформації, зате вона виробила закони та нормативно-правові акти про захист державної таємниці²³⁹. Відсутність законодавчих документів про доступ до інформації, доповнення міцною традицією таємничості, успадкованою від радянської доби, часто веде до того, що неможливо добитися потрібної інформації як про весь адміністративний процес, так в окремих секторах.

5.5. Проект Закону про адміністративну процедуру

Для цього дослідження був наданий неофіційний варіант проекту Закону про адміністративну процедуру, але ні його французького, ні англійського перекладів ще немає. Розмови, проведені зі службовцями естонського Міністерства юстиції, дозволили нам зрозуміти його основні положення.

Як впливає з отриманої нами скупішої інформації, органи адміністративної влади підпорядковуються Процесуальному кодексові. Взагалі цей кодекс застосовується, за окремим винятком, до різного виду адміністративних рішень і актів як центральних, так і місцевих органів. Запропонований закон передбачає, що коли є потреба ухвалити адміністративне рішення, сторони отримують повідомлюють про це; він надає сторонам можливість взяти участь у слуханнях, які проводяться для прийняття рішення або виконання акта; він передбачає надання сторонам інформації, що стосується акта або рішення. Однак він не порушує більш загальне питання свободи доступу до інформації, що виходить від урядових агенцій та знаходиться поза контекстом рішення, або окремого акту адміністративного органу. Органи адміністративної влади повинні мотивувати своє рішення як із право-

²³⁹ Закон про державну таємницю (Закон № 45 від 1992 р.).

вих, так і з фактичних питань. Закон передбачає також запровадження цілісного режиму внутріадміністративної апеляції.

5.6. Вторинне законодавство

Процедури, які стосуються розробки вторинного законодавства, або нормативних актів, не вважаються пріоритетними, тому в Естонії ця тема звучить мало. На сьогодні нормативні акти не підлягають жодному загальному процесуальному режимі; не існує також великої кількості особливих законів у цій галузі. Під час розмов з державними службовцями вдалося з'ясувати, що законопроект про розробку законів вміщуватиме процесуальні положення, які орієнтуватимуть на проведення консультацій та участь як у ході підготовки законів, так і нормативно-правових актів. Але ознайомитися з цим проектом закону широкий загал поки що не зможе.

5.7. Адміністративні апеляції

За радянського періоду головний шлях оскарження, який в Естонії могла застосувати особа, незадоволена якимось рішенням, було або звернення до того самого органу влади з заявою про перегляд даного рішення, або подання апеляції до вищого адміністративного органу. Подібна ситуація існувала і в інших комуністичних країнах, з тією лише, різницею, що Естонія не мала загального процесуального кодексу, який регулював би апеляційний режим. Кожна галузь адміністративної діяльності підпорядковувалася власним правилам і процедурам, навіть якщо в цілому апеляційний режим і був подібний до інших країн Центральної та Східної Європи.

Останніми роками був запроваджений судовий контроль адміністративної діяльності. Цей судовий контроль є сьогодні основним засобом оскарження, а внутріадміністративні механізми застосовуються мало, що можна пояснити кількома причинами. По-перше, в пост-радянський час Бюро Генерального прокурора було позбавлене своєї ролі гаранта законності діяльності адміністрації. За радянської доби Генеральний прокурор здійснював, по суті, загальний нагляд за адміністрацією; особи, не задоволені актом чи рішенням, віддавали перевагу зверненню до Гене-

рального прокурора, а не апеляції до ієрархічно вищого адміністративного органу.

По-друге, в естонців розвинулась глибока недовіра до адміністрації, недовіра, яка, можливо, впливає із жорсткості та відсутності гнучкості, характерних для радянської бюрократії. Отож не дивно, що апеляційна процедура, в якій бюрократія є одночасно і суддею, і стороною, так рідко використовується. По-третє, як ми вже казали, процесуальні правила, чинні для адміністративних апеляцій, є фрагментарними і часто не забезпечують належного захисту громадянина.

З цих трьох реалій випливає той факт, що суди вважаються сьогодні найбільш прийнятною інстанцією для подання скарг та вимог щодо зміни чи виправлення рішень або дій адміністрації. Однак труднощі полягають у тому, що компетенції судів обмежені лише контролем законності адміністративної діяльності і що вони не компетентні розглядати суть певної справи. Тож судовий контроль є адекватною формою контролю адміністрації.

Новий Закон про адміністративну процедуру пропонує впровадження загального узгодженого режиму внутрішньої апеляції. Питання про те, якої конкретної форми набуде цей режим, покищо лише обговорюється державними службовцями в Естонії. Як один із можливих шляхів розглядається чинна в інших країнах модель, коли особа, яка вважає, що її інтереси постраждали через рішення адміністративного органу першої інстанції - бюро, міністерства, міністра - може подати апеляцію до вищого адміністративного органу. Але на такий підхід, очевидно, впливатиме недовіра естонців до своєї адміністрації.

Іншою можливістю було б запровадження посередницької моделі між внутріадміністративним та судовим контролем. Можна було б створити апеляційні органи, близькі до діяльності адміністрації, одночасно зберігаючи незалежність від неї. Ці апеляційні органи мають бути уповноважені розглядати обґрунтованість актів та рішень, а також висловлюватися з правових питань. Деякі моделі заслуговують на увагу, зокрема режим спеціальних адміністративних судів в Англії²⁴⁰ та Загальний адміністративний апеляційний суд в Австралії²⁴¹.

²⁴⁰ З цього приводу див.: *Wade W.H.R. Administrative Law*. - 7-е вид. - Oxford, 1995.

²⁴¹ Див.: *Administrative Appeals Tribunal Act*. - Commonwealth, 1975; щодо дебатів, які ведуться на даний час, у D.G. Galligan (вид.), *Laws of Australia: Administrative Law*. - Law Book Coy, 1994.

Естонським органам влади корисно було б достеменно вивчити ці можливості вибору перш ніж поставити крапку в проекті Закону про адміністративну процедуру.

5. 8. Висновки та питання для обговорення

Естонія започаткувала амбіційну програму реформування правових норм та адміністративної процедури. В центрі реформ знаходиться Закон про адміністративну процедуру, який поки що існує як проект, і незабаром пройде всі етапи законодавчого процесу. Це буде значним кроком до інтеграції в межах загально-го юридичного контексту нині численних і розпорошених процедур. Ефективність та успіх нового кодексу залежатиме головним чином від кінцевої форми, якої він набуде, і від обширу його дії. Було б добре, якби зуміли скористатися не лише уроками західних країн, а також і позитивним досвідом інших країн регіону. Висловимо також побажання, щоб прийняття процесуального кодексу безпідставно не затримувалося.

При підготовці кодексу крім питань, які зазвичай наявні в таких документах і мають формальний характер, варто врахувати ще й такі:

- ясність і конкретність принципів стосовно повісток;
- офіційна і повна передача інформації, в тому числі доказів і досьє, сторонам, зацікавленим в адміністративному слуханні;
- для утвердження гласності доцільно подумати про підготовку адекватних законодавчих документів про свободу інформації як природний і необхідний додаток процесуального кодексу. Конституційне положення, яке гарантує доступ до інформації, торує шлях таким законодавчим актам. Напевне, настав час виявити ініціативу прийняття такого закону;
- кодекс повинен містити чіткі положення, які змушували б відповідальних осіб обумовлювати мотиви своїх актів та рішень як щодо їх суті, так і з питань законності;
- слід також глибше розглянути права третіх сторін, яких може стосуватися адміністративний акт, належно їх інформувати та спонукати до участі;

- потрібно розширити чинність кодексу, щоб забезпечити підпорядкування йому будь-якого адміністративного акта, за винятком конкретних юридичних підстав.

Інше важливе питання, яке вимагає уважного вивчення, – режим ухвалення адміністративних актів та рішень. Створення на підставі статті 148 Конституції адміністративних судів частково вирішить проблему, проте цей вид апеляції стосується виключно питань законності. Дедалі більше відчувається потреба створити апеляційний режим для перегляду справ щодо їх суті на нижчому рівні. Тим паче, що Естонія має всі умови для виходу на новий рівень внутріадміністративної апеляції. Проаналізовані мотиви, загальна недовіра до адміністрації та сумніви щодо її здатності належно контролювати свої власні органи, мабуть, спонукають естонців до пошуку нових форм і вияву творчості. Створення спеціальних судів для розгляду апеляцій першої інстанції, судів, незалежних від адміністрації, які добре знали б її діяльність, були гнучкими у своїй роботі, видається ідеальним варіантом рішення.

Треба конкретно визначити, чи повинні внутріадміністративні апеляції вважатися першим ступенем апеляції, і якщо так, то якої форми слід їм надати. Проте й інша можливість заслуговує на увагу, а саме: створення апеляційної системи щодо суті справ. Подаватися такі апеляції мають до зовнішнього і незалежного органу. Крім того, корисним було б проаналізувати співвідношення між внутрішніми апеляціями та контролем, що його здійснюють суди та інші органи. Нарешті, було б доцільно приділити увагу питанню процедур, які стосуються нормативних актів. Це питання не відображене поки що в жодному естонському законі. Йдеться про важливе поле адміністративної діяльності, для якого необхідні узагальнені процедури. Точніше, слід спинитися на двох наступних пунктах: які процедури повинні проходити нормативні акти і чи такі процедури потрібно включати до проекту Адміністративно-процесуального кодексу (чи в окремий закон), який охоплював би всі сторони проблеми.

6. Албанія

6.1. Історична довідка про адміністративне право

Протягом шести століть Албанія була складовою частиною Оттоманської імперії. Вона підпорядковувалася турецькому праву і не користувалася жодним особливим статутом, ані привілеєм. Вона звільнилася від турецького панування і стала самостійною державою в 1912 році. Монархічний режим був встановлений на початку двадцятих років нинішнього століття й протримався майже до Другої світової війни. Комуністи захопили владу в 1944 році і керували країною до 1992 року. Крах комунізму відкрив шлях створенню багатопартійної системи і проведенню в 1993 році виборів. Протягом наступних років албанська влада докладала зусиль для перебудови економіки країни і забезпечення її правовою системою та інституціями, притаманними демократичному і плюралістичному суспільству.

Нелегко було розібратися з албанським адміністративним правом. Здається, що донедавна елементи сучасного адміністративного права були ледве присутні. Між падінням Оттоманської імперії і переходом влади до комуністів адміністративне право розвивалося слабо, і стан його за комуністичної доби можна характеризувати як зародковий. На противагу іншим комуністичним країнам Албанія не прийняла адміністративного кодексу загального застосування і ніколи серйозно не розглядала питання про підпорядкування міністерств та урядових організацій детальному процесуальному кодексові. Якщо й існували закони, які керують процесом ухвалення адміністративних рішень і передбачають право на апеляцію або на перегляд цих рішень, то це були лише тексти законів, що приймалися епізодично і у вузьких галузях.

Як і інші комуністичні країни, Албанія притримувалася принципу, що адміністративні справи не повинні виходити за межі власне адміністрації і що заяви та скарги повинні розглядатися виключно на адміністративному рівні. Всюдисущість комуністичної партії, яка в цій країні справляла визначальний вплив на характер та функціонування адміністрації, надавала особливої сили такому підходові. Проте не слід думати, що громадяни не зверталися зі скаргами або замовчували заподіяну їм

шкоду. Вони скаржилися, і їхні скарги розглядалися в межах адміністративної структури і під наглядом партійного керівництва.

Проте в цей період все-таки існували законодавчі положення, які надавали можливість громадянам звертатися до суду, але жодний із службовців, з якими ми зустрічали в ході нашого дослідження, не зміг пригадати, коли таке траплялося. Так чи інакше, сама судова система була дуже близькою до комуністичної партії і не користувалася реальною незалежністю стосовно уряду. Як і в інших комуністичних країнах, обов'язком Генерального прокурора Албанії був нагляд від імені держави за відповідністю закономі дій громадян і установ. Точніше кажучи бюро Генерального прокурора здійснювало адміністративний нагляд, метою якого був радше захист інтересів держави, ніж громадян.

Одне слово, із встановленням у 1992 році нового політичного режиму Албанія не мала жодної процесуальної системи, ані системи адміністративного права, як і жодної незалежної форми систематичного контролю дій уряду чи адміністрації, гідної цієї назви. Протягом кількох років незалежності важливість впровадження стабільної і професійної державної служби, яка б діяла в межах законів та принципів і була чутливою до потреб держави, як і до прав та інтересів громадян, почала здобувати визнання. Багато зроблено для впровадження такої державної адміністрації.

6.2. Конституційні фактори

Албанія ще не прийняла конституції. Проект, підготовлений у 1993 році і висунутий на схвалення громадськості шляхом референдуму, був відкинутий. Оскільки проект 1993 року буде, очевидно, базою для майбутньої конституційної згоди, варто виділити ті його положення, які стосуються процедури й адміністративного права. Ось загальні принципи:

- поділ законодавчої, виконавчої і судової влади;
- дотримання загальних принципів міжнародного права, і принципів, сформульованих в угодах;

- дотримання владними державними органами принципу законності у виконанні своїх повноважень та у своїй діяльності щодо створення чи скасування функцій або статусів;
- підпорядкування державних органів закону та Конституції.

Принципи, що безпосередньо стосуються адміністративної процедури й адміністративного права:

- кожний має право на отримання інформації від адміністрації (зміст цього права, однак, не уточнюється)²⁴²;
- кожний має право звертатися до будь-якого державного органу²⁴³;
- позбавлення свободи, власності та прав, наданих законом, може відбуватися виключно шляхом законного і відповідного процесу²⁴⁴;
- кожний має право на справедливе слухання, відкрите, оперативне, у компетентному суді, незалежному й неупередженому²⁴⁵;
- кожний має право на захист проти адміністративного акту, який посягає на його права²⁴⁶;
- особа, позбавлена права, визнаного Конституцією, може звертатися до суду²⁴⁷;
- Парламент може створювати спеціальні суди (зокрема, адміністративні)²⁴⁸.

Значення і вага деяких із цих положень залишилися нечіткими, проте проект конституції виглядає міцною базою, опираючись на яку могли б розроблятися адміністративна процедура й адміністративне право.

Уже тепер Національна Асамблея прийняла кілька законів, відомих під назвою *Конституційних положень*. Один з них, *Закон про головні конституційні положення*, (прийнятий в 1991 році і в подальшому зазнав поправок), був спрямова-

²⁴² Стаття 17.

²⁴³ Стаття 23.

²⁴⁴ Стаття 3.

²⁴⁵ Стаття 4.

²⁴⁶ Стаття 5.

²⁴⁷ Стаття 6.

²⁴⁸ Стаття 7.

ний на забезпечення конституційних рамок в очікуванні прийняття справжньої конституції. *Конституційні положення* стосуються, зокрема, повноважень і прав різних політичних інституцій та судів, структури і компетенції місцевих органів влади, а також захисту прав людини.

Був створений Конституційний суд, і він діє. Його повноваження впливають з *Конституційних положень*. Зараз він працює над виробленням конституційної юриспруденції країни. Конституційний суд, зокрема, може розглядати конституційність законів та нормативно-правових актів уряду й адміністрації. Він має такі повноваження як щодо загальних нормативних актів, так і щодо поодиноких рішень. Можна сказати, що компетенція суду впливає із статті *Конституційних положень* про права людини, яка гарантує громадянам право звертання до Конституційного суду.

Починаючи з 1992 року діє і Касаційний суд. Цей суд також компетентний розглядати законність адміністративних актів. Новий *Цивільно-процесуальний кодекс* (прийнятий у 1996 р.) запровадив, на рівні районних судів, регіональні адміністративні палати, які розглядають у першій інстанції апеляції щодо законності адміністративних рішень. Апеляції на рішення районних судів можуть подаватися до апеляційних судів з правових питань і, в окремих випадках, до Касаційного суду.

6.3. Адміністративна процедура

Албанія ще не прийняла закон про адміністративну процедуру. Невеличка робоча група, очолювана п. Васілі з Міністерства юстиції, працює над підготовкою такого закону. Але отримати примірник нинішнього проекту не вдалося. Розмови з представниками уряду не дали, на жаль, чіткого уявлення про ступінь просування роботи по підготовці законопроекту та передбачити, коли він буде поданий на розгляд Національної Асамблеї.

Проте з упевненістю можна стверджувати, що загальний кодекс адміністративної процедури незабаром буде поданий. Не маючи тексту законопроекту, важко проаналізувати, які сфери він охоплюватиме та які обстоюватиме принципи. Складається враження, що уряд має намір підпорядкувати всі акти й

рішення адміністративних органів, окрім деяких - у галузі національної безпеки, чинності даного кодексу. Визначення адміністративного акту включає такі поняття як бездіяльність чи відмова діяти, однак немає впевненості, що це поняття включатиме розслідування, яке не завершується актами або рішеннями, що впливають на права громадян. Необхідність упевнитися в чинності кодексу для актів усіх виконавчих та адміністративних органів (є лише кілька винятків) являє собою інше важливе запитання. Виходячи з вищесказаного, наголосимо ще раз, що сфери чинності законопроекту простежуються нечітко.

Кодекс дасть конкретні настанови стосовно процедури, чинної для рішень або дій адміністративного органу. Він передбачить положення про надання сторонам інформації, слухання сторін і свідків, мотивування рішень та про обов'язок діяти неупереджено. Якщо буде прийнятий проект *Кодексу із врегулювання конфліктів інтересів*, чинний для албанської державної служби, він сприятиме утвердженню принципу неупередженості в межах адміністративної діяльності; можливо, більш точні вимоги будуть включені до *Закону про адміністративну процедуру*. Фрагментарні й ізольовані положення, чинні сьогодні стосовно адміністративних апеляцій, будуть замінені узагальненою апеляційною системою, запровадженою Кодексом. Будуть також прийняті положення для подання апеляцій з правових питань до нових адміністративних судів.

Право подавати апеляцію до судів загальної судової системи сьогодні є визнаним у недавно прийнятому *Цивільно-процесуальному кодексі*. Цей кодекс передбачає створення в районних судах відділень, до яких будуть подаватися адміністративні апеляції. Перед тим, як звертатися до адміністративних судів, сторони повинні спочатку, зазвичай, використати можливість внутріадміністративної апеляції. Недовіра естонців до своєї адміністрації, як ми зазначали вище, відчувається також і в Албанії. Бюрократія цієї країни має репутацію жорсткої та бездушної, і такий стан речей часто призводить до ситуації, коли сторона, що зазнала втрат, вагається з поданням скарги до таких органів. Судам довіряють, однак, як і в інших країнах, судовий нагляд обмежується контролем законності. Албанським владним органам було б корисно розглянути впровадження інших типів оскарження, крім внутріадміністративних. Ще раз наголосимо, що французька система адміністративних судів,

британська система спеціальних адміністративних судів та австралійська - загального адміністративного апеляційного суду - заслуговують на увагу.

Можна з упевненістю стверджувати, що коли буде прийнято Закон про адміністративну процедуру, він нагадуватиме кодекси інших європейських країн. Такий кодекс відповідатиме директивам, встановленим Радою Європи, використає певні ідеї стосовно процедури й адміністративного права, чинних у Франції та Італії. Але найближче джерело натхнення службовців, на яких покладена підготовка кодексу, - це, очевидно, *Кодекс адміністративної процедури Нідерландів*. Відзначимо, що робота над підготовкою проекту кодексу для подання його на розгляд албанського парламенту просувається повільно, і важко зрозуміти причини цієї повільності. Виправданням, можливо, є те, що інші реформи вважаються більш нагальними.

Не применшуючи вагу виконаної роботи у зв'язку з прийняттям *Закону про адміністративну процедуру*, все-таки висловимо два застереження. По-перше, закон не спрямований на вторинне законодавство (нормативно-правові акти), і виходить, що правила, чинні в цій сфері, ніде не розглядалися. Повноваження виконавчих та адміністративних органів у сфері делегованої регламентарної влади є важливою ділянкою адміністративної діяльності, яка часто "випадає" з-під влади закону. Рішення Ради міністрів під назвою *Правила функціонування Ради міністрів* (рішення № 81 від 2 червня 1995 року)²⁴⁹ містить кілька процесуальних вимог, проте вони не є ні повними, ні вичерпними.

Друга засторога впливає з того факту, що вироблення належного цілісного режиму доступу до інформації, якою володіють адміністративні органи, просувається дуже повільно, і нелегко отримати інформацію, чи будуть ці питання включені в законопроект, та уявити, наскільки глибоко уряд і адміністрація усвідомлюють значення впровадження системи адекватного доступу до інформації. Тут йдеться про два фундаментальні аспекти процедури й адміністративного права, які чекають на розгляд з боку Міністерства юстиції, інших відповідальних осіб.

²⁴⁹ Стаття 8.

6.4. Висновки

Весь загал албанського адміністративного права підданий глибокому реформуванню. Безсумнівно, що події останніх років в Албанії спричинять зупинення процесу. Але його відновлення є вкрай бажаним. Першим етапом могло б стати прийняття адміністративно-процесуального кодексу. Можливо, коментарі, висловлені вище, допоможуть албанському кодексові стати документом, який відкриє шлях для впровадження сучасної системи адміністративного права.

7. Порівняння і підсумки

З цього дослідження адміністративних процедур випливає висновок, що п'ять країн, про які йшлося у звіті, знаходяться на різних етапах вироблення сучасних систем адміністративної процедури. Три з них (Болгарія, Угорщина і Польща) мають процесуальні кодекси, які датуються ще комуністичним періодом. До них вносилися різні поправки, та здебільшого вони зберегли свою первинну форму і структуру. Дві інші країни (Албанія та Естонія) увійшли в посткомуністичний період, не маючи кодексу адміністративної процедури, але тепер вони здійснюють їх підготовку. Сучасний стан адміністративних процедур у цих двох країнах фрагментарний і неузгоджений. Кожна галузь адміністративної діяльності має власні процесуальні правила, а в деяких випадках не має їх зовсім. Автори проектів кодексів у цих двох країнах добре використовують досвід різних країн Західної Європи в даній галузі.

Хоча цей документ і не призначався для глибокої оцінки трьох кодексів чи проектів кодексів, які готуються двома іншими країнами, можна все-таки висловити кілька коротких коментарів, прагнучи дати деякі порівняльні характеристики та оцінки. Навіть якщо мої висновки зосереджені на трьох країнах, де кодекси діють вже віддавна, вони стосуються також і двох інших країн.

7. 1. Подібності між процесуальними кодексами

Перше спостереження - це те, що три існуючі кодекси подібні між собою і мають однакову структуру. По-перше, кожний з них дуже глибоко відображає поле чинності кодексу, визначаючи його стосовно поняття адміністративного акту або, як це бачимо у випадку Польщі, адміністративного рішення. Варто зауважити, що поняття акту більш широке, ніж поняття рішення. Є різні винятки, які іноді стосуються певних сфер діяльності, - наприклад, національної безпеки, а іноді - характеру або рівня органу влади, Ради міністрів або Президента. Слід сказати, що виникають запитання щодо підґрунтя деяких з цих винятків, і пояснення їм знайти важко.

Застосування виняткових положень, які здатні призводити до виникнення практичних труднощів, є сферою, в якій з великою користю можна було б започаткувати процес спрощення та модернізації. Таким підходом могло б стати вироблення процесуального кодексу, який охопив би всі індивідуальні дії адміністрації, - акти чи рішення. Кодекс одночасно уточнював би категорії, бажано якомога вузчі, які випадали б з поля його чинності. Сильна презумпція, яка тяжіє до включення усякої діяльності у сферу чинності кодексу, допускає лише обмежені винятки для галузі національної оборони та безпеки.

7. 2. Невключення до кодексів нормативно-правових актів вторинного законодавства

Подібна точка зору може бути висловлена і щодо чіткої відмінності, якої дотримуються, як правило, між поодинокими діями та загальними нормативними актами регламентарного характеру, - ці останні розглядаються поза межах адміністративно-процесуальних кодексів. Йдеться про захисну позицію, напрацьовану для того, щоб процедури, які керують виробленням нормативно-правових актів, були предметом іншого документа. У цьому плані деякі з проаналізованих країн мають окремі закони. Проте в цілому процедури щодо нормативно-правових

актів не надто розвинені. Такий стан справ зберігався до того часу, коли в західних країнах важливість процесу адміністративної регламентації, чи він відбувається шляхом отримання офіційних дозволів, чи проявляється неформальним чином у виконанні дискреційних повноважень, почала визнаватися дуже вагомою стороною адміністративної діяльності, яка порушує важливі процесуальні питання. В міру того, як відбувається глибокий перегляд понять поодинокі дії і нормативних актів, в ідеальному варіанті слід було б включити і ті, й інші в адміністративно-процесуальний кодекс.

7.3. Відповідність загальної структури кодексів

Кожний з трьох даних кодексів більш-менш докладно подає процедури, чинні для прийняття адміністративного акту або рішення. Вони включають питання, які й повинен вміщувати адміністративний кодекс: початок процедур, отримання доказових елементів і відомостей, проведення (при потребі) розслідувань та інспекцій, опитування свідків, отримання думки експертів, розгляд аргументів і зауважень сторін, задіяних у даній справі, ухвалення рішення і виклад фактичних та правових мотивів, що лягли в основу адміністративного акту. Ось основні елементи адміністративного процесу. Але в трьох кодексах вони розглядаються не однаково. Болгарський кодекс є найбільш сумарним з трьох. Якщо судити з точки зору якості процесу прийняття рішень та адміністративної ефективності, всі три кодекси є доброю відправною точкою, але кожний містить ділянки, які викликають стримані оцінки.

Виходить, що існує велика розбіжність між процедурами, встановленими кодексами, і поточною адміністративною практикою. На практичну сторону часто впливає багато змінних факторів, і вона залежить не лише від процесуальних меж, але й вагомо - від якості осіб, які приймають рішення або проводять процес, від наявних у них ресурсів, від тиску, якого вони зазнають, і від стану розвитку адміністративної культури. Виходячи з того, що хорошу адміністрацію завжди підтримує належна юридична структура, кожний з цих кодексів сприяє створенню такої структури. Час кожній із трьох країн переглянути свій кодекс, враховуючи наведені вище коментарі.

7.4. *Захист громадян*

Акти адміністративних органів повинні оцінюватися не лише з точки зору чітко виробленої концепції хорошої адміністрації, а й з позиції відносин між громадянами та адміністрацією. Як зазначалось вище, вони не є несумісними, тому що адміністрація вважається хорошою тоді, коли дотримуються права й інтереси громадян. Відносний успіх останнього напрямку можна оцінити, застосовуючи різні принципи і опосередковані норми, які, кожний по-своєму, сприяють поліпшенню якості процесу ухвалення рішень. Вони містять оціночні критерії. У зв'язку з цим хочеться навести такі принципи, як відкритість і гласність, доступ до інформації, справедливість процедури, виклад мотивів і право подавати до незалежної установи апеляцію на первинне рішення.

Положення, які гарантують у трьох країнах, де є кодекси, доступ до інформації, суттєво різняться. Угорщина й Польща передбачають деякі способи, проте ці положення не є адекватними для надання можливості сторонам, задіяним в адміністративному процесі, володіти інформацією про те, що відбувається, мати необхідні відомості для належного розуміння адміністративної акції та для подання своїх зауважень, висловлення коментарів, ознайомлення з доказовими елементами, які можуть виявитися для них несприятливими. Відсталість Болгарії щодо цього дуже велика. Оскільки доступ до інформації, якою володіє орган державної адміністрації, є основним елементом гласності, п'яти країнам було б доцільно здійснити перегляд якості своїх сучасних процедур.

7.5. *Доступ до інформації*

Більш загальне питання - це питання про необхідність прийняття закону для глобального забезпечення доступу до інформації. Важливо не лише володіти інформацією у справі, яка цікавить ту чи іншу сторону, але й зобов'язати орган адміністративної влади інформувати про свою діяльність, про способи вирішення питань та критерії, на які вона спирається, а також про інші дотичні елементи. Ці питання, зазвичай, регулюються в західних країнах законами про свободу доступу до

інформації. Сьогодні Угорщина - єдина країна, яка прийняла такий закон. Він має більш загальний характер порівнянно із законами західних країн; чотири інші країни знаходяться на різних етапах у справі вивчення цього питання, хоч деякі не приділяють йому тієї уваги, на яку воно заслуговує. Прийняття закону про свободу інформації було б важливим етапом, який кожна країна повинна намагатися пройти.

7.6. Винятки до принципу повідомлення інформації

Останнє спостереження стосується ступеня нерозголошення інформації - або взагалі, або під час адміністративного процесу, і застосовується, як правило, з різних причин, але не пов'язаних виключно з вимогами оборони чи національної безпеки. І тут є ризик, що виняткові категорії, залишені без будь-яких фіксованих обмежень, набувають широкої інтерпретації, коли їх починають застосовувати на практиці. Навіть якщо втаємниченість у роботі урядів має досить чітку тенденцію, важливо все-таки докласти всіх можливих зусиль для того, щоб нерозголошення інформації стосувалося лише ключових питань з точки зору безпеки держави. Кілька країн підійшли до цього питання під кутом зору напрацювання прийнятого визначення державної безпеки. Проте в цілому це питання залишається і важливим, і делікатним, і заслуговує на особливу увагу.

7.7. Відкритість і гласність

Існують різні критерії для оцінки відкритості і гласності адміністративних процесів: доступ до інформації, залучення і участь сторін, відкриті слухання (якщо вони доцільні), та вмотивування. Кожний з трьох кодексів розглядає ці питання, як було проілюстровано в попередніх розділах, у різний спосіб. Крім положень про доступ до інформації, про які йшлося вище, сторонам повідомляється про заплановані процедури, і вони мають право брати в них участь, бути присутніми під час опитування свідків, мати доступ до досьє під час процесу і

подавати компетентному органу свої аргументи, спостереження. Всі кодекси вимагають, щоб акти та рішення супроводжувалися фактичною та юридичною мотивацією.

7.8. Правильне застосування законів, справедливість процедури

Справедливість процедури чи правильне застосування закону є основою іншого опосередкованого принципу, на якому повинні ґрунтуватися стосунки між громадянином і органами адміністративної влади. Перша вимога справедливості стосується існування процедур, які ведуть до справедливого й відповідного застосування юридичних норм або, якщо це потрібно, до виконання дискреційних повноважень, згідно з чинними принципами. Для забезпечення проведення справедливого процесу ухвалення рішення треба, щоб сторони мали доступ до інформації, брали участь у процесі, надаючи доказові елементи та з'являючись на слухання, коли це потрібно, щоб була забезпечена неупередженість і незацікавленість з боку відповідальної особи, яка ухвалює рішення, і винесене рішення супроводжувалось належною мотивацією. Ще раз наголосимо, що проаналізовані кодекси відповідають цим вимогам дуже нерівномірно.

Іноді чуємо, що справедливість процедури виходить за межі цієї інструментальної суті процедур і звернена до цінностей, які мають значення самі по собі. Існує також твердження, що надання особі можливості висловитися під час слухання є важливим елементом. Не будемо зараз розглядати зв'язку між інструментальною та неінструментальною суттю справедливості у процедурі, оскільки так звані неінструментальні цінності, такі як, наприклад, факт бути вислуханим, мати справу з неупередженими виконавцями, отримувати мотивації рішень, - всі вони добре відображені в кодексах.

7.9. Контроль дискреційної адміністративної влади

Це питання зовсім не згадується в кодексах, але під час аналізу кожної з країн ми давали йому коментар. Це питання різних принципів, які впливають на процес ухвалення рішень і окреслюють його. Ці принципи можуть більше стосуватися характеру процедури, як, скажімо, принцип, згідно з яким орган влади не повинен обмежувати використання своїх дискреційних повноважень, ні відмовлятися від своєї відповідальності та передавати її іншому органу. Вони можуть також впливати з більш фундаментальних правил, таких як вимога брати до уваги лише відповідні елементи при здійсненні дискреційних повноважень, і щоб усі невідповідні елементи були виключені. Або ще: орган влади повинен діяти розсудливо, або хоча б так, щоб це не можна було трактувати як цілковиту відсутність розсудливості. Як було зазначено, один з аспектів, про які йшлося вище, стосується поняття пропорційності, що набирає дедалі більшої ваги в юридичних системах Східної Європи.

У кодексах ці питання не розглядаються, хоча вони дуже гострі, оскільки є принципами, які управляють адміністративними процесами. Звичайним явищем в західних країнах є те, що такі принципи є більшою мірою результатом тривалої роботи судів у ході виконання ними своїх контрольних обов'язків, ніж результатом їх декларації в процесуальних кодексах. Можливо також, що для сприяння у прийнятті кращих процедур судового контролю над адміністративними актами в кожній з п'яти країн суди виробляють такі принципи, які потім ніби рикошетом стають обов'язковими для адміністративних органів. Саме так і відбулося певною мірою у двох країнах (Угорщині й Польщі), які мають відносно добру традицію судового контролю адміністративних актів. Консультації із судьями та адвокатами трьох інших країн переконують у тому, що вони готові працювати над виробленням подібних принципів в міру становлення кращого судового контролю. Включення цих принципів до адміністративно-процесуального кодексу було б дуже доцільним.

7. 10. Шляхи оскарження

Подамо насамкінець кілька коментарів стосовно апеляційної структури. Три кодекси мають вражаючу подібність, а саме: перевага, яку вони надають розглядові з боку вищого адміністративного органу заяв і скарг на рішення першої інстанції, порівняно із зовнішнім незалежним органом. Можливо, тут слід вбачати відгомін трактування ролі адміністрації за комуністичного режиму, але для зовнішнього спостерігача такий підхід виглядає інтроспективним. Слід запитати, чи внутріадміністративні апеляції повинні являти собою основну форму апеляції в сучасній адміністративній системі. Система внутрішніх апеляцій породжує труднощі, такі як тенденція до таємничості, тісних зв'язків між відповідальною особою з ухваленням рішень першої інстанції та вищим органом, до якого надійшла апеляція. Ці проблеми можуть бути вирішені, але для цього треба одночасно мати в наявності чіткі процедури та якісні, старанно розроблені форми контролю.

Переваги внутрішньої апеляції пояснюються тим, що вони не формальні і не вимагають великих коштів, а також тим, що апеляційний орган, зазвичай володіє спеціальними і докладними даними в галузі діяльності, про яку йдеться в апеляції. Тут стоїть завдання віднайти спосіб використання переваг внутрішніх апеляцій, одночасно нейтралізуючи їх можливі негативні наслідки²⁵⁰.

В західних країнах наголошується на необхідності забезпечити стороні, якій було заподіяно шкоду, можливість подати апеляцію до позаадміністративної структури, наприклад, до суду апеляційного порядку, або до суду загальної судової системи. Ми вважаємо, що важливо передбачити можливості зовнішніх апеляцій, які були б компетентними не лише у правових питаннях, але й по суті рішення. На противагу цьому в проаналізованих країнах виявлена тенденція щодо більшої орієнтації на внутріадміністративні апеляції та згортання до виключно правових питань можливості звернення до судів (зазначимо однак, що в деяких країнах існують владні органи, повноваження яких близькі до судових і які розглядають апеляції по суті спорів).

²⁵⁰ Для ознайомлення з цим питанням див.: *Galligan D.J. Due Process and Fair Procedures.*

Наголосимо на одному загальному пункті, а саме: важливо володіти більш широким баченням апеляційних процедур у країнах, про які йдеться, та уважніше розглянути питання про найкращу структуру для забезпечення одночасно якісного процесу ухвалення рішення і дотримання прав та інтересів громадян.

Яскравою спільною рисою п'яти країн є глибока недовіра до державної адміністрації. Ця недовіра породила глибокий скептицизм щодо користі подання апеляції на рішення адміністративного органу до подібного органу. Звідси випливає, що особи, незадоволені результатом адміністративного акту, швидше вдаються до інших засобів, ніж до внутріадміністративних апеляцій. Суди загальної судової системи користуються більшою довірою, і саме до них прямує основний потік скарг. У країнах, де створено посаду медіатора (Угорщина і Польща), послуги даної інституції можуть сприйматися як одна з найкращих форм оскарження порівнянно з внутрішньою апеляцією²⁵¹.

Додамо, що система внутріадміністративної апеляції, яка неоднаковою мірою вкоренилася у п'яти країнах, потребує перегляду. Важливо, щоб існувала можливість апеляцій як стосовно суті справи, так і з питань законності. В інтересах кожної з цих п'яти країн, на наш погляд, було б глибоко вивчити форми, найбільш придатні для таких апеляцій²⁵².

²⁵¹ Це явище проявляє тенденцію до свого утвердження в Угорщині, де Комісія з прав людини, з першого року свого існування, була завалена скаргами: див.: Частина II даного звіту.

²⁵² Усвідомлення цього питання особливо актуальне для Естонії, де апеляційна структура зараз саме вивчається.

Частина II: Судовий та несудовий контроль за адміністративними процесами

А. Форми та цілі контролю

І. Вступ

1.1. Предмет Частини II

Адміністративні процедури п'яти країн, що знаходиться в центрі уваги даного дослідження, були описані та вивчені в Частині I звіту. В цій частині йшлося про вивчення процедур, які зумовлюють адміністративні процеси, та способу виконання своїх обов'язків відповідальними особами державної адміністрації. Головним предметом Частини I було вивчення правового устрою, в якому працює адміністрація кожної з п'яти проаналізованих країн. Таке вивчення проводилося для того, щоб зрозуміти систему практичного функціонування адміністративних органів. На основі цього аналізу було проведено критичне порівняльне оцінювання правового устрою кожної країни з п'ятірки. Особлива увага при цьому приділялася вивченню їх адміністративних процедур.

Друга частина цього звіту певною мірою починається там, де завершується попередня частина. Її предметом є дослідження різних інституцій та процедур, які застосовуються для здійснення контролю за адміністративними процесами. Мова йтиме про визначення різних форм правового захисту, що доступні особі, яка не задоволена дією чи рішенням або відсутністю дії чи рішення, що приймаються адміністративним органом. У цьому контексті вивчатимуться різні апеляційні засоби або, в тій чи іншій формі, засоби розгляду скарг. Спільна властивість

таких механізмів полягає в тому, що вони, зазвичай, застосовуються стороною, яка подає апеляційну скаргу в індивідуальному порядку. Вони можуть стати предметом діяльності трибуналів, спеціальних судів або органів судового типу та омбудсменів у їхніх різноманітних формах.

Слід зазначити, що звіт стосуватиметься лише тих контролюючих установ, які не входять до самої державної адміністрації, тобто є “зовнішніми” по відношенню до адміністрації. Як засвідчила Частина I, спільний підхід у країнах Центральної та Східної Європи полягає в тому, що адміністрація повинна сама здійснювати контроль за своєю діяльністю. Ця концепція знаходила природне обґрунтування в комуністичну епоху, але вона не була виключною для того часу, оскільки її можна було віднайти в різних формах упродовж попередніх історичних періодів. За панування комуністичного режиму наслідком цієї концепції стало обмеження зовнішніх можливостей здійснення судового чи несудового контролю за діяльністю адміністрації. Наприкінці комуністичної епохи деякі країни почали дозволяти судам проводити обмежений контроль за адміністрацією, однак правилом залишалось здійснення самою адміністрацією внутрішнього контролю та нагляду.

Протягом наступних років після падіння комунізму велика частина країн цього регіону створила нові інституції та механізми контролю, стежачи за тим, щоб вони були “зовнішніми” стосовно адміністрації та незалежними від неї. Хоча акцент перемістився із внутрішніх форм контролю на його зовнішні форми, однак слід зазначити, що форма внутрішнього контролю була збережена як така, що себе ще не вичерпала, і тепер ці дві форми контролю співіснують. Фактично, і в разі потреби даний звіт це продемонструє, ускладнення можуть проявлятися між двома цими формами контролю. Ситуація може також виражатися складністю апеляційних процесів. Оскільки апеляційні процедури були досліджені в частині I, у цій частині вони будуть аналізуватися лише побіжно. Предметом частини II є визначення, вивчення та порівняння зовнішніх форм та інституцій контролю за державною адміністрацією.

В даному звіті особлива увага приділяється найбільш індивідуалізованим формам контролю, таким як суди та омбудсмени. Отже, звіт не стосується всього набору зовнішніх механізмів контролю. З тією самою метою у звіті аналізуються й

інші форми контролю, які, однак, не обов'язково залучаються до задоволення поданої особою чи групою осіб скарги, але вони є формами контролю загального та безперервного типу. Різноманітні інспекції, комітети та комісії можуть належати до цієї категорії. Всі вони покликані виконувати одне завдання, а саме: вивчати діяльність деяких первинних адміністративних органів для перевірки їхньої відповідності встановленим нормам.

Рахункова комісія, на яку покладене загальне завдання по здійсненню контролю у фінансовій сфері, є одним прикладом з багатьох, але шкільні, тюремні чи лікарняні інспекції також можуть бути згадані. В деяких країнах Прокурор, основні функції якого полягають у застосуванні кримінального права, також може бути уповноважений розслідувати законність вжитих адміністрацією заходів та рішень. Ще один вид контролю може здійснюватися самим Парламентом або шляхом подання питань та організацією обговорення на пленарних засіданнях, або через роботу спеціальних комісій, які мають повноваження для розгляду та контролю в окремих сферах управління.

За наявністю цих механізмів контролю проаналізовані в даному звіті країни мають відчутні відмінності, оскільки в деяких з них - і це буде проілюстровано далі - таких механізмів контролю є дуже мало. Але важливою залишається можливість володіти якомога точнішою картиною ситуації, яка представляє усі типи контролю, що створені для забезпечення відповідальності адміністрації, її прозорості та здатності сприймати нове. Я дотримуюся точки зору, що, ґрунтуючись на досвіді деяких країн як Західної, так і Східної Європи було б можливим і корисним створити цілісну та логічну картину форм і методів контролю, яких сьогодні вимагає сучасне демократичне суспільство. Це не є метою даного звіту, однак зроблені в його межах аналізи звичайно могли б стати хорошою основою для такого перспективного дослідження.

Цей звіт складений за таким планом: спочатку подається короткий опис різноманітних типів інституцій та систем контролю із намаганням чіткого уточнення відмінних функцій, що характерні кожній з-поміж них. Після цього встановлюється зв'язок між формами контролю та передбачуваними цілями й цінностями: мова може йти про якісне управління, пріоритет закону, справедливість та дотримання прав, прозорість адміністративної діяльності. Третім пунктом звіту буде висвітлення

механізмів контролю, які має кожна з п'яти вивчених країн: Угорщина, Польща, Болгарія, Естонія та Албанія. В четвертому пункті плану пропонується загальне критичне та порівняльне дослідження усіх цих п'яти країн.

Останнє попереднє уточнення необхідне для того, щоб зазначити, що в межах даного звіту не було можливості провести вичерпне дослідження різноманітних типів органів контролю. Кожна країна володіє значним комплексом спеціальних комітетів, комісій та інспекцій. Усі вони певною мірою здійснюють контроль того чи іншого аспекту діяльності адміністрації. Вичерпне вивчення всіх цих органів контролю вимагало б значно більше часу та засобів, ніж ті, якими ми володіли. Однак повне вивчення створених у кожній країні цього регіону численних органів контролю було б дуже бажаним.

1.2. Кілька термінологічних зауважень

Перед заглибленням у галузь даного дослідження, корисними можуть стати кілька запропонованих пояснень щодо слів, які використовуються в даному звіті. Суди, трибунали, омбудсмен, прокурор і т.д. - терміни, які на перший погляд видаються знайомими та недвозначними. І все ж, це один із перших уроків порівняльного права: початкове ознайомлення може породити хибну думку про те, що один і той самий термін має еквівалентне значення в різних правових системах. Насправді може статися, що під спільною оболонкою подібні терміни позначають дуже різні поняття, які в свою чергу можуть бути повністю зрозумілими лише в їхньому специфічному правовому та соціальному контексті. Усвідомити цю трудність не означає піддатися їй. Якщо ми хочемо провести порівняльну роботу, необхідно встановити кілька спільних вихідних точок стосовно наданого термінам значення та природи понять, які вони передають. Для визначення спільної термінологічної та понятійної бази корисними можуть виявитися кілька коротких зауважень.

Трибунали. Склад, повноваження та спосіб функціонування трибуналів можуть бути дуже різними, але визначальним елементом є те, що всі вони є судовими органами. Їхня первинна функція полягає в ухваленні рішень з питань, які є

предметом спору між сторонами в застосуванні правових норм. Щоб бути судовим органом, суд повинен мати у своєму розпорядженні корпус суддів, однаково незалежних як від уряду та адміністрації, так і від сторін-суперечниць. Судді повинні мати компетенцію у правовій сфері. Вони повинні також мати практичний досвід ведення юридичних справ. І, нарешті, вони повинні мати достатню професійну підготовку для ведення процесів. Беручи до уваги це дуже широке визначення, трибунали можуть бути дуже різними щодо обсягу їхніх повноважень та їхньої влади.

Судовий контроль. Судовим контролем ми називаємо процес, який ведеться трибуналами для здійснення контрольних повноважень за діяльністю адміністрації. Здійснюючи судовий контроль, суд, у відповідь на подане особою чи групою осіб клопотання, вивчатиме відповідність чи невідповідність діяльності адміністративного органу чинним законним нормам. Зазвичай, предметом судового контролю є визначення законності діяльності адміністрації, але конкретне поле застосування цього контролю може змінюватися. В деяких сферах управління трибунали можуть мати компетенцію, яка перевищує принцип законності і дозволяє їм розглядати питання про своєчасність та матеріальне обґрунтування адміністративної дії. Судовий контроль позову по суті є все ж винятком.

Деякі правові системи західних країн оперують вужчим та більш прикладним визначенням терміна "судовий контроль", аніж тим, яке щойно було запропоноване. Але в даному звіті цей термін використовуватиметься у своєму найширшому значенні. Доцільно під цим терміном розуміти будь-яку форму контролю, яку суди, чи то йдеться про адміністративні спеціалізовані трибунали, чи про звичайні громадянські суди, використовують для перевірки адміністративних органів. Судовий контроль включає апеляції в суд, і запропоноване тут його значення не містить жодної відмінності між апеляцією та розглядом.

Принцип законності. Цілий трактат міг бути написаний про принцип законності, але в нашому звіті цей вислів головним чином означає, що адміністративна діяльність проводиться в контексті встановлених законом норм. Це в свою чергу свідчить, що: і) адміністративні органи утримують владу на законній підставі та мають надані їм лише таким чином повноваження; ii) будь-яка недозволена законом дія є безпідстав-

ною і не має жодного правового наслідку; iii) при виконанні своїх повноважень, адміністративний орган діє у відповідності із законними нормами, обумовленими Конституцією, загальними чи спеціальними нормативними актами або судами при здійсненні ними судового контролю. Фактом, до речі, є те, що суди постійно затверджують критерії розгляду справ, які не містяться в жодному законному документі політичного характеру, але є наслідком та екстраполяцією загального принципу законності.

Омбудсмен. Терміном “омбудсмени” називаються відповідальні посадові особи, уповноважені проводити розслідування за поданими скаргами щодо діяльності адміністративних органів. Найчастіше *омбудсмен* - це незалежна посадова особа, окреслені законом обов’язки якої охоплюють специфічні судові сфери. *Омбудсмен*, зазвичай, подає свій річний звіт Парламенту чи Національній асамблеї. Термін “омбудсмен” позначає сукупність інституцій, і він не часто з’являється у словнику повсякденного вжитку. Найчастіше *омбудсмен* називається “Комісаром Парламенту” чи просто “Комісаром”.

Прокурор. Цей термін особливо зазнає плутанини, коли вживається необережно. Часто в країнах континентальної Європи, зокрема Центральної Європи, Прокурор відіграє основну роль як охоронець законності в адміністрації. Створення посади Прокурора є, здебільшого, предметом закону, і окрім відповідальності державного міністерства при розгляді кримінальних справ, його обов’язки поширюються також на частину публічного права. Йому часто доводиться проводити розслідування у звинуваченні адміністративного органу в порушенні законності, а потім пропонувати рішення. Він може також подати позов до суду чи приєднатися до позову, поданого іншою стороною. В комуністичну добу Прокурор відігравав особливо важливу роль і часто був тісно пов’язаний із пануючою політичною партією. Змішування понять, які містить термін “Прокурор”, може проявитися при докладному розгляді його обов’язків, оскільки в англо-американській традиції його роль чітко обмежується питаннями кримінального характеру і він не має жодної відповідальності у сфері публічного права. В деяких країнах мова може йти про високих чиновників чи відповідальних посадових осіб, на яких покладена функція у сфері публічного права, що може бути порівняна із функцією Прокурора. Для

прикладу, у Франції це випадок *Комісара уряду*, в Англії - *Генерального адвоката (Attorney General)*, в Шотландії - *Податкового Прокурора (Prosecutor Fiscal)*.

Кожне з цих понять і кожна з цих інституцій будуть докладніше представлені в даній частині звіту.

2. Форми та інституції контролю

Вивчення різних форм контролю за адміністрацією буде проводитися в наступному порядку: судовий розгляд, прокурор, позов по суті, *омбудсмен*, внутрішній порядок оскарження, інспекції та подібні інституції і, насамкінець, Парламент та парламентські комісії. Запропонований порядок представлення матеріалу може викликати дискусію. Можливо, дехто вибрав би інший підхід і волів би дослідити форми контролю в порядку частотності їхнього використання чи згідно з вагою їхнього можливого впливу на адміністрацію²⁵³. Оскільки жодний порядок не може бути нелогічним чи нав'язаним, то ми на першому місці аналізу поставили судовий розгляд не тому, що він має більший вплив на адміністрацію, частіше застосовується, а тому, що міцна система судового розгляду є основною вимогою конституційності та примату закону.

Хоч би якими були механізми та інституції, бажані для суспільства, ще недавно підпорядкованих режиму бюрократичних органів, цілям панівної політичної партії, для суспільств, які сьогодні повернулися до системи, де адміністрація здійснює свої обов'язки у правовому контексті, судовий контроль за адміністративними процесами все ж є головним. Судовий контроль є наріжним каменем конституційних систем і верховенства закону. Можна надбудувати чи приєднати до нього інші елементи, однак сам по собі цей контроль не є факультативним, він є головним. Саме з цієї причини було важливо поставити його на чолі списку всіх засобів контролю.

²⁵³ Потрібно було б усе-таки нагадати, що важко виміряти цей вплив і що є мало відомостей про вплив різних форм контролю на адміністрацію. З цього приводу див.: *Galligan D.J. Due Process and Fair Procedure.* - Oxford: Clarendon, 1996.

2.1. Позов та судовий контроль

2.1.1. Природа судового контролю

Як форма контролю за адміністративними органами судовий контроль є вразливим місцем суспільства, заснованого на верховенстві права. Під судовим контролем у цьому звіті слід розуміти процес, в ході якого незалежний суд розглядає дію адміністративного органу для того, щоб визначити її відповідність принципу законності. Принцип законності визначає правові правила та принципи, які впливають з Конституції, законодавства чи судової практики і які регулюють діяльність адміністративних органів взагалі та їхню діяльність в окремих сферах управління. Зазвичай, судовий розгляд започатковується потерпілою від дії адміністрації стороною, яка виявляє ініціативу клопотання, навіть якщо часто вживаються заходи для того, щоб спеціальний адміністративний орган, такий як Прокурор, зміг виявити цю ініціативу.

Подання позову до суду може бути назване в такий спосіб: *судове оскарження, судовий розгляд чи інакше*, і вибір назви не має великого значення, аби лише у назві зберігалася головна його риса - розгляд законності адміністративної дії чи рішення. Тим більше не є визначальним і питання про те, який орган проводить розгляд: чи це спеціалізований адміністративний трибунал, як у Франції та Польщі, чи звичайні апеляційні суди, як у Великобританії та Угорщині. Взаємна зневага, яку виказують французи та англійці до системи в іншій країні, ґрунтується на непорозумінні в питанні, що є визначальним. Головним критерієм є не той факт, що покликаний провадити розгляд справи суд є чи ні підрозділом адміністрації, а скоріше той факт, що при виконанні своїх обов'язків суд повинен бути дійсно незалежним від уряду та адміністративних органів. Дії Державної ради Франції (*le Conseil d'Etat*) чи Вищого суду Великобританії (*High Court*) свідчать про те, що, незважаючи на очевидні відмінності в їхньому підході та структурі, обидва ці органи функціонують з великою незалежністю та відстороненням від їхніх адміністрацій.

2.1.2. Судовий контроль та законність

Принципом, на якому ґрунтується судовий контроль, є наступне: адміністрація повинна функціонувати керуючись буквою закону і саме до компетенції судів – а не адміністрації – входить проголошення останнього слова щодо факту, який цього вимагає. Загалом, усі закони, які визначають діяльність адміністрації, можуть бути об'єднані в три категорії: закони, що визначають поводження адміністрації в даному контексті (часто ця категорія законів називається судовою нормою); закони, які визначають спосіб ухвалення рішень адміністративними органами; закони, які визначають порядок провадження у справі.

Перша категорія законів ґрунтується на постулаті про те, що хоч би яким був адміністративний орган він має лише ту владу, яка йому надається законом, і будь-яка недозволена законом дія визнається незаконною і не має правового наслідку. Під законом потрібно розуміти будь-який закон чи ордонанс, прийнятий Парламентом, Національною асамблеєю чи іншим органом, що уповноважений приймати регламентацію, яка визначає повноваження адміністративного органу. Ці закони надають повноваження в таких сферах, як соціальний захист, податки, видача в тій чи іншій формі ліцензій, надання різноманітних пільг у сфері соціального забезпечення. Ця категорія включає також закони, що визначають суть великої кількості дій, у контексті яких адміністративний орган створюється для забезпечення дотримання законності.

До базового принципу, згідно з яким будь-який адміністративний орган має лише ті повноваження, які надаються йому окремим законом, слід додати вторинний принцип, який передбачає, що повноваження адміністративних органів мають бути визначені з достатньою ясністю й точністю, а критерії виконання цих повноважень – висловлені з достатньою чіткістю. Уявлення, яке може б з цього приводу скластися про адміністративні органи, наділені невід'ємними повноваженнями або широкими й дискреційними повноваженнями, може лише викликати стурбованість. Ми не ставимо за мету знову розпочати дискусію про обсяг дискреційних повноважень, які слід надавати адміністративним органам, але хочемо нагадати, що дискреційні повноваження певною мірою можуть бути необхідними і навіть

бажаними для сучасної адміністрації, однак усе має бути зроблено для якомога чіткішого обмеження цих повноважень²⁵⁴.

Предметом другої категорії законів, які впливають із принципу законності, є сам процес ухвалення рішень. Ці закони встановлюють такі вимоги: сумлінність, раціональність, обґрунтований та пропорційний характер, рівність в правах та відсутність дискримінації. Ці критерії можуть знайти свій вияв у Конституції чи в такому міжнародному договорі як Європейська Конвенція прав людини. Вони можуть однаковою мірою виявитися і в судовій практиці та бути загальними принципами внаслідок свого тривалого становлення. Хоч би яким було їхнє походження, ці норми стають частиною юридичної регламентації, в межах якої адміністративні органи покликані працювати. Порушення цих принципів є матеріалом для судового розгляду. Третя категорія правових норм, які закладають фундамент для принципу законності, за своєю природою належить до судочинства. Що стосується загального поняття необхідних для судочинства процесів або процесуальної справедливості, то наявні докладніші правила процедури. Серед них - принцип судового засідання, основними елементами якого є висновок та повідомлення зацікавленої особи про ухвалене рішення, правило, що забороняє упередженість, та обґрунтування. Важливість цих принципів полягає в тому, що прийняті одного разу як законні норми, вони не можуть бути порушені без визнання недійсним усього процесу.

З цього короткого опису випливає, що деякі загальні норми є необхідними для того, аби надати форми та значення принципу законності, і що все-таки усередині самого цього принципу залишається простір для значних відмінностей. Як і у випадку будь-якого абстрактного принципу, поняття законності може бути предметом широкої та вузької інтерпретації. Наскільки поле його застосування залежить від судових рішень національних судів (і меншою мірою міжнародних), настільки не є дивним, що деталі змінюються від країни до країни. Це можна спостерігати у практиці проведення судового розгляду західноєвропейськими судами - у Великобританії, Франції та Німеччині, в яких наявний консенсус щодо загальних принципів, але продовжують існувати відчутні відмінності стосовно

²⁵⁴ Для досконаліших роздумів у цьому питанні див.: *Galligan G.J. Discretionary Powers.* - Clarendon, Oxford, 1986.

точного обґрунтування судового розгляду. Наслідок застосування європейського права та активної ролі Вищого європейського суду в розвитку принципів адміністративного права може проявлятися в поступовому з'ясуванні чіткішого значення існування спільного європейського адміністративного права про судовий розгляд та спільного принципу законності.

2.1.3. Важливість судового контролю

Якщо ми облишимо зараз сферу судового розгляду і сферу принципу законності та спробуємо відповісти, яка ж роль судового контролю, то мусимо згадати, що засноване на владі закону та конституційних принципах суспільство жодною мірою не може обійтися без судового контролю за діяльністю державних адміністративних органів. У свою чергу судовий контроль за діяльністю адміністрації передбачає, що уряд та адміністрація повинні діяти в межах законності. Той факт, що сторона, яка вважає себе потерпілою, має змогу домогтися розгляду в суді законності дій адміністрації, означає дуже характерний тип відносин між громадянином та державою. В цьому контексті повноваження адміністрації обмежені, а права особи дотримані.

Не ставлячи під сумнів важливість судового контролю за діяльністю адміністративних органів, слід визнати, що тут йдеться лише про обмежену форму правового захисту. Одне з обмежень стосується самої природи цієї форми контролю, оскільки цей контроль обмежується питаннями законності і, зазвичай, не торкається суті адміністративної дії. Друге обмеження спричинене тим, що дії адміністративних органів, які є предметом судового контролю, становлять незначну частину випадків, у яких сторона вважає себе потерпілою від адміністрації. Мільйони рішень, які зачіпають права осіб, ухвалюються щороку всіма адміністративними органами. Проведені у Великобританії емпіричні дослідження свідчать про те, що кількості з-поміж них могли б стати предметом судового контролю²⁵⁵. Тим часом виявляється, що з цієї сотні рішень значний відсоток належить до двох особливих сфер діяльності адміністрації, в

²⁵⁵ Див.: *Sunkin M., Bridges L., et Mazeris L. Judicial Review in Perspective.* - London: Public Law Project, 1993.

яких важко застосовувати інші форми правового захисту²⁵⁶. Ми не одержали інформації про такі дослідження в інших країнах, але дуже ймовірно, що ситуації в них схожі з описаною і що звернення до суду в результаті протиправної дії адміністрації є винятковою процедурою, яка рідко застосовується.

Причини цього зрозумілі. Одна з них пояснюється грошовою вартістю позову, що вимагає судового контролю. У Великобританії сторона повинна нести відповідальність за подання та розгляд позову, і грошові витрати на це є значними. Само собою зрозуміло, що це важливий аргумент для потерпілої сторони, аби утриматися від позову. В інших країнах Європейського союзу, зокрема у Франції, відповідальність за розгляд позову після його подання належить судові та його членам, але проблема, з якою стикаються потерпілі сторони у Франції, не є проблемою грошової вартості, а проблемою строків розгляду справи. Звичайна річ, що розгляд поданого до адміністративного французького суду позову триває кілька років²⁵⁷. Тількино процес розслідування потрапляє в підпорядкування суду, розслідування провадиться старанно, але повільно.

Але можливо, що перепона, яку ще важче подолати, полягає лише в необізнаності залежних від діяльності адміністрації осіб щодо існування оскаржень у судовому порядку. І тількино особи дізнаються про існування такого оскарження, труднощі, яких сторони зазнають при простому поданні позову, можуть зіграти реальну відштовхуючу роль. Із проведених на цю тему досліджень випливає, що значна більшість сторін завжди вважатиме процедури непереборною перепорою, яких би зусиль не докладалося для того, щоб зробити ці процедури простими, ясними та неформальними, особливо за відсутності консультанта з юридичних питань чи спеціалізованої ради²⁵⁸.

Ця згадка про обмеження, з якими стикається судовий розгляд як форма контролю за адміністрацією, не заперечує його основного значення. Цей судовий розгляд важливий з двох головних причин. Перша, про яку вже згадувалося вище: судовий розгляд є основним механізмом для визначення того,

²⁵⁶ У Великобританії судовий контроль застосовується найчастіше у двох сферах, а саме: у сфері імміграції та у сфері резервного фонду державного житла.

²⁵⁷ Див.: *Bell J., Neville Brown J. French Administrative Law. - 4^{eme} edition. - Clarendon, Oxford, 1993.*

²⁵⁸ *H. et Glenn Y. The Effectiveness of Representation Before Tribunals.*

чи адміністративні органи використовують свої повноваження згідно з законом. І внаслідок цього він має очевидне значення для захисту влади закону і для захисту прав сторін. Друга причина: судовий розгляд за своїм значенням перевищує індивідуальний випадок, в якому він застосовується, оскільки його метою є не просто судова постанова про законність конкретної дії чи конкретного рішення, а йому належить сформулювати та проголосити загальні принципи права та судочинства.

В усіх західних судових установах, в тому числі і в Європейському союзі, суди відіграли головну роль у встановленні всієї системи загальних правових норм, які визначають поведінку адміністративних органів. Ці норми, про які докладніше йшлося вище, іноді знаходять свій вияв у Конституції чи міжнародних договорах, але навіть у цих випадках саме суди, здійснюючи судовий розгляд, вдихають у ці норми життя. Таке зауваження стосується не лише Вищих судів Великобританії та Державної ради Франції, які є найбільш значущими прикладами, але також національних судів усього загалу Європи. Одне слово, якщо судовий розгляд започатковується окремим випадком, навіть тоді він є трампліном для створення та вдосконалення правових принципів загального застосування для контролю за адміністрацією.

Природно, що уточнення принципів судами під час судового розгляду не гарантує їхнього подальшого застосування цивільними адміністраторами та державними органами. Є навіть кілька емпіричних причин вважати, що їхній вплив, зазвичай, є применшеним. Одна з таких причин полягає в тому, що відповідальні посадові особи погано обізнані з цими принципами. І навіть якщо відповідальні особи знають про існування правових принципів і здатні працювати під їхнім тиском, однак коли мова заходить про час та необхідні засоби, ці принципи "випаровуються" у щоденній зайнятості цих посадових осіб. Другою причиною, яка пояснює другорядний вплив судового розгляду, може бути те, що правові принципи просто відсуваються іншими неформальними правилами та нормами, які використовуються адміністративним органом²⁵⁹.

²⁵⁹ Для докладнішого вивчення цього питання див.: *Loveland I. Housing Homeless Persons.* - Oxford, 1995; *Baldwin J., Wikeley H., Young R. Judging Social Security.* - Oxford, 1992.

2.1.4. Відповідальні за здійснення контролю суди

Слід сказати кілька слів про судову систему кожної з п'яти проаналізованих країн та про відповідальність кожного з них у здійсненні контролю за адміністрацією. Загальна організація цих країн - і це стосується також усього регіону - схильна передати судовий контроль або звичайним цивільним судам, або спеціальним адміністративним судам. Три країни з п'яти - Естонія, Угорщина та Албанія - вирішили не створювати адміністративних судів і довіряти судовий контроль за адміністрацією цивільним судам. У такій системі встановлюється, переважно, спеціальний адміністративний відділ - не як окрема судова система, а як структурне утворення цивільного суду. Польща та Болгарія надали дієвості своїй історичній традиції існування адміністративних судів і внесли відповідні положення до своїх Конституцій. У Польщі вже функціонує Верховний адміністративний суд, але в Болгарії конституційне положення все ще не набуло чинності. В судовій системі кожної країни, чи йдеться про звичайні цивільні суди, чи про спеціальні адміністративні суди, розгляд справи відбувається, як правило, в суді першої інстанції. Цей розгляд супроводжується можливістю апеляції до суду вищої інстанції.

Конституційний суд кожної з цих країн дуже відрізняється своєю владою та своїми повноваженнями, однак загалом він безпосередньо не залучений до здійснення контролю за адміністрацією. Проте коли від суду вимагається остаточне тлумачення статей Конституції, які присвячені принципу законності та розгляду діяльності адміністрації, він може мати додаткову компетенцію.

2.2. Роль Прокурора

Звичним є пов'язувати посаду Прокурора з виникненням кримінальної справи, однак у Центральній та Східній Європі ця інституція здійснює обмежену, але важливу функцію у відносинах з адміністрацією. Коли Прокурор вважає дію адміністрації незаконною, його повноваження полягають у тому, щоб направити до суду позов для розгляду законності діяль-

ності адміністрації. В кількох досліджуваних у цьому звіті країнах Прокурор зберіг цю функцію. Коли щось і може видатися дивним для іноземного спостерігача, то це те, що така функція адміністративного характеру може здійснюватися посадовою особою, яка виконує обов'язки, що стосуються головним чином кримінального права. І така ситуація не є поодинокую. Усі відомі нам судові органи країн Західної Європи у своєму розпорядженні мають судове відомство, обов'язком якого є подання в ім'я державного інтересу позову на адміністративний орган, який діє чи діяв усупереч закону.

Ідея, покладена в основу цієї посади, хоч би якою була її назва, варта уваги. Ясно, що в своєму розпорядженні необхідно мати магістрата, обов'язком якого буде подання позову в суд, що змусить державну адміністрацію залишатися в межах повноважень, якими вона наділена, і діяти згідно з законом. Цілком очевидно, що державний інтерес полягає в тому, аби уряд та адміністрація працювали в межах законності. Очевидно також, що іноді бувають випадки, навіть загальновідомі, коли жодна достатньо зацікавлена в подальших діях приватна сторона не має змоги чи сили волі подати позов до суду. Якщо зробити тут застереження, то воно стосуватиметься не принципу посади, а практики її використання. У нас не було засобів для проведення системного та порівняльного вивчення цієї посади, але загальне враження, яке склалося після ознайомлення з різними судовими установами регіону та з наших анкет про інші установи, однозначне: в посткомуністичну епоху повноваження Прокурора часто-густо не виконуються.

В Центральній та Східній Європі Прокурор здійснював дуже важливу роль за комуністичної епохи. У сфері адміністративного права його обов'язки трактувалися широко, і вони передбачали тісне поєднання з виконавчою владою та партією. Практика могла різнитися в окремих країнах, однак подекуди, наприклад у Радянському Союзі, Прокурор викликав страх та недовіру. В цій посаді якнайменше вбачали турботу про гарантування законності в діяльності адміністрації. Якнайбільше - піклування про добре виконання устремлінь законодавчої влади та високих посадових осіб Комуністичної партії. Як наслідок цього, країни, що мають особливо негативні спогади про репресивну роль Прокурора, наприклад, Албанія та Естонія, скасували цю функцію, чи вивели її з функцій Прокурора стосовно публічного права.

В інших країнах ця функція збереглася й іноді навіть дістала конституційне узаконення. Але реальність така, що повноваження Прокурора стали обмеженими і його загальна роль зменшилася. У Конституції Угорщини сказано, наприклад, що роль Прокурора полягає в забезпеченні дотримання закону всіма соціальними організаціями, державними органами та громадянами²⁶⁰. Подібні положення були прийняті іншими країнами регіону. Реальним є той факт, що посада значно втратила свою вагу. З одного боку, це було зроблено навмисно, а з другого - це відбулося внаслідок створення інших форм контролю за адміністрацією, таких як судовий розгляд, омбудсмени та спеціальні інспекції.

2.3. Апеляція або розгляд по суті

2.3.1. Важливі положення

Вище йшлося про судовий контроль, покликаний забезпечувати дотримання законних принципів. Очевидно, що ця функція не вичерпує всіх можливостей судового контролю. Однаковою мірою від суду можна вимагати прийняття апеляційної заяви чи проведення свого розгляду по суті та субстанції дій адміністрації. Розмежування між двома поняттями є важливим. У першому випадку йшлося про визначення того, чи діяла адміністрація в межах своєї законної влади і чи підкорилася вона у своїй діяльності правовим нормам та застосовуваним принципам. У другому випадку йдеться про вивчення доказів, фактів та судового рішення за цими фактами з тим, щоб визначити, чи ухвалене рішення або здійснена дія були найкращими, чи такими, які в конкретній справі були найбільш виправданими. Межа між цими двома процесами не завжди легко встановлюється як теоретично, так і практично. В принципі, законність - це гнучке поняття, і стосовно деяких його аспектів може здаватися, що воно неминуче втягує суд у розгляд апеляції по суті та субстанції. Незважаючи на ці труднощі, які знаходяться в самому центрі адміністративного права і які впливають з нашого звіту, розмежування між законністю та суттю має головне значення. Природно, що судовий контроль за діяльністю адміністрації обмежується питаннями законності.

²⁶⁰ Конституція Угорщини, Стаття 51.

Деякими юрисдикційними органами визнається той факт, що суди або квазісудові спеціальні органи повинні відігравати важливу роль у розгляді по суті та субстанції дій адміністрації. До компетенції адміністративних судів Франції входить розгляд по суті дій адміністрації в певних умовах²⁶¹, тоді як загальним підходом Спеціальних апеляційних судів у Великобританії є підхід, коли вони забезпечують можливість для подання апеляції по суті про рішення адміністрації²⁶². Але найбільш вражаючим є приклад *Адміністративних апеляційних судів Австралії*, під керівництвом яких була створена сітка загальних судів для розгляду апеляцій про дії адміністративних органів²⁶³. Як правило, члени судів мають знання та досвід у сфері, в якій проводиться розгляд. За своєю природою це дійсно судові органи. Суд наділений широкими повноваженнями не лише для розгляду первинного рішення адміністративного органу, а й для винесення, у разі потреби, судової постанови про неправоту адміністрації. Однак суд уповноважений також повністю переглядати справу і замінити прийняте адміністративним органом початкове рішення тим, яке він вважає найкращим для конкретного випадку, навіть якщо в початковому рішенні не було жодної помилки. Коли адміністративний орган, який ухвалював рішення, володів дискреційними повноваженнями, то апеляційний суд змушений буде по-новому вивчити та здійснити те ж саме дискреційне повноваження так, як він вважає за потрібне це зробити.

З цих прикладів випливає, що апеляційні скарги можуть бути визначені дуже різними способами та з більш-менш широкими повноваженнями. Кожна країна створить властиву їй систему. Одна створить суди чи спеціалізовані суди. Інша ґрунтуватиметься на вже існуючій системі судів. Одна поєднає в одному суді повноваження розгляду законності із повноваженням розгляду по суті. Інша їх розмежує, найчастіше передаючи судам вищого рівня повноваження щодо розгляду законності, а судам нижчого рівня та квазісудовим органам розгляд по суті. Коли апеляційний орган, такий як суд, спеціально створюється, то він зможе набрати форми загального суду, як

²⁶¹ Див.: *Bell J. et Neville Brown J. French Administrative Law, op. cit.*

²⁶² Про судову систему див.: *Wade H.W.R. Administrative Law. - 5-eme edit. - Clarendon, Oxford, 1992.*

²⁶³ Щодо опису австралійської системи див.: *Calligan D.J. Tribunals (ed.); Laws of Australia: Administrative Law. - Sidney: Law Book Company, 1993.*

у випадку Австралії, або набути спеціалізації в тому значенні, що кожна сфера юрисдикції має у своєму розпорядженні власний апеляційний суд, як у Великобританії.

2.3.2. Прийнятий у Центральній та Східній Європі підхід

У країнах Центральної та Східної Європи за часів комунізму переважаючий підхід полягав у чіткій консервації апеляційних скарг у межах самої адміністрації та виконавчої влади. Цей підхід виключав повністю або допускав мінімальну кількість зовнішніх розглядів апеляцій на дії адміністративних органів. Цей підхід, коли не є домінуючим, то ще великою мірою впливає на правову систему країн цього регіону і здебільшого передбачає подання апеляцій стосовно діяльності адміністративного органу до ієрархічно вищестоящого органу²⁶⁴. В деяких країнах - Угорщина та Польща служать добрим прикладом цього - за комуністичного режиму адміністрація була мало відкрита до зовнішніх розглядів апеляцій. З початком демократичного періоду цей процес став настільки поширеним, що сьогодні судовий розгляд законності судами функціонує паралельно з внутрішніми апеляційними процедурами самої адміністрації. Цей факт не завжди є задовільним, до того ж велика недовіра громадян до своїх адміністративних органів зробила б із судового контролю привабливіший вихід. Все ще реальністю залишається те, що судовий контроль може бути використаний після вичерпання усіх шляхів розгляду оскарження самими адміністративними органами. Водночас судовий контроль обмежується, зазвичай, скоріше розглядом законності дії, ніж розглядом її субстанції.

2.3.3. Зв'язок між внутрішніми та зовнішніми апеляціями

Слід спинитися на зв'язку, що існує між зовнішніми та внутрішніми процедурами апеляції. Як правило, країни Цент-

²⁶⁴ Це питання було докладніше вивчено в Частині I даного звіту.

ральної та Східної Європи систематично віддавали перевагу процедурам внутрішньої апеляції, одночасно нехтуючи зовнішніми апеляційними механізмами²⁶⁵. В цих країнах процедура полягає в поданні апеляції по субстанції на рівні ухвалення первинного рішення до адміністративного органу ієрархічно вищого рівня. Це веде до створення єдиної форми апеляції по суті, і будь-яке звернення до зовнішнього суду обмежується питаннями законності.

Щодо західних країн, то вони мають різні традиції. Але якби було потрібно окреслити типову модель, відповідно до цих традицій, то така модель поєднала б внутрішні та зовнішні апеляційні елементи. Для міністерства чи державного органу класичний підхід полягав би у створенні внутрішньої апеляційної системи, нехай впливало б це з мандату чи з власної ініціативи конкретної установи. Внутрішні механізми намагаються бути дуже неформальними. Вони можуть запроваджуватися найпростішою з поданих стороною скарг. Тільки-но процедура започатковується, відповідальні посадові особи адміністративного органу розглядають скаргу для того, щоб висловитися з приводу її обґрунтованості. Таке висловлення за скаргою може підготувати як високопоставлений чиновник, так і окрема група високопоставлених чиновників. Але трапляються випадки, коли процедура може розпочатися новим розглядом, який провадить чиновник, що ухвалив первинне рішення. Внутрішні процедури доповнені правом подання апеляції до неадміністративного органу, як правило, до суду чи трибуналу.

Може видатися, принаймні стосовно Великобританії, де зовнішні апеляції до трибуналів чи спеціальних судів існують віддавна, що було докладено вагомих зусиль для розвитку та вдосконалення процедур як першого шляху правового захисту. В країнах Центральної та Східної Європи існує тенденція, яка дозволяє звертатися до зовнішніх процедур лише після вичерпного використання внутрішніх засобів правового захисту.

Здається, що поєднання внутрішніх та зовнішніх процедур має становити модель, цікаву для будь-якої країни, яка вдається до реформи своєї системи. Перевага внутрішніх процедур полягає в тому, що вони є неформальними, легкодоступними та недорогими (чи то для сторін, чи то для адміністративного органу). На цій стадії внутрішнього розгляду багато елементар-

²⁶⁵ Див.: Частина I даного звіту.

них помилок можуть бути виправлені простим та швидким способом без потреби в іншому засобі правового захисту. Одночасно з перевагами, внутрішні процедури мають і недоліки: якість процесу ухвалення рішення може бути недостатньою; насправді може існувати мала відстань між відповідальним за прийняття первинного рішення чиновником та високопоставленим чиновником, який ухвалює рішення за апеляцією; тим більше, що перебіг розгляду апеляції тримається міністерством у відносній таємниці з недостатньою турботою про прозорість та сповіщення щодо нього. Крім того, при цьому можуть постати й серйозні часові проблеми.

Відтепер є нагода докласти зусиль для того, щоб вирішити ці труднощі та винести корисні уроки тих країн, які намагаються удосконалити якість внутрішніх апеляційних процедур²⁶⁶. В достатньо формальній структурі можна встановити внутрішні процедури для того, щоб перебороти природну спільність інтересів, яка існує між чиновниками одного й того самого адміністративного органу. Процес може стати набагато прозорішим за наявності системи дуже простих норм, і якість апеляцій може бути вдосконалена не лише за рахунок їхнього чіткішого формулювання та кращої професійної підготовки чиновників, але й за рахунок старанно розроблених методів зовнішнього контролю.

2.3.4. Чи потрібна зовнішня апеляція по суті?

Хоч би якою була якість зовнішніх апеляційних механізмів, можливим видається твердження про те, що вони постійно повинні доповнюватися засобами зовнішнього правового захисту. Причина цього полягає в необхідності надання потерпілій стороні щонайменше спроби представити свою справу в зовнішньому апеляційному органі, який є незалежним від адміністрації. Якщо вважається, що громадянин повинен мати право добиватися, щоб його випадок був покладений в основу прийнятого відповідно до закону правильного рішення, і все дозволяє вважати, що це право має бути визнане за громадянином, то це право мусить містити особливе процесуальне право

²⁶⁶ Докладені у Великобританії зусилля проаналізовані в кн.: *Baldwin J., Wikeley N., Young R. Judging Social Security.* - Clarendon, Oxford, 1993.

на використання зовнішніх засобів правового захисту. Друга причина пояснюється тим, що крім обов'язку висловлюватися з приводу конкретних випадків, апеляційний орган може мати зобов'язання брати участь в розробці правових норм та більш загальних директивних напрямків, які будуть приписані чиновникам у специфічній адміністративній сфері. Ця педагогічна роль встановлення норм може сприяти відчутному поліпшенню якості рішень в судах першої інстанції та при поданні внутрішніх апеляцій. Доречно, однак, бути обережними, щоб не переоцінити ефективність позаадміністративних органів з цього приводу. Емпіричні дослідження досить чітко засвідчують, що умови, необхідні для успішного виконання цієї педагогічної ролі, визначаються нелегко у складній бюрократичній організації²⁶⁷.

Безумовно, можна брати участь у створенні форми зовнішньої апеляції щодо діяльності адміністрації, але самі ці механізми мають свої межі, про які не слід забувати. Одна з них стосується їхньої вартості. Створення апеляційного органу, хоч би яку форму йому надали, є заходом, що дорого коштує і здатний перевищити використання тих коштів, якими володіє країна. Слід також пам'ятати, що процедури зовнішньої апеляції можуть застосовуватися не так часто, як на це сподівалися. Дослідження, що стосувалося англійської системи соціального захисту, засвідчило, що навіть коли якість прийнятих судами першої інстанції рішень є низькою, лише дуже незначна кількість розчарованих позивачів (менше 1 %) звертається з оскарженням чи то в самі адміністративні органи, чи то в позаадміністративні органи²⁶⁸. Такий стан справ залишається дійсністю, незважаючи на зусилля докладені для створення легкодоступної, з неформальними процедурами, системи судів.

З цього можна зробити висновок про те, що за будь-якого контексту, звернення до зовнішньої апеляційної процедури має всі шанси бути дуже обмеженим, хоч би яким легким та привабливим був вигляд, якого надають цій процедурі. Можна навіть сказати, що глибоко вкоренилася апатія до використання апеляцій. У свою чергу цей феномен може пов'язуватися з роллю консультанта з юридичних питань чи ради, спеціалізованої у

²⁶⁷ Ця проблема є предметом дослідження в кн.: *Baldwin J., Wikeley N., Young R. Judging Social Security* (op. cit.).

²⁶⁸ Там само.

проведенні апеляційних процесів. Ще раз було доведено, що одна з численних змінних, які визначають, чи розчаровані сторони продовжуватимуть свою справу чи ні, подаючи апеляцію, полягає в наявності спеціалізованої ради²⁶⁹. Рада важлива не лише для подання апеляції, але також і для попередніх етапів. Без відповідного висновку переважна більшість потерпілих сторін не продовжуватиме своєї справи.

В ідеалі бажано, щоб кожна особа, яка є об'єктом адміністративної діяльності, мала б легкий доступ до юридичної консультації. Така консультація може надаватися незалежним юристом чи неурядовою організацією, яка спеціалізується в окремій сфері. Хоч би якою була ситуація, але вартість цієї послуги є значною, а оскільки більшість зацікавлених осіб нездатні її оплатити, то єдиним реалістичним підходом могла б стати правова допомога, фінансована з бюджету держави. Природно, що такий підхід ставить питання про кошти. І в більшості країн регіону їх для цього немає. Необхідно також згадати і про недостатню кількість юристів, зокрема тих, які погоджуються працювати у сфері публічного та адміністративного права. Співбесіди, які проводилися під час підготовки цього звіту, часто свідчили про те, що в цілому є замало достатньо підготовлених юристів і ті з них, які мають достатню професійну підготовку, здебільшого шукають свою клієнтуру в комерційному секторі.

2.4. Системи омбудсменів

2.4.1. Загальні положення

Однією з форм контролю за діяльністю адміністрації, яка вплинула на уявлення про нього західних країн, є *омбудсмен*. Мало вихідних даних надаються самим цим словом, але зараз це слово прийняте як родовий термін для опису дуже різноманітних обов'язків, спільною властивістю яких є загальне повноваження розглядати скарги, подані проти уряду чи адміністрації. Якщо форми існування *омбудсмена* дуже різноманітні, то його головною рисою є те, що це - незалежний статутний

²⁶⁹ Див.: *H. et Y. Genn. The Effectiveness of Representation Before Tribunals (op. cit.)*.

орган, завдання якого полягає в отримванні скарг, поданих особами чи групами осіб стосовно дій адміністративних органів. *Омбудсмен* може мати дуже широку компетенцію, але в деяких випадках вона націлена на дуже специфічний аспект адміністрації. Як приклад, комісар британського Парламенту з питань адміністрації (le British Parliamentary Commissioner for Administration), повноваження якого полягають у задоволенні поданих на міністерства центрального уряду скарг, дістає допомогу кількох *омбудсменів*, що спеціалізуються в таких галузях як в'язниці, національна служба охорони здоров'я, митниці та податки. *Омбудсмени* мають статут, який іноді навіть записується в Конституцію, і, зазвичай, вони несуть відповідальність перед Парламентом. Оскільки їхня основна робота полягає у проведенні розслідування, вивченні справи і, в разі необхідності, критиці уряду та державної адміністрації, головним є те, щоб *омбудсмен* був статутним органом, незалежним від уряду та адміністрації. Часто *омбудсмен* безпосередньо приєднується до Парламенту чи Національної асамблеї, яким він даватиме свої рекомендації та подаватиме, як правило, свої звіти.

2.4.2. Повноваження омбудсмена

Хоча повноваження *омбудсмена* можуть мінятися залежно від країни, однак всі вони мають спільні риси. Першою є та, що ці повноваження, як правило, обмежені проведенням розслідувань, розпочатих у зв'язку з індивідуальною скаргою, поданою особою, що безпосередньо потерпіла від дій адміністративного органу. Загальна ідея полягає в тому, що подальший рух повинен надаватися скаргі для визначення того, чи має місце випадок поганого управління, що став результатом недбалості, незнання справи, навмисне невдалого рішення або лише некомпетентності. Іноді подавалася пропозиція, щоб надати *омбудсмену* ширші повноваження, які дозволили б йому вивчати адміністрацію в її сукупності, не обмежуючись розглядом індивідуальних скарг. У цьому плані практика також є різною, проте рідко можна знайти *омбудсмена*, повноваження якого у проведенні розслідувань виступали б допоміжними чи окремими повноваженнями стосовно його першочергового завдання: задовольняти індивідуальні скарги. Зазвичай, інші органи, такі як

інспекції або комісії, можуть мати повноваження загального характеру, які, однак, повністю відрізняються від повноважень омбудсмена.

Другою характерною рисою є те, що *омбудсмен* має право вимагати надання йому документів та інших доказів. Під час розслідування чиновники можуть опитуватися своїми міністерствами або установами, і в ім'я закону від них можуть вимагати відповіді та загального співробітництва в ході розгляду справи. Третя характерна риса полягає в тому, що у випадку виявленого *омбудсменом* під час розгляду справи поганого управління чи іншого недоліку, він не має повноваження віддавати супроводжуваний санкціями наказ для виправлення цих недоліків; він змушений вдовольнитися тим, що рекомендує адміністративному органу вдатися до усунення зловживань або ж діяти відповідно до того, що визнається найприйнятним для даного випадку, поклавшись на свідомість зацікавленого органу чи на тиск, здійснюваний урядом та парламентом для отримання бажаного рішення. Найбільш загальна рекомендація у випадку виявлення адміністративної незаконності полягає в тому, що рішення має бути переглянуте чи навіть змінене, а коли це неможливо, щоб здійснювалась виплата компенсації.

2.4.3. Практична користь від посади омбудсмена

Хоч би які засоби були створені для того, щоб дозволити особам подавати скарги стосовно дій адміністративного органу, але тільки подання апеляції офіційним та організованим способом має численні переваги. З погляду позивача, вони є такими з двох причин. Одна з них полягає в тому, що перебіг розгляду апеляції започатковується на основі простої скарги, поданої *омбудсмену*, який з того моменту бере на себе відповідальність за їхній розгляд. Інша причина пояснюється тим, що поле розслідування та набір потенційних зловживань, які можуть бути предметом розслідування, є набагато ширшим, ніж для апеляційної процедури. Тоді як у випадку апеляції чи розгляду, і навіть у випадку апеляції по суті, зазвичай, необхідно доводити, що оскаржуване рішення чи дія були прийняті в таких умовах, які спричинили важливу помилку по суті чи законності. Поле розслідування *омбудсмена* може бути ширшим.

Критерій, що визначає погане управління або помилковість рішення, дозволить розглянути широкий спектр елементів. Цей підхід дозволить включити, але однаковою мірою і вийти за їхні межі, юридичні та фактичні помилки. Такий підхід охоплює весь комплекс складових елементів поганого управління. Крім того те, що чітко визначається як складова поганого управління, здебільшого направлятиметься омбудсмену для власного оцінювання.

З точки зору суспільства в цілому, перевага проваджуваного омбудсменом розслідування полягає не лише в тому, що воно дозволить знайти рішення на специфічні позови, але і в тому, що воно однаковою мірою сприятиме якісному управлінню. По-перше, розгляд та виправлення помилок, що належать до випадку конкретної справи, є засобом поліпшення якості управління. По-друге, під час проведення окремого розслідування, омбудсмен може змусити виявити факти більш поширеного та системного поганого управління. Межа, до якої омбудсмен може провадити своє розслідування з питань загального порядку, у кожній країні своя. Можна навіть запитати, якою мірою ці питання повинні були складати предмет розслідування. Слід зазначити, що будь-який омбудсмен тією чи іншою мірою має можливість продовжити своє розслідування поза чіткими межами окремого випадку для того, щоб поцікавитися більш загальною практикою адміністративної діяльності²⁷⁰.

Окремий випадок та узагальнена практика часто поєднуються і їх іноді нелегко розмежувати. Тому доцільним є те, що омбудсмен має можливість готувати рекомендації як з більш об'ємних, так і з конкретних питань. У свою чергу будь-яка рекомендація може служити каталізатором для поліпшення діяльності адміністративного органу, який проходить у справі. Завдяки досвіду та ноу-хау, яких омбудсмен набуває впродовж років, він не пропустить нагоди здобути реальну компетенцію, що виявляється цінною для високопоставлених службовців, яким він може дати свою пораду та свої настанови для щоденної роботи, виконуючи яку вони не мають часу, аби поглянути на неї зі сторони і запитати себе про власний спосіб виконання своїх обов'язків.

²⁷⁰ Хороше дослідження цих питань у контексті Великобританії опубліковане в кн.: *Senevaratne M. Ombudsmen in the Private Sector.* - Open University Press, 1994.

2.4.4. Звернення до омбудсмена

Міра, в якій особи, що вважають себе потерпілими від діяльності адміністрації, зможуть звернутися до омбудсмена, є важливим моментом, про який слід пам'ятати, коли передбачається створення інституту омбудсменів. Одна справа створити цей інститут, інша - домогтися того, щоб люди йому подавали свої скарги. Досвід Великобританії в цілому свідчить про те, що велика кількість офісів омбудсменів дуже мало використовується²⁷¹. Само собою зрозуміло, що проста кількість скарг та розслідувань самі по собі не є найочевиднішим доказом успіху цієї інституції, однак, якщо рівень її використання недостатньо високий, то можна запитати, чи вдалими є засади створення цієї посади. Звичайно, з метою заохочення звернень до омбудсменів можуть застосовуватися практичні ініціативи: простота доступу, неформальні процедури, швидко проведені розслідування та звіти і широка реклама. Всі ці заходи можуть сприяти частішому зверненню до омбудсменів. Однак слід, бути реалістами та визнати, що кілька поколінь можуть змінитися, перш ніж процедури розгляду скарг, такі як омбудсмени, реально увійдуть до спектру можливостей, що відкриваються перед пересічним громадянином.

2.4.5. Омбудсмени в Центральній та Східній Європі

Інститут омбудсменів - відносно нове явище в Центральній та Східній Європі. Серед проаналізованих у цьому дослідженні країн, лише Угорщина та Польща на сьогодні записали цю посаду в свої конституції перед тим, як справді створити інституцію омбудсмена. Албанія, Болгарія та Естонія вивчають цю проблему, але вони ще не оцінили, що вона становить пріоритет, який виправдовує конкретну ініціативу. Цікаво буде пригадати, що Польща започаткувала перші посади омбудсменів на початку 80-х років. Перша виконавиця цієї посади, професор Летовська, викладач права із надзвичайними розумовими здіб-

²⁷¹ Більш детальне дослідження цього питання представлено в кн.: Galligan D.J. *Due Process and Fair Procedures*. - Clarendon, Oxford, 1996.

ностями, в останні роки комуністичної ери надала цій інституції - відомій під назвою Комісія з питань прав громадян - незалежності та значимості, які були збережені у перехідний період до демократичного режиму. В Угорщині кілька посад *омбудсменів* були створені протягом останніх років, з них три найважливіші це - Комісія з питань громадянських прав, Комісія з питань національних прав та етнічних меншин, Комісія з питань захисту даних.

Однією з цікавих рис, що проявляються в Угорщині та Польщі, є дуже велика кількість скарг, які направляються громадянами різним *омбудсменам*. У звіті Комісії відзначалося, що в 1995 році канцелярія Комісії отримала близько 200 тис. листів, з них було виділено приблизно 45 тис. різноманітних скарг. З цієї кількості майже 10 тис. стали предметом поглиблених розслідувань. Комісія з питань громадянських прав Угорщини також довела свою популярність, оскільки приблизно 30 тис. скарг були їй надіслані в перший рік її існування. Важко сказати, чи така кількість скарг зберігатиметься й надалі і чи вони частково є результатом створення цих посад (їхня реформа в Польщі робить їх доступнішими). Можливо, населення країн цього регіону легше подає скарги, аніж в деяких країнах Західної Європи. Можливо, громадяни мають більше місць для подання скарг. Вивчення інституції *омбудсмена* в наступні роки дозволить знайти відповіді на ці питання.

2.4.6. Омбудсмени та інші форми контролю

Останній пункт, який слід тут відзначити, стосується відносин між *омбудсменами* та іншими офіційними особами та інституціями, що уповноважені розглядати скарги. Наше дослідження в цій галузі засвідчило, що громадяни досить легко подають скарги, і звертаються вони до різноманітних інституцій, серед яких міністерство чи орган, які здійснили дію, відповідальний міністр міністерства чи відділення, місцеве бюро Прокурора, суди, місцеві відділення зокрема. В Албанії констатують, що навіть Конституційний суд є адресатом численних скарг на адміністрацію. Можна було б спробувати зробити висновки про те, що лише в сучасну епоху існування демократичного уряду громадяни готові подавати скарги до суду і що ціла

сітка процедур, часто неофіційних, без належного правового обґрунтування, створюється саме тепер. У межах даного аналізу ми не змогли зібрати достатньо інформації про поширення цього феномену, однак загальне дослідження механізмів та процедур оскарження в регіоні варте того, щоб його провести.

2.5. Внутрішні процедури оскарження

У той час, як *омбудсмен* пропонує позаадміністративний спосіб вирішення скарг, потрібно відмітити зростаючу тенденцію деяких судових органів у напрацюванні процедур, які дозволять задовольнити скарги в самому міністерстві чи адміністративному органі. Ця тенденція, що набула поширення у Великобританії, ґрунтується на переконанні, що потерпілі від адміністративного органу особи повинні мати можливість подавати в цей самий орган скаргу про те, як з ними повелися. Від цього адміністративного органу очікується, щоб він матиме процедури та засоби, які дозволять йому задовольняти ці скарги.

Не слід плутати ці процедури оскарження з внутрішніми процедурами апеляції. Перші доповнюють другі таким чином, щоб скарги могли подаватися з різних причин, які не забезпечують прийнятної основи для апеляції. Процедури оскарження Національної служби здоров'я Великобританії служать гарним прикладом: пацієнти можуть подавати скаргу в цілій серії галузей, від брутальності медичного персоналу аж до серйозніших питань, таких як відсутність інформації про лікування або ухилення медичного персоналу від виконання своїх обов'язків, яке було викрите під час лікування.

Щодо форми та ознаки процедури оскарження є дуже різноманітними, але корисними можуть стати ті кілька спільних рис, що повторюються у цих процедурах. Насамперед, предметом цих процедур є задоволення скарг, поданих потерпілими особами, які мають рішуче бажання діяти неформальним чином. По-друге, обов'язком органу державної влади є проведення розслідування за будь-якою поданою скаргою та доведення своїх висновків до позивача. По-третє, коли скарга виявляється обґрунтованою, державний орган може запропонувати відшкодування. Воно може бути у формі компенсації або, що

дуже просто, у формі листа з вибаченнями. По-четверте, кожний адміністративний орган може створити службу по розгляду скарг, яка є достатньо незалежною від інших елементів цього органу. Адміністративний орган однаковою мірою несе відповідальність за вироблення відповідних процедур і за гласність їх висвітлення.

Не заторкуючи занадто проблему внутрішніх процедур оскарження, слід кілька слів сказати про їхні переваги та недоліки. Можна розпочати з того, що існує схожість між внутрішніми процедурами та *омбудсменом*. В їх основі лежить факт подання особою скарги на поведінку органу державної влади: ця скарга розглядається спеціальним органом. Ці процедури та *омбудсмен* намагаються залишатися неформальними та легкодоступними. Вони обоє отримують скарги на численні питання, що набагато перевищують ті питання, які дозволяють звернення до суду. Виходить, що схожість цих двох систем спонукає поставити під сумнів доцільність їхнього одночасного збереження²⁷².

Головні переваги однієї та другої системи полягають у тому, що, з точки зору особи, скарги, навіть коли вони безневинні, сприймаються серйозно і що, з точки зору суспільства, це може покращити якість управління, включаючи найнижчі та найнепомітніші рівні адміністрації. Якщо казати про переваги у внутрішніх системах, то це може бути відносна легкість та швидкість, з якими скарги могли б розглядатися та вирішуватися. Однаковою мірою зовнішній системі було б важко досягти такого ж рівня неформальності та легкодоступності, на який може претендувати внутрішня система. Серед недоречностей подвійної системи відмітимо ризик поширення процедур оскарження, що ведуть до їхнього подвійного застосування та до плутанини. Можливим недоліком внутрішніх систем залишається трудність забезпечення їхньої незалежності по відношенню до високопоставлених службовців, дії яких ці системи внутрішнього контролю зобов'язані аналізувати.

Зв'язок між двома системами та роль, яку кожна з них здатна відігравати у створенні якісного управління, вимагають

²⁷² Цікаво відмітити з цього приводу, що британський уряд, започатковуючи кампанію по створенню внутрішніх процедур оскарження, жодного разу не згадав про вже існуючу систему *омбудсменів*. З цього випливає, що у Великобританії відносини між двома цими системами залишаються неясними. Для отримання докладнішої інформації з цього питання див.: *The Citizen's Charter: Raising the Standard* (H.N.S.O. Cm. 1599, 1992).

докладнішого вивчення, ніж це, яке можливо представити в даному звіті. Єдиний висновок, який би ми запропонували, це висновок про те, що механізми оскарження повинні розглядатися як одне ціле, що поєднує і внутрішні, і зовнішні процедури, які відіграють важливі функції. Під час створення цих механізмів потрібно буде виділити та поєднати переваги кожної з них. Читачу корисно звернутися до розділу 2.4.4, присвяченого коментарю про набір неформальних процедур оскарження, що впроваджуються в країнах Центральної та Східної Європи.

2.6. Інспекції та інші подібні органи, що здійснюють загальний контроль

Серед органів контролю несудового зразка потрібно назвати інспекції, комітети чи спеціальні комісії, функція яких полягає у розгляді сфери адміністративної діяльності. Головне в тому, щоб уповноважений на це мандатом незалежний орган міг бути створений для здійснення загального нагляду, аналізу та критики дій чи окремого аспекту дій первинного адміністративного органу. Головним предметом цієї форми контролю є поліпшення якості ухвалення рішень завдяки широкому контролю. Уповноважені мандатом на провадження загального розгляду діяльності адміністрації інспекції та подібні до них органи доповнюють діяльність *омбудсменів*: тоді як перші можуть приймати до провадження і провадити загальні розслідування, другі, зазвичай, бачать застосування своїх повноважень як результат подання індивідуальної скарги. Не потрібно прокладати між двома цими формами контролю занадто непрохідну межу, оскільки кожна з них певним чином може переміщуватися на "територію" іншої. Але розподіл їхніх функцій залишається корисним та практичним.

У Франції і Великобританії інспекції та органи того ж зразка як форми контролю за діяльністю адміністрації мають давню традицію розвитку. Можливим є звернення до цих органів для проведення контролю як за приватними діями, наприклад для контролю за застосуванням медичних норм та правил безпеки на робочих місцях, так і за діями в державному секторі. У своєму дослідженні ми торкатимемося лише тих аспектів, які належать до державної сфери, хоча корисністю

цих органів у проведенні контролю за діяльністю приватного сектора не слід нехтувати. Інспекція часто створюється для здійснення контролю за школами, в'язницями, лікарнями, університетами. Аудиторська комісія, або, використовуючи французький досвід, Рахункова палата, яку дедалі більше й більше вважають основним та ефективним засобом проведення розслідувань і нагляду за адміністрацією, наділена подібними повноваженнями стосовно фінансового управління міністерств та адміністративних органів.

У Франції була створена Державна рада для виконання ролі загального органу контролю за адміністрацією. Вона і сьогодні зберігає ці функції як додаток до своїх судових функцій²⁷³. Окрім Державної ради, французька система включає різні інші спеціалізовані органи контролю. В країнах Центральної та Східної Європи Рахункова палата є частиною звичного правового поля, і відомості про неї навіть часто записуються в національну Конституцію.

Природно, що повноваження інспекцій та інших подібних органів неоднакові в різних країнах, але, як правило, вони наділені загальною владою провадити розслідування певних аспектів діяльності адміністрації. Інспекції можуть вимагати від міністерства чи органу, які є об'єктом їхнього розгляду, пред'явлення документації та повідомлення необхідної інформації. У багатьох випадках вони можуть також опитувати чиновників і вимагати від них відповіді. В разі виявлення невиконання обов'язків чи зловживання ними, інспекція може мати повноваження віддавати накази про їхнє виправлення. Зазвичай, річний звіт про роботу інспекції перед опублікуванням подається Парламенту чи Національній асамблеї. Час від часу можуть готуватися та публікуватися звіти з окремих питань.

2. 7. Парламентський контроль

Створення, згідно з їхніми звичними назвами, парламентів чи національних асамблей, члени яких обрані відповідно до демократичних процедур та уповноважені виконувати тради-

²⁷³ Опис повноважень Державної ради у сфері контролю за державною адміністрацією подається в кн.: *Bell J., Neville Brown J. French Administrative Law (op. cit.)*.

ційні функції, схожі з функціями, що покладені на такі органи в країнах Західної Європи, - це одна з найважливіших ознак, яка є спільною для всіх країн регіону. Парламентські інститути існували в добу комунізму, але найчастіше вони мали лише незначну кількість повноважень і склалися тільки з однієї партії. В демократичному режимі повноваження парламенту можуть відрізнятися в окремих країнах, але, як правило, скрізь парламент є центральним законодавчим органом.

Окрім свого законодавчого завдання, парламенти можуть здійснювати важливі функції контролю за адміністрацією. Ці функції застосовуються з урахуванням двох типів механізмів. Один з них функціонує в контексті засідань самої асамблеї. Контекстом другого є засідання парламентських комісій. У першому випадку мова може йти про дебати з питань, що стосуються адміністрації; з порушених депутатами питань; з декларацій та пояснень, що подаються міністрами. У другому випадку, коли йдеться про систему комісій, то ціла низка комісій може нести відповідальність за здійснення контролю за окремими аспектами діяльності уряду та адміністрації.

Існує кілька типів комісій, але призвичаїлися розрізняти постійні комісії, наділені неперервними повноваженнями та обов'язками, і комісії *ad hoc* або тимчасові, створені для виконання чітко визначеного завдання. Зазвичай, комісії складаються з членів парламенту, яким найчастіше допомагають у роботі радники-експерти. Здебільшого природа завдань цих комісій є законодавчою чи контролюючою. У своїй законодавчій функції комісії відіграють керівну роль у розгляді та коментуванні законопроектів. Виконуючи свою контролюючу роль, комісії можуть провадити розслідування з питань, що стосуються уряду та адміністрації. Далі в цьому звіті ми пропонуємо кілька стислих коментарів про роль комісій у кожній з п'яти країн, які аналізуються в дослідженні.

2.8. Предмет та вагомість контролю

Попередні сторінки були присвячені цілям, які пов'язані з різними формами контролю, та їхній вагомості. Однак корисно буде коротко пригадати цілі, про які йдеться, та зазна-

чити зв'язок, яким вони поєднані з нижчеподаними принципами та цінностями. Головним, якщо не основним, предметом усіх форм контролю за діяльністю адміністрації є досягнення доброго та якісного управління. Правда, це мало про що говорити, оскільки не було проведено вичерпного дослідження поняття якісного управління. В найбільш звичному значенні управління є якісним, якщо дії адміністрації досягають цілей, для задоволення яких у найбільш економічний спосіб закон чи інший нормативний акт покладає на адміністрацію обов'язок.

Інакше кажучи, адміністрація визначається своїми цілями. А її цілі, в свою чергу, визначаються законом. Дії та рішення адміністрації повинні передбачати здійснення цілей, про які йдеться. У світі, в якому засоби обмежені, адміністрація не буде досконалою. Але вона повинна функціонувати якомога ефективніше, використовуючи для цього всі наявні в її розпорядженні засоби. Кількість наявних засобів у тій чи іншій сфері визначатиметься цілями та волею, які суспільство встановлює більш загальним способом. У цьому плані може бути запропоновано, щоб якісне управління слугувало надбанням суспільства як ефективний засіб втілення поставлених цим суспільством та зафіксованих у його законах цілей.

Такий підхід вимагає існування двох елементів: перший елемент - це серія проміжної регламентації, яка дозволяє визначити та надати змісту поняттю "якісне управління". Другий елемент - це особлива турбота, яку породжує той факт, що адміністрація в індивідуальному порядку зачіпає права та інтереси громадян. Повертаючись до першого з цих елементів, слід запам'ятати ту ідею, що окрім загальної турботи діяти таким чином, щоб повноваження адміністративних органів використовувалися ефективно та дійово, мають бути розроблені точніші норми для визначення показників якісного управління.

Ці норми обов'язково вміщуватимуть такі елементи: факт застосування встановлених процедур; застосування опитування та інших засобів для забезпечення участі громадян; факт неупередженої та об'єктивної діяльності; захист проти корупції; сповіщення документів та інформації, що стосуються порушень у кожному випадку питань; обережне тлумачення та застосування закону; сумлінне виконання дискреційних повноважень з урахуванням подання необхідних складових усіх мотивів, які скеровують діяльність адміністрації; і, як правило, факт

володіння механізмами, необхідними для перевірки якості дій адміністрації. Кожна з цих норм сприяє якісному управлінню таким чином, що чим більше їх дотримуються, тим більше можна сподіватися на те, що цілі досягнуто - чи то йдеться про окремі випадки, чи про загальний випадок.

Будь-яка діяльність адміністрації не зачіпає інтересів осіб. Але багато видів адміністративної діяльності це роблять. У випадку зазіхань на права особи з'являється новий вимір: управління повинне вестися таким чином, щоб поважати права людини та чинити з ними по-справедливому. Справедливе поводження та поважання прав людини можуть самі по собі вважатися перевагами і повинні фігурувати серед найважливіших цілей існуючих засобів контролю. Ця ж мета повинна розглядатися як елемент якісного управління. Ефективне здійснення цілей управління не вичерпує самого поняття "якісне управління". Важливо також, щоб воно провадилося з дотриманням прав людини та справедливо. Само собою зрозуміло, що ці два поняття збігаються, оскільки адміністрація, яка ефективно втілює цілі, одночасно зобов'язана дотримуватися прав, які містяться в тих самих цілях.

Система соціального захисту, виходячи з поставлених цілей та відповідно до обережного застосування регламентарних норм, одночасно втілює права, визнані цими нормами. Відповідно до цього великий обсяг проміжної регламентації, про яку згадувалося вище, покращить якість управління, дотримуючись прав зацікавлених сторін та справедливості, на яку сторони можуть претендувати. Прозорість у сфері управління є, наприклад, показником якісного прийняття рішень, але вона повинна однаковою мірою розглядатися як визнання того факту, що особи мають право на поводження з ними адміністрації відповідно до певного типу процесів.

Дотримання прав та здійснення принципу справедливості стосовно осіб може також свідчити про нові норми чи, принаймні призвести до певного трактування чи виділення вже існуючих норм. Завдання адміністрації - докласти всіх зусиль для ухвалення своїх рішень згідно з розумним застосуванням закону. Це поняття набуває особливого сенсу, коли завдання полягає у прийнятті рішення щодо змісту прав людей згідно з законом. Ця мета набагато важливіша, аніж вибір кольору для автобусів. Коли йдеться про життєві права чи інтереси, точність

є важливою не лише тому, що вона гарант ефективності, а й тому, що неточне рішення може означати, що права людини несправедливо нехтуються. Інші норми, такі як принцип опитування сторін, необхідність неупередженого підходу та зобов'язання обґрунтовувати рішення сприяють, в цілому, якісному управлінню, однак їм відводиться особливе місце тому, що вони пов'язані з дотриманням прав по суті та з процедурними питаннями²⁷⁴.

²⁷⁴ Для докладнішого ознайомлення див.: *Galligan D.J. Due Process and Fair Procedures* (op. cit.).

Б. Форми контролю в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії

1. Вступ

Перший розділ Частини II був присвячений аналізу основних форм судового та несудового контролю за адміністрацією. Предметом другого розділу стане вивчення закону та практики у цій сфері в кожній з п'яти країн, що були вибрані для даного дослідження. Цей аналіз приведе, у третьому розділі, до кількох порівнянь та оцінки, що є спільними для цих країн.

Послідовний план вивчення кожної з п'яти країн включатиме такі пункти. Спочатку буде представлено цілісне бачення загального підходу до аналізованої країни із зазначенням вже здійснених досягнень у цій сфері. Після цього буде проведений докладний опис різноманітних форм контролю. І наприкінці, заключний параграф запропонує також дискусійні питання в перспективі поліпшення існуючих засобів контролю.

Ця частина звіту стосуватиметься лише засобів контролю, що є зовнішніми по відношенню до адміністрації. Внутрішні апеляційні процедури були предметом вивчення Частини I. З цієї частини випливало, що внутрішні адміністративні апеляції становлять першочерговий елемент адміністративного права країн регіону.

Такий підхід до адміністративного права може впливати із переконання в тому, що адміністрація скоріше повинна сама себе контролювати, аніж бути об'єктом зовнішнього розгляду. Ця орієнтація, що належить до традиції країн Центральної та Східної Європи, стала головним механізмом комуністичної доби і добре відповідає логіці, продиктованій системою єдиної партії, що вимагала всебічного контролю за адміністрацією. Впродовж позначених змінами та реформами років більшість країн Центральної та Східної Європи зберегла цей характерний підхід адміністративного права, покладаючи на саму адміністрацію, як суд першої інстанції, обов'язок контролювати

саму себе. До цієї характерної базової ознаки додалися різноманітні форми зовнішнього контролю, починаючи з судового контролю чи інституту *омбудсмена*, та закінчуючи парламентськими комісіями.

З цього випливає велика різноманітність форм контролю тією мірою, якою кожна країна докладаеть своїх зусиль для створення головних форм контролю, представлених у першому розділі Частини II цього звіту. Навіть після того, як за ці останні роки вже було докладено зусиль для підпорядкування адміністрації розгляду зовнішніми засобами та інституціями, вибір внутрішнього контролю як першої інстанції залишається незмінним. В наслідок цього спостерігається певне тертя між обома цими формами контролю.

2. Цілі та методи

Першою метою даного розділу звіту є опис та вивчення форм і методів судового й несудового контролю, що започатковані чи знаходяться в процесі створення в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Роблячи цей аналіз, ми докладніше торкнемося наступних проблем:

- встановлення та опис головних форм контролю за адміністрацією;
- короткий огляд контексту створення та існування цих форм у кожній країні;
- виділення змінних інноваційних пропозицій, які зараз вивчаються кожною країною;
- цілісне порівняння та цілісна оцінка, що охоплюють п'ять проаналізованих країн.

Як і в першій частині звіту, поданий у Частині II аналіз, виходить за межі простого опису стану правової системи. Само собою зрозуміло, що стан правової системи має велике значення, і під час дослідження було нелегко здобути достатньо точні відомості про стан правової системи в кожній країні. Але інтерес до опису стану речей в регламентарній сфері сам по собі був би частковим. В усякому разі ми намагалися зрозуміти контекст, в якому застосовуються форми контролю, та виробити

думку про спосіб, у який вони функціонують на практиці. Ми хотіли б відзвітувати про це завдання. Завжди існує певна дистанція між правовими кодексами, поданими у книжках, та тим, що відбувається у повсякденній практиці адміністративних органів та урядових міністерств.

В усякому разі, коли закон претендує на те, щоб бути практичним путівником діяльності, життєво необхідно, аби він застосовувався передбаченим способом. Це ніколи не робитиметься досконало, але до цього можна наблизитися лише ціною розуміння та усвідомлення соціальної дійсності різними адміністративними органами. Разом з тим закон та соціальна дійсність не є двома відмінними та несумісними поняттями. Навпаки, закон є частиною соціальної дійсності, і вона справляє значний вплив на те, як високопоставлені чиновники та сторони розуміють своє соціальне середовище. Важливою турботою, яка повинна враховуватися в процесі реформування нормативної основи чи вироблення нових правових підходів, є турбота про розуміння соціального контексту для того, щоб дотримуватися його та справляти на нього вплив.

Сьогодні, аби здобути досконале знання про функціонування адміністративного права та адміністративних процедур, потрібно, очевидно, провести важливі емпіричні дослідження, яких не існує ні в Західній, ні в Східній Європі. Але виходить, що інтерес дослідників до цієї сфери зріс і що подібні емпіричні дослідження проводилися лише з окремих питань. Ми спиратимемося на ці дослідження щоразу, коли матимемо змогу це робити в подальшому викладі матеріалу на сторінках цього звіту. Ми ґрунтуватимемося також на вже згадуваному в Частині I дослідженні, що має назву *Адміністративна юстиція в Центральній та Східній Європі* (воно згадувалося під заголовком *Проект адміністративної юстиції*).

Метою даного дослідження є вивчення функціонування законів, процедур та інституцій державної адміністрації у визначених країнах Центральної та Східної Європи. Цієї мети було досягнуто в ході проведення шести конкретних, по кожній країні, аналізів різних адміністративних процесів. Від таких аналізів очікувалося, що вони виявлять цікаві та важливі аспекти адміністративно-правового регулювання й адміністративної практики. Країнами, які тут аналізувалися, були: Болгарія, Естонія, Угорщина, Польща та Україна. Перші чотири країни,

разом з Албанією, є об'єктом цього звіту. В своєму звіті ми звертатимемося до *Проекту адміністративної юстиції* для того, щоб визначити, як на практиці функціонує адміністративне право.

Базовими документами, які послужили для підготовки даного звіту, стали закони та регламенти кожної з країн. За деяким винятком, ця документація, що стосується адміністративних процедур, була зібрана та перекладена на англійську мову стараннями Секретаріату SIGMA. Незалежно від самої мети звіту, добір та переклад цього законодавства являє собою цікавий вторинний результат проекту.

Аналіз законів та нормативних документів, що стосуються контролю за адміністрацією, становить основу цієї частини звіту. В процесі дослідження були також використані і вторинні документи, такі як статті та звіти, присвячені процедурним питанням. В кожній з п'яти країн таке вивчення законів та нормативних документів супроводжувалося низкою систематичних зустрічей. Зазвичай, опитуваними особами були високопоставлені чиновники Міністерства юстиції та інших компетентних міністерств. Ми зустрічалися також із суддями різних судів, хоча й обмежувалися лише зустрічами з тими з-поміж них, які були залучені до вирішення справ адміністративного характеру. Обговорювані у звіті питання були предметом зустрічей з юристами, університетськими викладачами та науковцями, з іншими зацікавленими посадовими особами. Іноді зустрічі відбувалися англійською мовою, але вони проводилися також через посередництво перекладача, мовою особи, з якою проводилася зустріч. Незважаючи на обмежений час, який був у нашому розпорядженні, і на те, що ми змогли зустрітися лише з частиною бажаних осіб, усі, з ким ми обговорювали під час зустрічей ці питання, щедро присвячували нам свій час і дуже допомогли в розумінні проблеми, що стосується адміністративних процедур у кожній з цих країн.

3. Угорщина

3.1. Загальний огляд

Угорщина значно просунулася по шляху створення засобів контролю за адміністрацією. Конституція²⁷⁵ забезпечує законну основу для судового контролю за діяльністю адміністрації. Докладніше ця сфера представлена в *Загальних процедурних правилах центральної адміністрації*²⁷⁶. Не прийнято жодного положення, яке дозволяло б оскарження по суті в суді чи в зовнішньому трибуналі. Процедури, що стосуються суті справи, обмежуються системою внутрішніх адміністративних апеляцій²⁷⁷. Система омбудсмена також передбачена Конституцією: нею передбачені дві посади - Комісар у справах громадянських прав, завданням якого є вирішення скарг про порушення конституційних прав, та Комісар у справах національних прав та етнічних меншин²⁷⁸. Нещодавно відбулися призначення на обидві ці посади і ця подія стала початком існування інституту омбудсменів у країні. Третя посада Комісара у справах захисту даних також була створена, і громадяни вже надсилають йому скарги.

З-поміж органів контролю загального характеру Прокурор має конституційний обов'язок захищати права громадян та переконуватися в законності дій адміністрації: Конституція, стаття 51. Ці завдання чіткіше визначені у Законі про Прокурора від 1972 року (до нього були внесені поправки). Конституцією²⁷⁹ також передбачено створити Відомство по контролю за рахунками із широкими повноваженнями, що поєднуються з вирішенням фінансових та економічних питань. Закон про поліцію²⁸⁰ містить положення, які надають свободу дій Міністерству внутрішніх справ у створенні механізмів контролю за поліцією, але вони і до сьогодні не набули правової дії. Конституція²⁸¹ закріплює за урядом обов'язок по контролю законнос-

²⁷⁵ Стаття 50 (2).

²⁷⁶ Частина 72ff із внесеними до неї у 1991 році поправками.

²⁷⁷ Внутрішні апеляції були досліджені в Чащині I даного звіту.

²⁷⁸ Стаття 32.

²⁷⁹ Стаття 32С.

²⁸⁰ Закон XXIV від 1994 року.

²⁸¹ Стаття 35(1)d.

ті дій місцевої адміністрації, однак важко перевірити, чи конкретні заходи були вжиті відповідно до цього розпорядження.

Згідно з внутрішнім регламентом Парламенту була створена структура у вигляді постійних комісій, які здатні відігравати важливу роль в проведенні контролю за діяльністю адміністрації. Сьогодні створено вже кілька комісій і призначені члени цих комісій. Внутрішній регламент також зобов'язує Парламент створювати комісії з розслідування та вивчення конкретних питань, які стосуються уряду та адміністрації. До цього часу таке повноваження виконувалося Парламентом дуже обмежено.

Ці різні засоби повніше описані нижче, але зараз слід зробити два коментарі. Перший з них полягає в тому, що незважаючи на досягнутий прогрес, на сьогодні Угорщина не володіє достатньо повною системою судового та несудового контролю. Відчутні прогалини в ній все ще лишаються незаповненими. Другий коментар: конкретні дії супроводжувалися повільним прийняттям законних норм. Кілька законів, які передбачали створення інституцій та процедур, ще не були впроваджені.

3. 2. Судовий контроль

Стаття 50.2 Конституції надає правову основу судовому контролю за діями адміністрації, уточнюючи, що суди розглядатимуть законність рішень державної адміністрації. Це положення доповнюється статтею 57.5, яка визнає за кожною особою право вимагати відшкодування внаслідок дій адміністрації, які порушують на її права чи інтереси. Це положення безумовно включає судовий контроль за законністю, але правдоподібно, що цей контроль передбачає також, окрім судового розгляду, позов про відшкодування. Хоча в англійському перекладі Конституції застосовується слово "рішення", не слід розуміти це слово у вузькому значенні, і можна вважати, що воно включає адміністративну діяльність у ширшому та більш загальному значенні.

Наданий судам Конституцією загальний обов'язок по здійсненню контролю за діяльністю адміністрації дістав точніше правове визначення в *Загальних процедурних правилах державної адміністрації*²⁸². Згідно з цими *Загальними правилами*

²⁸² Закон IV від 1957 року названий у звіті як *Загальні правила*.

будь-яка особа, інтереси якої зачіпаються адміністративною дією чи адміністративним рішенням, що безпосередньо або опосередковано її стосуються, може порушити справу в суді впродовж 30 наступних днів після офіційного повідомлення про законність цієї дії чи цього рішення²⁸³. Коли існують шляхи внутрішньої адміністративної апеляції, то вони повинні бути попередньо використані.

Хоча адміністрація і має можливість заявити, що дія чи рішення повинні відразу набрати чинності, однак їхнє застосування призупиниться, якщо суспільний інтерес чи інтерес особи, яка безпосередньо потерпіла від дії, цього вимагають. Загальна та відкрита природа обох умов дозволяє сподіватися, що адміністрація має у своєму розпорядженні широке поле оцінки щодо доцільності безпосереднього застосування рішення чи дії. Використання цієї свободи рішення може бути оскаржене в суді, якщо ця свобода застосовувалася з порушенням закону або якщо вона містить певну помилку. Суд, однак, не може протистояти виконанню адміністративного повноваження щодо прийняття рішень. Суд підкреслює лише, що він не схвалює це рішення. Певні категорії адміністративної діяльності не підлягають контролю: йдеться про ситуації, коли цей контроль спеціально забороняється законом або про випадки, коли дія адміністрації стосується розподілу майна, отриманого від зовнішньої торгівлі, оборони чи безпеки²⁸⁴. Перелік винятків є довгим і слід було б замислитися над обґрунтуванням деяких з них. Повинна існувати вагома презумпція на користь законного судового розгляду, і винятки повинні розглядатися лише в чітких та невідкладних випадках.

Якщо суд ухвалює рішення про незаконність, то він оголошує діяльність адміністрації недійсною і може наказати адміністративному органу переглянути своє рішення²⁸⁵. Суд може від свого імені змінити дію чи рішення, якщо закон дає йому на це повноваження²⁸⁶. Якщо суд висловлює своє рішення з приводу головного пункту діяльності, то адміністративному органу забороняється приймати нове рішення в тому самому питанні. Природно, що доля майбутньої діяльності адміністративних органів залежить від терміну ухвалення судового рішення.

²⁸³ Частина 72.

²⁸⁴ Частина 72.4.

²⁸⁵ Частина 73.

²⁸⁶ Частина 74.

Конституція передбачає створення спеціалізованих судів²⁸⁷, але і дотепер адміністративні суди не були започатковані. Здається, що домінуючою думкою високопоставлених відповідальних осіб є думка про те, що самостійні адміністративні суди не потрібні. Система судових органів спеціальної юрисдикції вимагала б великих капіталовкладень. І переважає думка, що саме сучасна структура судових органів є підходящою. Контроль за діяльністю адміністрації здійснюється спеціальним відділом звичайних цивільних судів відповідно до закріплених Цивільним процесуальним кодексом процедур. Згідно з цим кодексом, у деяких випадках можна оскаржувати рішення суду першої інстанції перед судом вищого рівня.

Хоч би якою не була думка про доцільність чи недоцільність становлення спеціалізованих адміністративних судів, турбота про спеціальну підготовку суддів, покликаних задовольняти апеляції на дії адміністрації, є одноставною серед високопоставлених чиновників та юристів. Немає впевненості в тому, що така спеціальна підготовка може їм надаватися. Висловлюється також думка про доцільність існування спеціального процесуального кодексу для судових апеляцій стосовно адміністративної діяльності. Висувається аргумент про те, що випадки, в яких притягують адміністрацію до відповідальності, мають відмінний характер і що вони породжують питання, які за природою відрізняються від випадків звичайного цивільного позову між двома сторонами. На практиці невелика кількість елементів свідчить про конкретну ініціативу на користь підготовки цього спеціального кодексу адміністративної процедури.

З наших зустрічей з юристами, високопоставленими чиновниками та угорськими університетськими науковцями впливає, що на судовий контроль за діяльністю адміністрації покладається велика надія і що цей контроль подається як ключовий елемент адміністративної культури, що функціонує під владою закону. Надзвичайно бажаним є те щоб цей судовий контроль мав реальні та сприятливі наслідки для адміністрації. Трапляється, однак, що цій формі контролю надають більшого значення, аніж внутрішній адміністративній апеляції, хоча судовий контроль обмежується розглядом питання про законність. Можливо, що сьогодні угорські суди настільки відкрито та широко тлумачитимуть поняття законності, що судовий конт-

²⁸⁷ Стаття 45.2.

роль стане ефективним методом контролю, який виходить за межі строгої букви закону.

3.3. Апеляція по суті

В Угорщині відсутнє будь-яке правове положення, яке дозволяє подавати до суду чи квазісудового органу апеляції по суті стосовно діяльності адміністрації, тобто по суті та субстанції цієї діяльності. Трапляється, що спеціальні закони включають положення, які передбачають цей тип апеляцій, однак здається, що це ще не стало загальним правилом. Проте слід уточнити, що в межах даного дослідження було неможливо провадити докладний розгляд цього питання в судових органах спеціалізованої юрисдикції.

3.4. Прокурор

Посада Прокурора - чи Прокура - створена статтею 51 Конституції і його роль відносно публічного права описана в Конституції. Згідно з Основним законом Прокурор виступає гарантом дотримання закону всіма соціальними організаціями, державними органами та громадянами. Тільки-но про порушення закону дізнаються у Відомстві Прокурора, він зобов'язаний вжити необхідних заходів для пошуку рішення, що відповідає закону. *Закон про Відомство Прокурора*²⁸⁸ найдокладнішим чином уточнює посаду Прокурора.

Повноваження та обов'язки Генерального прокурора Угорської республіки, як їх визначає *Закон про Відомство Прокурора*, є численними. Ми не розглядатимемо в цьому дослідженні всі його повноваження, але нагадаємо, що вони включають право Прокурора допомагати парламенту в якості Радника; вносити поправки до регламентів, прийнятих Радою міністрів чи окремими міністрами; та право вносити поправки до законів. Відомство Прокурора може вимагати рішення Верховного суду і подавати пропозиції до Конституційного суду для отримання рішення, що стосується питань конституційного характеру.

²⁸⁸ Закон V від 1972 року із внесеними до нього у 1989 році поправками.

Головним колом інтересів у контексті нашого дослідження стане покладена на Прокурора роль здійснення контролю за адміністрацією. *Закон про Відомство Прокурора* підтверджує Конституцію; у ньому сказано, що Прокурор сприятиме дотриманню закону, забезпеченню конституційного контролю та гарантуванню законності²⁸⁹. Основним центром інтересів при цьому буде роль, яку Прокурор відіграє у проведенні контролю за діяльністю адміністрації. Під час роботи суду Прокурор, виконуючи свої функції контролю за законністю, діятиме як Комісар уряду. Він виконуватиме свої функції, що стосуються процедур адміністративного права, і сприятиме дотриманню законності адміністративними органами²⁹⁰. До компетенції Прокурора входить контроль за законністю та конституційністю як нормативних актів, так і рішень адміністрації індивідуального характеру²⁹¹. Прокурор може ознайомитися з існуванням підозрюваного в незаконності акту, який став результатом діяльності його власних служб. Часто питання подаються йому на розгляд шляхом скарг окремих громадян чи їхніх організацій. Обов'язок Прокурора - вивчати подані до його Відомства скарги та приймати необхідні постанови у випадку порушення закону адміністративним органом.

Постанови, які повинен приймати Прокурор, та процедури, яких він повинен дотримуватися, докладно визначені в *Законі про Відомство Прокурора*. Не маючи наміру детально розглядати ці постанови, зазначимо, що загальний підхід полягає в тому, що Відомство Прокурора повинне спочатку висловити скаргу відповідальному за дію або прийняте рішення адміністративному органу чи ієрархічно вищестоящому органу²⁹². Ця скарга повинна братися до уваги органом, відповідальним за ухвалення рішення в першій інстанції, або, в разі потреби, вищестоящим органом. Якщо залучений до справи адміністративний орган дотримується висновків Прокурора, то він повинен прийняти необхідні рішення для виправлення зловживань. Але у випадку його незгоди з Прокурором останній може передати справу до звичайних судів²⁹³, або, знов-таки в разі

²⁸⁹ Статті 1 та 3.

²⁹⁰ Стаття 3.

²⁹¹ Стаття 13.

²⁹² Стаття 13ff.

²⁹³ Стаття 15.5.

потреби, до Конституційного суду²⁹⁴. Прокурор наділений повноваженнями здійснення контролю за адміністративними діями чи рішеннями, але також за бездіяльністю адміністрації чи діями, передбаченими на майбутнє²⁹⁵.

Сама природа та роль посади Прокурора зазнали в Угорщині різноманітних змін з часу її першого прийняття в 1871 році. Заснована спочатку на пруській моделі і спрямована головним чином на розгляд карних справ, за часів комуністичної доби ця посада збагатилася важливими повноваженнями у сфері публічного права. В роки, коли судового контролю за адміністрацією практично не існувало, Прокурор став головним захисником законності з точки зору як держави чи адміністрації, так і соціальних організацій чи громадян. З цього погляду угорський підхід зазнав впливу радянської моделі, в якій Прокурор мав дуже широкі повноваження, що викликало загальний страх. Після падіння комунізму посада Прокурора була збережена, однак закон 1972 року був глибоко перероблений, і повноваження Прокурора зменшені.

Думка опитаних офіційних осіб про доцільність чи недоцільність збереження посади Прокурора розділилася, оскільки сьогодні фактом є те, що суди мають широкі можливості для розгляду справ і легкодоступні для громадян. Важлива перевага ролі Прокурора полягає в наданій йому можливості втручатися у розгляд справ на ранньому етапі; провадити власне розслідування потенційно незаконної діяльності чи практики і віддавати накази адміністрації власними зусиллями виправити свою незаконну дію. Прокурор наділений також правом швидкого втручання. Прокурор перебуває також у безпосередньому контакті з органами різних урядових та адміністративних рівнів на всіх ланках ієрархії. Другою перевагою цієї посади є те, що Прокурор має змогу діяти як стосовно загальної практики діяльності адміністрації, так і стосовно її окремої дії чи рішення. Відомство Прокурора дуже дійове в таких справах і щороку проводить по кілька тисяч розслідувань діяльності адміністрації, багато з яких завершуються виправними приписами.

Іншою цікавою ознакою Відомства Прокурора є те, що окрім центрального офісу воно має у своєму розпорядженні й місцеві відділи. Це дозволяє йому здійснювати різноманітні

²⁹⁴ Стаття 13.3.

²⁹⁵ Стаття 16.

функції, які є додатковими стосовно чітко визначених законом його основних функцій. Слід сказати, що на місцевому рівні посада Прокурора більше схожа на посаду омбудсмена, оскільки він отримує і провадить справи за скаргами, а іноді навіть готує рекомендації для тих сфер, в яких питання законності не піддавалося чіткому розглядові. Ця запозичена в омбудсмена функція заохочується відсутністю місцевих та регіональних відділень двох омбудсменів, які розмістилися в Будапешті. Пам'ятаймо також, що компетенція Комісії у справах громадянських прав і Комісії у справах національних прав та етнічних меншин обмежується конституційними правами, тоді як Прокурор уповноважений приймати справи до провадження за єдиним критерієм їхньої законності. Немає сумніву, що існує певне подвійне залучення до справ двох Комісій з однієї сторони та Прокурора з іншої, проте із загальної думки високопоставлених осіб та юристів випливає, що всі ці інституції скоріше доповнюють одна одну.

3.5. Внутрішні процедури оскарження

Тоді як *Загальні правила* встановлюють сітку апеляцій первинних адміністративних органів до вищестоящих²⁹⁶, у деяких випадках існують шляхи подання скарг у специфічних сферах. Спостерігається велика різноманітність порядку оскарження, доповненого інституціями та процедурами, які дозволяють вирішити ці скарги. Логічним обґрунтуванням багатьох цих процедур є положення про те, що особа, яка вважає себе потерпілою від дій адміністративного органу, повинна мати змогу подати скаргу до створеної для цього інституції. Не слід плутати це із внутрішніми апеляціями, хоча ці обидві різні процедури часто здатні провадити справу однаково чи подібним способом.

У межах даного дослідження не було змоги вивчити внутрішні процедури оскарження. І їхній аналіз проводився лише для того, щоб довести, що існують різні сітки оскарження. Важливо також привернути увагу до статті 64 Конституції, яка визнає обґрунтованим в Угорщині колишнє право подава-

²⁹⁶ Частина I даного звіту.

ти клопотання чи скарги до державних органів та до інстанцій державної адміністрації. Дослідження процедур формального та неформального оскарження й надалі залишається перспективним, і воно себе повністю виправдовує.

3.6. Омбудсмени

Конституція Угорщини передбачає створення трьох типів омбудсменів: Комісара у справах громадянських прав, Комісара у справах національних прав та етнічних меншин, спеціальних комісарів, на яких покладена відповідальність захищати певні конституційні права²⁹⁷. На сьогодні два перші Комісари вже призначені, що ж стосується третьої категорії, то був призначений спеціальний Комісар у справах захисту даних та свободи інформації²⁹⁸. Ці три Комісари були обрані угорським Парламентом 30 червня 1995 року. Хоча кожний з цих трьох Комісарів відрізняється від інших та є незалежним від інших, з фінансових та практичних причин три їхні відомства були об'єднані в спільну організацію, що розміщена в Будапешті. У своєму розпорядженні вони не мають ні місцевих, ні регіональних відділів.

Базові обов'язки Комісарів Парламенту (ми розглядатимемо їхні посади в цілому) полягають у проведенні розслідувань за скаргами про порушення конституційних прав урядом та адміністрацією і в покладенні краю цим порушенням. Згадані права докладно перераховані у главі 12 Конституції. Конституційні положення розвинуті *Законом про Комісара Парламенту у справах захисту громадянських прав*²⁹⁹ та *Законом про захист даних*. Парламент обирає Комісарів. Наступний аналіз зосереджуватиметься, головним чином, на Комісарі у справах громадянських прав і на Комісарі у справах етнічних прав та меншин.

Згідно з Конституцією повноваження та обов'язки Комісарів Парламенту, як і відповідні процедури, чітко визначені *Законом про Комісара Парламенту у справах громадянських*

²⁹⁷ Конституція, Стаття 32В.

²⁹⁸ Закон про захист персональних даних та сповіщення даних, які мають державний інтерес (Закон № LXIII від 1992 року із внесеними поправками; визначений як *Закон про захист даних*).

²⁹⁹ Закон № LIX від 1993 року.

прав. В основі розслідування діяльності адміністрації, що його провадить Комісар, лежить, як правило, скарга зацікавленої особи³⁰⁰, але Комісари мають також можливість діяти, виходячи з власної інформації³⁰¹. В цьому контексті особа вважається зацікавленою, якщо вона зазнала утисків у своїх правах в результаті діяльності адміністративного органу, який притягується до відповідальності. Потерпіла сторона повинна спочатку використати інші відкриті шляхи правового захисту, проте з цього випливає, що дане положення стосується внутрішніх адміністративних апеляцій чи інших форм оскарження, а не судового контролю. Основний мандат Комісарів полягає у провадженні та вирішенні справ, розпочатих на основі індивідуальних скарг, однак Комісари можуть вживати заходів і більш загального характеру.

Важко визначити реальну значущість повноважень Комісарів, але вона включає щонайменше два такі аспекти. Перший ґрунтується на розслідуванні, проведеному на підставі поданої у специфічному питанні скарги. Це робиться для того, щоб поширити цей конкретний випадок на більш загальну практику, яка досліджувалася з цієї нагоди, та виробити відповідні рекомендації. Другий аспект стосується загального повноваження Комісарів виробляти рекомендації як стосовно існуючих законів, регламентів та інших нормативних актів, так і стосовно відсутності цих нормативних актів, які з певної точки зору є посяганням на конституційні права³⁰². Комісари можуть пропонувати законодавчі поправки, відхилення чи ініціативи.

Компетенція Комісарів є дуже широкою, і вона охоплює весь ансамбль адміністративних органів, включаючи поліцію, місцеві адміністрації, збройні сили, а також органи та міністерства центрального уряду³⁰³. Крім того, Комісари мають компетенцію знайомитися з діяльністю організацій, які виконують державну службу, хоча не є складовими адміністрації. Проте, з функціональної точки зору повноваження Комісарів обмежені тією чи іншою мірою, коли вони стикаються з діями та упущеннями, які впливають на конституційні права³⁰⁴. Відпо-

³⁰⁰ Стаття 16.

³⁰¹ Стаття 16.2.

³⁰² Стаття 25.

³⁰³ Статті 16.1 та 29.

³⁰⁴ Стаття 16.

відно до цього вони не мають жодної юрисдикції стосовно дій адміністрації, які не зачіпають конституційних прав.

У контексті розслідування Комісари мають широкі повноваження для того, щоб вимагати від адміністративного органу повідомлення інформації³⁰⁵. Комісари можуть вивчати документи, вимагати письмового пояснення та заслуховувати зацікавлених високопоставлених чиновників. Існує кілька обмежень щодо надання Комісарам документів, які стосуються збройних сил та національної безпеки, однак для них не існує обмежень в отриманні інформації про державну таємницю та конфіденційні документи.

Закон про Комісара Парламенту у справах громадянських прав уточнює ті заходи, яких Комісари змушені вживати в результаті виявлення порушення конституційних прав. Етапи цих заходів такі: по-перше, Комісар зобов'язаний звернути увагу первинного адміністративного органу та компетентного контролюючого органу³⁰⁶ на зафіксований факт правопорушення. Після цього первинний орган повинен вирішити, чи він може виправити правопорушення і тим самим зупинити посягання на право. По-друге, якщо первинний адміністративний орган вважає, що він не повинен додержуватися висновків Комісара, то Комісар направляє це питання вищестоящому органу. Цей вищестоящий орган зробить сам чи змусить цей орган вжити необхідних заходів. По-четверте, якщо порушення не зупинене, то Комісар може представити цей випадок Парламенту і просити, аби він почав розслідування стосовно цього випадку³⁰⁷.

Навіть коли сьогодні ще занадто рано приймати рішення про конкретні результати та ефективність діяльності Комісарів, слід зробити кілька коротких застережень. Перше з них полягає в тому, що за рік своєї діяльності Комісари отримали велику кількість скарг, навіть якщо точні цифри не можуть бути повідомлені. Саме у сфері порушення громадянських прав і було отримано найбільше скарг - 5 тис. справ. Менше скарг було отримано у сфері захисту меншин, проте подані в цих сферах скарги стосувалися багатьох людей та порушили складні питання. Друге спостереження, яке стосується принаймні даного

³⁰⁵ Стаття 17.2.

³⁰⁶ Частина 20.

³⁰⁷ Частина 22.

етапу історичного розвитку, полягає в тому, що уряд та адміністрація виробили шанобливе та доброзичливе ставлення до Комісарів. З цього приводу можна сказати наступне: хоча Комісари й позбавлені повноважень примусу, але це компенсується їхньою ефективністю в створенні поганої реклами непокірному адміністративному органіві.

Третє спостереження стосується того факту, що кількість відділів Комісарів є надто обмеженою, і ймовірно, вони переобтяжені кількістю скарг, яка перевищує той обсяг, який вони могли б розглянути. Важливо також наголосити, що Комісари не мають місцевих та регіональних відділів. Наслідки такої централізованої організації ще не даються взнаки, однак в очах багатьох угорців *омбудсмени* мусять видаватися надто далекоми. Четверте спостереження стосується того, що Комісари скоріше витрачають свій час, реагуючи на скарги, аніж виявляючи ініціативу, яка надається їм їхніми ж повноваженнями у проведенні розслідувань. Беручи до уваги надто обмежені засоби, застосування Комісарами цього аспекту їхніх повноважень є неможливим. Останнє спостереження стосується того, що Комісари надали великого значення виховній ролі, яку може включати їхня робота як стосовно адміністрації з її відповідальністю, так і громадян з їхніми правами.

3.7. Інспекції, комісії та інші спеціалізовані форми контролю

Особливо важливою формою контролю в Угорщині є Відомство контролю за державними рахунками. Передбачений Конституцією³⁰⁸, цей орган здійснює фінансовий та економічний контроль за Парламентом, урядом і державною адміністрацією. Перше завдання Відомства контролю за державними рахунками полягає у перевірці розумного використання державних коштів. Критерії цього контролю пов'язані з поняттями законності, корисності та ефективності³⁰⁹. Відомство контролю

³⁰⁸ Стаття 28С.

³⁰⁹ Стаття 32С.2.

за державними рахунками зобов'язане подавати звіти Парламенту про свою діяльність щодо здійснення контролю.

Численні інші інспекції та комісії, хоча вони й не передбачені Конституцією, були створені Парламентом для виконання функції контролю за тим чи іншим аспектом уряду та адміністрації. В цьому дослідженні ми не маємо наміру описати чи бодай встановити список цих органів контролю, хоча Рада державних ринків, на яку покладено контроль за правильним використанням законодавства щодо укладання державних ринкових угод³¹⁰, покликана відіграти особливу роль в якісному управлінні країною.

3. 8. Парламентський контроль

Угорський Парламент має засоби для того, щоб відігравати важливу та активну роль у здійсненні контролю за виконавчою владою та адміністрацією. Докладні правила для цього уточнені у Внутрішньому регламенті Парламенту (1994 рік). Правила повинні полегшити діяльність Парламенту в цілому та використання його контролюючої ролі у формі дебатів, питань і процедурних пропозицій.

Робота самої парламентської асамблеї може доповнюватися діяльністю системи передбачених Конституцією комісій³¹¹. У Конституції також сказано, що всі, тобто, правдоподібно, і відповідальні посадові особи державної адміністрації, зобов'язані повідомляти інформацію, яку вимагає комісія своїм запитом³¹². Внутрішні регламенти передбачають існування трьох типів комісій: постійні комісії, спеціальні комісії та слідчі комісії³¹³. Основні постійні комісії є обов'язковими і їх налічується приблизно сімнадцять; до них, до речі, входять комісії конституційних справ, бюджету, закордонних справ, національної оборони³¹⁴. Члени цих комісій є депутатами Парламенту згідно з пропорцією обранців їхніх груп. Окрім зобов'язання подавати

³¹⁰ Регулювання уточнене Законом XL від 1995 року під назвою *Про укладання державних ринкових угод*.

³¹¹ Стаття 21.

³¹² Стаття 21.3.

³¹³ Частина 0.28 та 34.

³¹⁴ Частина 0.28.

поради та пропозиції, обов'язок постійних комісій - сприяти здійсненню контролю за урядом та адміністрацією³¹⁵.

Комісії можуть розпочати слідство за деякими аспектами діяльності адміністративних органів та застосовувати функцію контролю до центральної адміністрації. Робота цих комісій полягає в перевірці фактів та виробленні рекомендацій для Парламенту. Можливим є створення підкомісій, завданням яких може стати перевірка застосування законів, що впливають з компетенції комісії³¹⁶. Постійні комісії подають звіт до Парламенту та можуть виробляти рекомендації³¹⁷. Зазвичай, у своєму розпорядженні комісії мають кількісно обмежений штат осіб, які є експертами в окремій галузі і можуть готувати свої висновки.

Тільки-но така можливість з'являється, Парламент може створювати спеціалізовані комісії для вирішення особливого питання³¹⁸, тоді як слідчі комісії уповноважені Парламентом провадити розслідування у визначених питаннях. Слідча комісія може бути створена з ініціативи опозиційних партій, і уряд не повинен чинити цьому опір. Комісії мають подавати звіт про свою діяльність та свої висновки до Парламенту. У разі потреби вони можуть запропонувати заходи, які вважають своєчасними³¹⁹.

За кілька років Угорщині вдалося створити повну та дійову систему парламентських комісій. Ця система функціонує лише кілька років і поки що важко визначити її ефективність як засобу контролю за діяльністю уряду та адміністрації. Здається, що сьогодні дуже своєчасним є розвиток парламентської культури, яка включає чітку систему комісій. Це, у свою чергу, вимагатиме досвіду та довіри, які є плодами часу та рішучості.

3.9. Висновок та дискусійні питання

Угорщина досягла відчутного прогресу у створенні інституцій, покликаних здійснювати контроль за адміністрацією.

³¹⁵ Частина 0.29.

³¹⁶ Частина 0.29.3.

³¹⁷ Частина 0.95.

³¹⁸ Частина 0.34.

³¹⁹ Частина 0.36.

Система судового розслідування була започаткована ще до 1989 року, і з того часу вона постійно розвивається. Вона створена на здорових засадах і добре функціонує. Її правовий вплив обмежений необхідністю позивача спочатку використати внутрішні адміністративні апеляції; однак сьогодні ще занадто рано говорити, як функціонуватиме зв'язок між обома системами, а саме: внутрішніми апеляціями та судовим контролем. Предметом більш прискіпливої уваги, ніж це було дотепер, повинна стати необхідність кращої професійної підготовки суддів для сфери адміністративного права. Таким чином, недостатня кількість юристів, які мають досвід у сфері адміністративного права, та відсутність інтересу до цієї галузі права можуть стати темою для подальших роздумів стосовно того, що в майбутньому визначатиме рівень професійної підготовки та кар'єру юристів. Важливо також, щоб вищі суди поступово розробляли судову практику на принципах адміністративного права. Міра існування цього на практиці ще не є очевидною і заслуговує на окреме дослідження.

Основний недолік угорської системи органів контролю полягає у відсутності засобів, що дозволяють розгляд по суті та субстанції дій адміністрації незалежним від адміністрації судом чи спеціалізованим трибуналом. У цій сфері Угорщина могла б скористатися досвідом, надбаним іншими країнами, такими як Австралія та Великобританія.

У несудовій сфері потрібно прискіпливо поставитися до ролі Прокурора в сучасній демократичній країні. Нинішня ситуація є складною, і вона викликає певну напругу між функцією цієї посади в успадкованому від комуністичної системи її колишньому значенні та новою функцією в сучасному демократичному розумінні. Цю напругу можна полегшити шляхом чіткого визначення ролі цієї посади та її висвітлення в новому законі. Інше питання, яке також слід вирішити, стосується зв'язку між Прокурором та парламентськими комісіями. Це питання сьогодні все ще залишається нез'ясованим. Роблячи аналіз загальної ролі Прокурора, доцільно було б добре вивчити відносини між двома цими інституціями та підготувати закони, які б чітко зафіксували ці відносини.

Проводячи дане дослідження, ми не мали можливості для аналізу різних форм інспекцій та комісій, таких як Рахункове відомство. Отже, в сучасних демократичних країнах ці органи

набувають важливої ролі, і корисним було б вдатися до вивчення угорської системи саме з цієї точки зору. І нарешті, на парламентському рівні Угорщина створила цілісну сітку комісій, які здатні стати ефективним засобом контролю та нагляду. Багато залежатиме від реалізації на практиці цього потенціалу.

Потрібно приділити увагу наступним проблемам:

- i. Професійна підготовка суддів з адміністративного права.
- ii. Недостатня кількість юристів, які працюють у сфері адміністративного права.
- iii. Створення процедур апеляції по суті на дії адміністративних органів.
- iv. Роль Прокурора у здійсненні контролю за адміністративними органами.
- v. Можливе розширення поля діяльності парламентських комісій.
- vi. Відповідність потребам усього загалу державної адміністрації необхідної кількості інституцій, таких як інспекції, спеціальні комітети та комісари.
- vii. Поліпшення ефективності роботи парламентських комісій як засобу контролю за адміністрацією.

4. Польща

4.1. Загальний огляд

Серед усе ще чинних положень Конституції 1952 року, стаття 86.2 проголошує, що громадяни мають право подавати заяви та скарги в усі державні органи. Стаття також уточнює, що заяви та скарги розглядатимуться та вирішуватимуться справедливо і швидко³²⁰. Природно, що конкретне застосування цього права залежить від законів, які уточнюватимуть форму та процедури, уможливлуючи тим самим використання цього права громадянами. Така норма існує в багатьох країнах регіону і встановлює, тим часом, конституційну основу для багатьох форм та інституцій контролю.

Законодавчі положення, які дозволяють здійснювати контроль за діяльністю адміністрації, заслуговують на особли-

³²⁰ Стаття 86.3.

ву увагу. Ні *Конституція 1952 року*, ні *Мала Конституція 1992 року* не містили спеціальних положень про судовий контроль за законністю діяльності адміністрації. Єдина принципова заява з цього приводу зроблена в статті 3 *Конституції*. У ній сказано, що “всі організації, залежні від влади держави та державної адміністрації, працюватимуть, дотримуючись закону”. *Конституція 1952 року* передбачає, що здійснення правосуддя покладається “на Верховний суд, на звичайні суди та спеціалізовані суди”³²¹.

*Закон про адміністративну процедуру*³²² лаконічно передбачав провадження судового розгляду діяльності адміністрації за умови попереднього використання усіх шляхів внутрішньої апеляції³²³. Судовий контроль здійснювався звичайними трибуналами³²⁴. Верховний адміністративний трибунал був створений для здійснення судового контролю за діяльністю адміністрації. Важливий *Закон про Верховний адміністративний трибунал* був прийнятий у 1995 році і набрав чинності в 1996 році. Цей новий закон вносить суттєві зміни в організацію Верховного адміністративного трибуналу і, особливо, посилює вплив цього суду на діяльність адміністрації.

Щодо інших форм контролю за діяльністю польської адміністрації, слід назвати такі з них: як Прокурор, Комісар у справах прав громадян, Рахункове національне відомство, до яких приєднуються різні типи інспекцій. Польський Парламент, що складається із *Сейму* та *Сенату*, має в своєму розпорядженні повну систему комісій, які відіграють важливу роль контролю за урядом та адміністрацією. З початку існування демократичного режиму в країні повноваження Прокурора були значно обмежені, хоча за цією посадою збереглося конституційне право зобов'язувати владні адміністративні органи дотримуватися законів³²⁵. З утворенням у 1987 році посади Комісара у справах прав громадян, Польща стала першою країною регіону, яка запровадила посаду *омбудсмена*. Перший Комісар на цій посаді домігся того, щоб ця посада була незалежною від уряду і щоб до неї ставилися шанобливо. Комісар і сьогодні

³²¹ Стаття 56.1.

³²² Закон від 1960 року із внесеними поправками.

³²³ Внутрішні шляхи апеляції представлені в Частині I даного звіту.

³²⁴ Цей судовий контроль був започаткований Законом про Верховний адміністративний трибунал (Закон № 74 від 1995 року).

³²⁵ *Мала Конституція 1992 року*, Стаття 64.

продовжує працювати в цьому ж напрямку, і він являє собою одну з важливих форм контролю. Наступні параграфи звіту присвячені докладнішому розглядові цих інституцій та їхньому конкретному застосуванню.

4.2. Судовий контроль

На найвищому рівні судовий контроль здійснюється Конституційним судом³²⁶. Суд зобов'язаний висловлюватися з приводу відповідності законів та інших нормативних актів Малій Конституції. Юрисдикція, організація та процедура мають бути уточнені у спеціальному законі³²⁷, однак на практиці цього ще не було зроблено. До компетенції другого органу, названого Державним трибуналом, входить визначення відповідальності за порушення Конституції та законів особами, на яких покладені високі державні обов'язки³²⁸.

Найважливішою формою судового контролю за діяльністю адміністрації в Польщі є така форма, що входить до обов'язків Верховного адміністративного трибуналу. Будь-яка особа, яка відмовляється визнати ухвалене адміністративним органом рішення, має можливість подати скаргу до адміністративного трибуналу³²⁹. Право на вимогу здійснення судового контролю у цьому випадку не було докладніше уточнено. В комуністичну добу право вимагати здійснення судового контролю використовувалося не часто, оскільки Закон про адміністративні процедури особливо наполягав на вирішенні скарг адміністративною структурою, що створена самим адміністративним органом³³⁰. В усякому разі в 1980 році була прийнята обмежена процедура судового контролю за діяльністю адміністрації і були створені адміністративні суди. Впродовж наступних років судовий контроль поступово ставав доступнішим. Після закінчення комуністичної ери процедура стала дуже простою, і тепер вона постійно застосовується.

³²⁶ Мала Конституція, Стаття 33а.

³²⁷ Стаття 33а.5.

³²⁸ Стаття 33 в.

³²⁹ Закон про адміністративні процедури, Стаття 111.

³³⁰ Фіксування труднощів, які виникли в ході адміністративних процесів, мало надати інформацію про всі належні форми апеляції, включаючи також і розслідування адміністративного трибуналу, Стаття 124.

Важливим моментом у процесі реформування було прийняття Закону про Верховний адміністративний трибунал³³¹. З того часу почав діяти адміністративний трибунал для виконання спеціального обов'язку по "забезпеченню правосуддя за допомогою судового контролю за адміністрацією"³³². Місце перебування цього суду - Варшава. Суд має у своєму розпорядженні регіональні представництва. Закон уточнює організацію суду, повноваження його голови, роль Ради суду та пов'язані з ним питання. Цей закон стверджує існування складного судового органу, наділеного широкими повноваженнями щодо проведення розслідування діяльності адміністрації. Слід відзначити, що Верховний адміністративний трибунал є судом однієї інстанції, а це означає, що не існує можливості для подання апеляції проти рішення першої інстанції до вищестоящої інстанції.

Єдине оскарження проти рішення Верховного адміністративного трибуналу передбачено в процедурі, знаній під назвою надзвичайного розгляду, яка входить до компетенції Верховного касаційного суду. Ця процедура не може започатковуватися громадянином чи іншою стороною, оскільки вона є повноваженням Міністра юстиції, Комісара у справах прав громадян та Прокурора. Громадянин, який вважає себе потерпілим від рішення Верховного адміністративного трибуналу, може письмово звернутися в один із цих адміністративних органів або надіслати їм скаргу для того, щоб цей орган виніс рішення про подання справи до Верховного касаційного суду. Слід зазначити, що мова йде про дійсно надзвичайну процедуру, яка передбачена тільки для розгляду можливих серйозних порушень законності Верховним адміністративним трибуналом і використовується лише кілька разів на рік. У разі її використання процедура підпорядковується *Цивільному процесуальному кодексові*. Виявилася, що сучасна ситуація є незадовільною, а тому були започатковані ініціативи для створення апеляційної процедури в самому Верховному адміністративному трибуналі. Це спричинило б розподіл суду на два рівні, створивши тим самим першу та другу інстанції. Наслідком цього стало б скасування потреби проводити надзвичайний розгляд.

³³¹ Закон № 74 від 1995 року.

³³² Стаття 1.

Є два види повноважень та обов'язків Верховного адміністративного трибуналу. Перше його завдання - розгляд законності специфічних дій адміністрації. Другий обов'язок трибуналу - доводити до відома голови Ради міністрів проблеми, предметом яких є функціонування державної адміністрації³³³. Ця остання функція чітко не описана, але її можна вивести з обов'язку трибуналу звітувати з будь-якої загальної адміністративної проблеми, що виникає в процесі розгляду специфічних випадків. Обов'язком трибуналу є також доведення до відома вищих адміністративних органів випадків серйозного порушення закону, умов, за яких відбулися ці порушення та будь-якої відмови первинного адміністративного суду впроваджувати рішення суду³³⁴. Це останнє повноваження рідко використовується.

Найважливіша функція Верховного адміністративного трибуналу полягає у вивченні особливих випадків діяльності адміністрації. Будь-яка особа, що законно цікавиться діяльністю адміністрації, може вимагати від цього суду розпочати розгляд її справи, знаючи, що саме поняття законного інтересу є недостатньо точним³³⁵. Ініціатива розгляду справи може також виходити від Прокурора, Комісара у справах прав громадян чи іншої соціальної організації, тобто групи, що має спільний інтерес. Загалом внутрішні процедури апеляції, передбачені *Законом про адміністративні процедури* чи іншими законами, мають бути вичерпані ще до початку судового розгляду, за винятком випадків, коли розгляд провадиться Комісаром у справах прав громадян³³⁶. Закон встановлює також термін давності для оскарження в трибуналі. У разі розпочатого судового розгляду, адміністративний орган, діяльність якого вивчається судом, повинен у певний строк відповісти на звинувачення³³⁷. Коли з боку адміністративного органу така відповідь не надходить, суд може далі провадити справу, ґрунтуючись на законах та викладених позивачем фактах³³⁸.

Трибунал має широке поле діяльності для розгляду дій адміністрації: для цього він може брати до уваги рішення;

³³³ Стаття 14.

³³⁴ Стаття 32.

³³⁵ Стаття 33.2.

³³⁶ Стаття 34.

³³⁷ Стаття 36.

³³⁸ Стаття 39.

проміжні дії чи етапи, пройдені в процесі ухвалення рішення; інші акти та дії; різноманітні дії місцевих органів влади³³⁹. Йому дозволено також виносити рішення про відсутність дії з боку адміністративного органу³⁴⁰. Слід зазначити, що поле діяльності адміністрації, що впливає з компетенції трибуналу, відчутно перевищує поле діяльності, визначене *Законом про адміністративні процедури*. Діяльність адміністрації обмежується рішеннями, а компетенція трибуналу розширена - як записано в *Законі про Верховний адміністративний трибунал* - значною кількістю форм діяльності. Влада розгляду може також застосовуватися до певної категорії нормативних актів, таких як встановлення адміністративних регламентів та правил різних типів. Повноваження суду в цій галузі все-таки обмежуються деякими типами нормативних актів³⁴¹. Трибунал не має компетенції у сфері, яка віддана спеціалізованим трибуналам для розгляду деяких специфічних аспектів діяльності адміністрації³⁴².

Визначальним критерієм для розгляду діяльності адміністрації Верховним адміністративним судом є її відповідність закону³⁴³. Стаття 156 Адміністративно-процесуального кодексу перераховує певну кількість критеріїв невідповідності закону та уточнює також деякі вимоги, за яких вищестоящий адміністративний орган, який розглядає внутрішню апеляцію, може заявити, що первинні рішення є недійсними. Однак вказані тут умови мають спеціальну природу і надають мало показників стосовно більш загального розуміння законності. Сьогодні польські суди, розглядаючи діяльність адміністрації, самі сприяють збагаченню системи принципів, які чітко формулюють загальний принцип законності. Ця судова практика за останні роки дістала підтримку Конституційного суду, Верховного касаційного суду, Верховного адміністративного трибуналу. Судова практика збагатилася також міркуваннями, висловленими Комісаром у справах прав громадян. Вивчення цієї судової практики виходить за межі сфери, що аналізується в даному звіті, але цінним було б мати таке дослідження англійською та французькою мовами.

³³⁹ Стаття 16.

³⁴⁰ Стаття 17.

³⁴¹ Стаття 16.5.

³⁴² Стаття 19.

³⁴³ Стаття 21.

Коли встановлюється факт незаконності діяльності адміністрації, Верховний адміністративний трибунал може анулювати аналізоване рішення чи резолюцію або оголосити їх незаконними чи такими, що не відповідають закону. Закон про Верховний адміністративний трибунал стосується також інших досить специфічних повноважень, предмет яких пов'язується з певними специфічними умовами. Але особно треба виділити право спеціального адміністративного трибуналу наказувати органів державної влади здійснити дію чи ухвалити рішення, яке цей орган відмовився ухвалювати³⁴⁴. Трибунал повинен обґрунтувати свої рішення і довести до відома зацікавлених сторін своє обґрунтування³⁴⁵.

Поляки дуже пишаються своєю системою органів адміністративної юстиції і тим, як розвинувся судовий контроль після його першого прийняття у 1980 році. Новий Верховний адміністративний трибунал володіє широкою компетенцією, яка включає найважливіші аспекти діяльності державної адміністрації. Зацікавлені сторони вважають, що судді адміністративних трибуналів професійно добре підготовлені та вимогливі щодо своєї незалежності в поглядах та діях. Принаймні, це враження склалося в результаті зустрічей, хоча й обмежених колом спілкування з суддями адміністративного трибуналу. Однак слід виділити положення, яке стосується компетенції суду, в якому йдеться про те, що всі нормативні акти адміністрації не є предметом розгляду. Найважливішим негативним елементом цієї системи адміністративних судів є відсутність апеляцій на рішення в першій інстанції, проте вже зроблені пропозиції для вирішення цієї труднощі.

Досвід показує, що кількість випадків подання апеляцій до адміністративних трибуналів з кожним роком зростає: в 1995 році їх було близько 40 тис. Таке навантаження створює труднощі для трибуналів і найбільша з них - це збільшення строків, упродовж яких вирішуються спори. Ми дізналися, що на початку 1995 року приблизно 20 тис. поданих ще в попередньому році апеляцій чекали на вирішення. Консультації з юридичних питань, точніше їхня загальна недостатня кількість, є іншим предметом для роздумів. Більшість поданих до адміністративного трибуналу апеляцій здійснювалися без такої юридич-

³⁴⁴ Стаття 26.

³⁴⁵ Стаття 54.

ної консультації. Недостатня кількість консультантів з юридичних питань додає роботи трибуналам і очевидно, що це не на користь позивачів. Нестача спеціально підготовлених у сфері публічного права юристів є такою ж відчутною у Польщі, як і в інших країнах регіону.

4.3. Апеляції по суті

Єдиною формою оскарження по суті є адміністративна апеляція, передбачена *Законом про адміністративні процедури*, який дозволяє брати до уваги питання по суті доказів, фактів та зроблених за цими фактами висновків, а також і правові питання³⁴⁶. В Польщі не існує жодного загального правового положення, яке дозволяло б оскарження у вигляді апеляції по суті діяльності адміністративного органу, що подається трибуналу чи квазісудовому органу, які є незалежними та зовнішніми відносно адміністрації. Не існує жодного проміжного етапу між внутрішньою адміністративною апеляцією та судовим контролем законності.

4.4. Прокурор

Посада Прокурора була збережена в статті 64 Конституції³⁴⁷. Окрім своєї ролі в провадженні кримінальних процесів, функція Прокурора - гарантувати дотримання закону всіма сторонами, органами адміністративної влади включно. Природа цієї функції роз'яснена в *Законі про адміністративну процедуру*, відповідно до якого Прокурор наділений повноваження вимагати від адміністративного органу вжити заходів для припинення порушення закону³⁴⁸. Прокурор наділений також повно-

³⁴⁶ Стаття 138.

³⁴⁷ Прокурор підпорядкований Міністру юстиції, якому доручена функція Генерального прокурора: *Конституція*, Стаття 64.

³⁴⁸ Стаття 182.

³⁴⁹ Стаття 184.

³⁴⁶ Стаття 138.

³⁴⁷ Прокурор підпорядкований Міністру юстиції, якому доручена функція Генерального прокурора: *Конституція*, Стаття 64.

³⁴⁸ Стаття 182.

важенням висловлювати своє заперечення проти рішення адміністративного органу, яке не відповідає закону³⁴⁹. Орган влади у цьому випадку повинен переглянути своє рішення і повідомити про це сторонам³⁵⁰.

Вище було зазначено, що на доповнення до повноважень, які йому надаються *Законом про адміністративні процедури*, Прокурор уповноважений вимагати від Верховного адміністративного трибуналу здійснення судового контролю за дією адміністрації³⁵¹. Прокурор може також вимагати від Верховного касаційного суду надзвичайного розслідування стосовно рішення Верховного адміністративного трибуналу. За комуністичного режиму в Польщі правова роль Прокурора, яка полягає в гарантуванні законності дій адміністрації, була підмінена скоріше політичною роллю, яку він виконував здебільшого в інтересах держави, ніж в інтересах громадянина. Зрозуміло, що саме тому роль Прокурора була зменшена в новій галузі права.

Політичний характер обов'язків не був єдиною причиною обмеження повноважень Прокурора. Адже значна роль Прокурора в захисті законності була корисною, оскільки не існувало жодного іншого засобу для здійснення цієї функції. Потреба мати саме такого Прокурора зменшилася із застосуванням судового розгляду та створенням незалежних адміністративних трибуналів. Зараз вважається, що потерпіла від дії адміністрації сторона сама захищатиме свої права і, в разі потреби, сама звернеться з апеляцією до Верховного адміністративного трибуналу. Створення Комісара у справах прав громадян завдало ще одного удару по ролі Прокурора, оскільки частина його як офіційних, так і неофіційних повноважень виконується Комісаром. Можна констатувати, що на практиці для здійснення контролю за законністю Прокурор нерегулярно здійснює повноваження, покладені на нього *Законом про адміністративні процедури*. Проте залишається правильним те, що в маленьких спільнотах на місцях цієї великої країни громадяни все ще звертаються із скаргами у Відомство Прокурора, як, певною мірою, до омбудсмена.

³⁴⁹ Стаття 184.

³⁵⁰ Стаття 186.

³⁵¹ Стаття 33.

4.5. Омбудсмен: Комісар у справах прав громадян

Посада Комісара у справах прав громадян була впроваджена в Польщі 1987 року, за два роки до великого повстання, яке засвідчило кінець комуністичного режиму та початок демократичної ери. Перший Комісар, професор Єва Летовська, була надзвичайно кваліфікованою особою, яка надала своїй посаді набагато більшої незалежності та гідності, ніж це було передбачено спочатку. Вона дійсно зуміла забезпечити виконання широких повноважень, які їй надавалися Законом про захист громадян³⁵². Мотиви створення в ті часи цієї посади сьогодні не є очевидними, але здається, що тоді уряд змушений був перешкодити зростанню соціальної напруженості, створивши інституцію ліберального та демократичного виду, “розраховуючи більше на декоративні якості цієї інституції, аніж на її здатність функціонувати відповідно до принципів справжньої демократії”³⁵³. Здається, що уряд розчарувався у своїх намірах, оскільки посада Комісара набула відчутного значення у правовій системі Польщі. Це значення продовжувало зростати в наступні роки.

Згідно з *Малою Конституцією* 1992 року Польща є державою, яка “застосовує принципи соціальної справедливості”³⁵⁴. У законі про захист прав громадян³⁵⁵ сказано, що Комісар у справах прав громадян зобов’язаний не лише встановити, чи було порушення закону адміністративним органом, але й визначити, чи були порушені принципи життя в спільноті та принципа соціальної справедливості. В подальшому цей принцип знайшов своє конституційне закріплення в *Малій Конституції* 1992 року. Комісар призначається *Сеймом* з мандатом на чотири роки. Посада ця незалежна від усіх інших державних органів. Комісар несе відповідальність перед *Сеймом*. Підставою для розслідування, яке провадить Комісар, може слугувати скарга громадянина, соціальної організації чи місцевого адміністративного

³⁵² Закон № 109 від 1987 року.

³⁵³ Zielinski T. The Ombudsman: Possibilities and Delimitations for Action. - Varsovie, 1994. - P. 35.

³⁵⁴ Стаття 1.

³⁵⁵ Остаточний текст: Dz. U. 1991, N 109, Позиція 471, Стаття 3.

органу. Розгляд може також розпочинатися і з ініціативи самого Комісара³⁵⁶. Процедури, що дозволяють розпочати справу, є неформальними, і для подання запиту достатньо взяти до уваги загальну галузь скарги.

Щойно розслідування розпочато, Комісар має широкі повноваження для того, щоб вимагати пояснень чи надання документів та даних, включаючи також і справи адміністративного органу³⁵⁷. Для надання допомоги може бути призначений експерт, і вимагатися здійснення фінансового контролю за діями адміністративного органу. Агенція чи орган, які є об'єктом розслідування, зобов'язані співпрацювати з Комісаром і надавати потрібну йому допомогу. Цей орган повинен постачати інформацію, подавати свої дії та робити свої коментарі з приводу висловленої Комісаром оцінки ситуації³⁵⁸. В межах розслідування Комісар повинен уточнити дію, яку мав здійснити адміністративний орган, щоб відновити порушені права. З цією метою він може робити свої висновки про спосіб врегулювання справи чи вимагати, щоб трибунали розпочали розгляд апеляції чи розслідування діяльності адміністрації³⁵⁹. Якщо первинний адміністративний орган відмовляється підписатися під пропозиціями Комісара чи підкоритися їм, то питання виноситься на розгляд вищестоящого адміністративного органу.

Незалежно від цих окремих випадків, які вимагають важливих повноважень, Відомство Комісара може діяти з власної ініціативи, проводячи розслідування, яке становить більш загальний інтерес. Комісар наділений владою пропонувати адміністративним органам заходи, покликані забезпечити кращий захист прав та свобод³⁶⁰. Він може навіть запропонувати законодавчі заходи і вимагати від Конституційного суду та Верховного суду висловитися у справі. Щороку в Сейм подається звіт про діяльність Комісара, в якому оцінюється стан дотримання конституційних прав та свобод адміністративними органами.

Цей короткий аналіз дозволяє констатувати, що Комісар має широкі повноваження для провадження розслідувань стосовно дотримання прав та свобод адміністрацією в її діяльності. Про наслідки, коли адміністративний орган не підкоря-

³⁵⁶ Стаття 9.

³⁵⁷ Стаття 13.

³⁵⁸ Стаття 17.

³⁵⁹ Статті 14 та 15.

ється пропозиціям Комісара, чітко не сказано в законі, але здається, що з цього моменту відповідальність за його підкорення покладається на вищестоящий адміністративний орган. Ця ситуація не є незвичною, оскільки в більшості країн авторитет омбудсмена ґрунтується скоріше на його здатності переконувати адміністрацію, аніж на погрозі застосувати законні санкції.

Важливо додати, що розслідування Комісара не стосуються сфери порушень закону в чітко визначених межах, однак поле таких розслідувань містить набагато ширше поняття якісного управління. Ця ширша компетенція стає очевидною при зверненні до принципів життя в спільноті та до принципів соціальної справедливості. Така відповідальність Комісара сприймається серйозно, і турбота про вірність загальним принципам виявляється в його поглядах та рекомендаціях. Згідно з отриманими від Відомства Комісара даними, у 1994 році до нього надійшло близько 30 тис. скарг, до яких слід додати 50 тис. листів, які їх не містили. Приблизно чверть усіх скарг були питаннями по суті і предметом вичерпного розслідування.

Повноваження Комісара мають скоріше педагогічний, аніж примусовий характер. Здається, що адміністративні органи охоче з ним співпрацюють. Деякі члени Відомства Комісара вважали, що педагогічні зусилля, яких вони докладали по відношенню до адміністрації, приносили свої результати, але немає жодного систематичного свідчення з цього приводу. На відміну від свого угорського колеги, польський Комісар має в своєму розпорядженні місцеві відділи. Звідси впливає, що він більш відкритий та ближчий до пересічного громадянина. Відомство Комісара докладає великих зусиль для висвітлення своєї діяльності в засобах масової інформації. Однак, незважаючи на все це, існує кілька важливих проблем. Комісар висловив свій жаль з приводу того, що уряд не задіяв необхідних фінансових засобів для задоволення його рекомендацій. Дуже обмежені фінансові засоби Відомства спричинюють запізнення в обробці кореспонденції та в розгляді поданих оскаржень. Наприкінці слід додати, що скарги головним чином стосуються сфери зайнятості та соціальної безпеки, управління юстицією та економічних питань - таких як податки, митниці, банк і права споживачів.

4. 6. Інспекції, комісії та спеціальні форми контролю

Для здійснення контролю за державною адміністрацією Конституцією передбачене існування двох спеціалізованих органів, а саме: Державного трибуналу та Верховної палати контролю³⁶¹. До обов'язків Державного трибуналу входить реагування на порушення закону та Конституції високопоставленими відповідальними особами. Окрім того, спеціальний закон повинен у подальшому уточнити умови функціонування цього суду. *Внутрішній регламент Сейму*³⁶² уточнює деякі процедури, які дозволяють викликати особу до трибуналу.

До компетенції Верховної палати контролю входить нагляд як за економічною і фінансовою діяльністю адміністрації та державних органів, так і за їхньою організацією і внутрішнім управлінням. Цей контроль здійснюється на основі критеріїв законності, економічної ефективності, результативності та цілісності³⁶³. Палата підпорядкована Сейму і цим також передбачено, щоб спеціальний закон уточнив її повноваження та процедури. Від цієї Палати, яка виконує функції Рахункової палати, очікується виконання важливої ролі проведення контролю у своїй окремій сфері.

4. 7. Парламентський контроль

Польський Парламент складається з двох палат: Сейму та Сенату. Обидві палати можуть провадити дебати згідно із своїми традиціями, але остаточне рішення щодо пропозицій законів належить Сейму³⁶⁴. Правила та процедури Сейму уточнені у Внутрішньому регламенті. Базовий принцип полягає в тому, що Парламент повинен відігравати подвійну роль законодавця і відповідального за проведення контролю за урядом та адміністрацією.

³⁶⁰ Стаття 16.

³⁶¹ Статті 33 b та 34.

³⁶² Мала Конституція 1992 року та поправки, Внутрішній регламент 68 ff.

³⁶³ Конституція, Стаття 34.1.

³⁶⁴ Конституція, Стаття 17.

Конституція передбачає створення системи комісій при Сеймі³⁶⁵. Парламентські комісії мають такі функції: і) вивчення та підготовка справ, що розглядаються Сеймом; ii) висловлення думок з переданих Сеймом до комісії питань; iii) контроль за державними інституціями та за місцевою адміністрацією³⁶⁶. Таким чином вже передбачено створити 24 комісії такого типу. Комісії задумано створити для того, щоб відігравати ключову роль у розгляді законопроектів, які їм подаються³⁶⁷. З метою виконання конституційної відповідальності, комісія може брати участь у розгляді судових справ, розпочатих проти високопоставлених відповідальних осіб, які викликаються до Державного трибуналу³⁶⁸.

Роль здійснюваного комісіями контролю визначена Внутрішнім регламентом. Від комісій вимагається розгляд звітів про діяльність адміністрації, вивчення такої діяльності, перевірка запровадження актів та резолюцій Сейму. Міністри та інші вищестоящі відповідальні особи можуть викликатися комісією, і від них може вимагатися підготовка звітів та повідомлення необхідної комісії інформації³⁶⁹. Від свого імені комісії можуть провадити розслідування з питань, що стосуються адміністрації, і вони можуть готувати звіти та рекомендації для Сейму й інших державних органів, таких як Рада міністрів³⁷⁰.

У межах відведеного для даного дослідження часу не було змоги перевірити, чи на практиці система комісій функціонує правильно. Велика кількість комісій нещодавно розпочала свою роботу, і здається, що більше їхньої енергії витрачається на законодавчу роботу, ніж на контроль за адміністрацією. В міру того, як членами комісій стають парламентарії, характерні для Сейму неформальні угруповання та політична лояльність з'являються, як правило, і в системі комісій. Дехто стверджує, що цей факт становить загрозу для незалежності поглядів комісій та для ефективності їхньої роботи. Але до того, як робити остаточні висновки, потрібно було б зробити докладніший аналіз усієї системи парламентських комісій.

³⁶⁵ Стаття 10.

³⁶⁶ Внутрішній регламент 18.

³⁶⁷ Внутрішній регламент 37 ff.

³⁶⁸ Внутрішній регламент 68 ff.

³⁶⁹ Внутрішній регламент 79.

³⁷⁰ Внутрішній регламент 85.

4. 8. Висновки та дискусійні питання

Практика судового контролю за адміністрацією та роль нагляду, яку виконує Комісар у справах прав громадян, віднині є практикою Польщі, і здається, що вони функціонують правильно. Докладніші висновки з цього приводу вимагали б ширшого аналізу, аніж зроблений для цього звіту. Як свідчить практика, з правової та інституційної точок зору поляки задоволені прогресом, який відбувся в обох цих сферах контролю. Недавній Закон про судовий контроль за діяльністю адміністрації значно підвищив кількість дій та рішень, за якими можуть провадитися розслідування цього типу. Верховний адміністративний трибунал зажив гарної репутації та зайняв важливу позицію в судовій системі, і здається, що його судді зробили серед громадян репутацію високопрофесіональних суддів. Проблемою є відсутність процедури апеляції в судовій адміністративній системі, однак здається, що ця проблема може швидко вирішитися. Іншою трудностю є відсутність консультантів з юридичних питань, але цю трудноість набагато важче вирішити.

За останні десять років посада Комісара у справах прав громадян вже увійшла в існуючу практику як незалежний ефективний орган, що гідний довіри. Здається, ця посада сприймається як хороший символ нового порядку, і завдяки зусиллям компетентних Комісарів, які її обіймали, вона заслужила повагу високопоставлених чиновників та громадян. Комісар володіє широкою компетенцією. В очах деяких осіб вона видається занадто широкою. І ця компетенція виходить за межі чіткого контролю за законністю. Комісар може займатися відносно фундаментальними питаннями, і, безсумнівно його ініціативи в цьому плані були ефективними. Основною перешкодою, з якою стикається Комісар у своїй діяльності, є його мізерний бюджет порівняно з надзвичайно великими його завданнями.

Інші форми контролю кількісно менші та розпорочені. По суті, не існує жодної процедури апеляції у зовнішні позаадміністративні органи. Слід було б вивчити це питання. Здається, у сфері публічного права роль Прокурора втратила своє значення великою мірою тому, що його колишні функції в цій сфері сьогодні покладені на адміністративний трибунал та Ко-

місара у справах прав громадян. Корисно було б провести глибше дослідження інших форм інспекцій та спеціальних комітетів, таких як Відомство по контролю за рахунками. Інституційна структура Сеймута сітка його комісій заклали основу для існування ефективного засобу контролю за адміністрацією. Комісія-ми лишається тільки розвиватися та набувати досвіду, застосовуючи у своїй роботі самоаналіз.

Беручи до уваги ці зауваження, основними питаннями, які могли б стати підґрунтям для більш глибоких роздумів, є такі з них:

i. Хоча судовий розгляд діяльності адміністрації використовує важливі інновації, відсутність апеляційної структури у Верховному адміністративному трибуналі видається недоліком.

ii. Професійна підготовка суддів має бути поліпшена, особливо для судів першої інстанції.

iii. Компетенція Комісара у справах прав громадян має бути переглянута, чи то йдеться про її обмеження чи про розширення.

iv. Потрібно по-новому проаналізувати зв'язок між внутрішніми адміністративними апеляціями та апеляціями до зовнішніх органів.

v. Слід замислитися над питаннями про апеляції по суті та субстанції, які направляються до зовнішніх незалежних органів.

vi. Роль Прокурора сьогодні не так чітко визначена, особливо стосовно розвитку судового розслідування та значення звернень до омбудсмена.

vii. Слід вдатися до уважнішого вивчення ролі інспекцій та інших органів контролю для того, щоб перевірити, чи задовільними є їхні повноваження та компетенція стосовно діяльності адміністрації.

5. Болгарія

5.1. Загальний огляд

Конституція Болгарії 1991 року містить положення, які передбачають судовий контроль за діяльністю уряду, що поширюється також на нормативні акти та індивідуальні дії осіб. У Законі про адміністративну процедуру докладно описуються деякі з цих сфер, але необхідно, щоб нові загальні закони уточнили процедури судового розгляду в їхній єдності. (Сьогодні процедурний аспект включений до Закону про цивільне судочинство). Конституція передбачає також створення Верховного адміністративного трибуналу, але ця інституція ще не сформована. Прокурор продовжує відігравати дещо зменшену за останні роки роль³⁷¹ у здійсненні контролю за законністю діяльності адміністрації.

Інші форми контролю за адміністрацією знаходяться у відносно зародковому стані. Немає жодної процедури апеляції по суті діяльності адміністрації до трибуналу чи іншого судового органу, оскільки апеляції по суті можуть подаватися лише в межах адміністративної системи³⁷². Не існує жодного проекту встановлення посади омбудсмена, який би мав загальну чи особливу компетенцію. Крім того, жодне адміністративне положення не передбачає провадження розслідувань по розгляду скарг осіб на дії адміністрації. Парламентський розгляд діяльності адміністрації потенційно є дуже могутнім, особливо завдяки створеній відтепер системі парламентських комісій, однак сьогодні ще надто рано говорити про конкретні результати, отримані від використання цього потенціалу³⁷³.

³⁷¹ Відносно новий закон містить важливі положення стосовно Прокурора: Закон про судову систему (Закон № 59 від 1994 року).

³⁷² Це питання розглядалося в Частині I даного звіту.

³⁷³ Нові правила організації процедур Національної асамблеї були прийняті в 1995 році.

5.2. Судовий розгляд діяльності адміністрації

Конституція передбачає здійснення судового контролю за діяльністю адміністрації. Вона передбачає також створення Конституційного суду для тлумачень *Конституції* і для винесення рішення про конституційність прийнятих Національною асамблеєю законів та про дії Президента³⁷⁴. Оскільки положення *Конституції* застосовуються безпосередньо³⁷⁵, особа, організація чи інший орган влади, які мають права юридичної особи і виявляють бажання, наприклад, піддати сумніву конституційність дій Президента, прямо посилалися б на компетенцію Конституційного суду. Юрисдикція суду може також вимагатися в ході провадження судового розгляду дії адміністрації, якщо постає важливе питання про тлумачення *Конституції*.

Конституційний принцип, згідно з яким судам надається компетенція здійснення контролю законності дій адміністративних владних органів³⁷⁶, ще переобтяжений наслідками для судового розгляду діяльності адміністрації. Можливо, різниця, яка існує між дією та діяльністю при перекладі не збереглася, але компетенція суду визначена в найширшому значенні: здається, що вона застосовується до всіх дій адміністративного характеру - як нормативних, так і тих, що цікавлять громадян. Таке тлумачення уточнене наступним твердженням, що громадяни та інші законні утворення (органи) користуються свободою оскарження будь-якої дії адміністрації, котра їх стосується, за винятком тих, які з цією метою безпосередньо визначені законом.

Згідно з *Конституцією* розгляд справи повинен вестися Верховним адміністративним трибуналом³⁷⁷, який відповідає за використання верховного судового контролю щодо чіткого та законного застосування закону адміністрацією³⁷⁸. Завданням суду є також винесення рішення про законність актів Ради міністрів, міністрів та інших дій, здійснюваних при застосуванні закону³⁷⁹. Верховний адміністративний трибунал ще не

³⁷⁴ Стаття 149.

³⁷⁵ Стаття 5.2.

³⁷⁶ Стаття 120.1.

³⁷⁷ Стаття 119.

³⁷⁸ Стаття 125.

³⁷⁹ Стаття 125.

створений і, очікуючи його створення, Верховний суд зобов'язаний провадити розгляд діяльності адміністрації. Передбачено прийняття нового циркуляру про призначення першого голови Верховного адміністративного трибуналу, однак на практиці жодне остаточне положення не було прийняте для створення самого суду.

Усі разом ці положення *Конституції* чітко визначають, що поле розслідування дій адміністрації, яким володіє трибунал, слід розуміти як дуже широке, що застосовується до всіх органів державної влади - від Ради міністрів і аж до найнижчого органу в ієрархії. Це поле розслідування стосується також усіх дій адміністрації, хоч би якою була їхня природа, а саме: чи стосуються ці дії окремої особи чи всього населення, чи вони є внутрішніми чи зовнішніми відносно адміністрації. Існує лише два винятки: по-перше, вивільнені законом справи і, по-друге, дії Президента. Таке широке тлумачення поля розслідування нещодавно було підтверджене рішенням Конституційної ради за пред'явленим Прокурором³⁸⁰ позовом. В окремому випадку Конституційний суд вирішив, що всі дії адміністрації підлягають розслідуванню, за винятком двох вищезазначених випадків. Єдиною умовою для початку розгляду справи має бути нехтування правами та інтересами сторони, яка вимагає такого розгляду. Ймовірно, що коли позов подається Прокурором³⁸¹, ця остання вимога не застосовується.

В той час як самі по собі конституційні принципи видаються ґрунтовними, їхнє застосування є відносно перекрученим. Єдиний загальний закон, який на сьогодні є ефективним для уточнення процедур, що дозволяють домогтися розгляду позову, це *Закон про адміністративну процедуру* від 1975 року з поправками. Цей закон дозволяє подання апеляції щодо законності діяльності адміністрації³⁸². Зазвичай, ця форма розгляду представлена в окружних судах, але апеляції на дії міністрів та інших вищестоящих осіб повинні подаватися до Верховного суду³⁸³. Цей же закон уточнює процедури, які дозволяють добитися розгляду позову. Цей закон уточнює також наступні питання, а саме: давність подання позову; зв'язок із внутрішніми

³⁸⁰ Рішення 21, від 26 груд. 1995 р. // Газет Офіс'ель 99. - 1995.

³⁸¹ Стаття 127.

³⁸² Стаття 33.

³⁸³ Стаття 36.

адміністративними апеляціями; необхідність пред'явлення обґрунтування позову адміністрації, дії якої розглядаються у справі та критерії, згідно з якими дія адміністрації може піддаватися судовому розгляду. Слід побіжно відзначити, що внутрішні адміністративні апеляції мають бути вичерпані ще до початку судового розгляду. Це положення набрало чинності після внесення нещодавніх поправок до закону³⁸⁴.

Згідно із *Законом про адміністративну процедуру*, критерії розгляду дій адміністрації підпорядковані базовому принципові законності, який визначається таким чином:

i. Компетенція: чи мала адміністрація регламентарну владу діяти?

ii. Дотримання законів при розгляді процесуальних справ та справ по суті.

iii. Сумісність з цілями та мотивами закону³⁸⁵. Те, що доповнює третій критерій, не є дуже чітким, але подеколи цей критерій готує шлях для більш вимогливого врахування передбачуваних законом цілей та розгляду способу, за допомогою якого адміністрація підпорядковується цим цілям. Значна кількість судів свідомо розпочинають справи з невідповідних причин і, можливо, ця третя пропозиція відкрила шлях такому типові судової практики.

Суд не може будувати своє розслідування на субстанції рішення, оскільки він чітко спрямований на розгляд законності. Тут, як і скрізь, є правильним, що розподільна лінія, яка відрізняє законність від суті справи, значною мірою залежить від судових висновків. У *Законі про адміністративні процедури* сказано, що тільки-но факт незаконності виявлений і питання не залишене на розсуд адміністративного органу, суд може винести рішення по суті³⁸⁶. Мова йде про виключну ситуацію, і вона виникає лише тоді, коли рішення про законність виявило особливу трудність, що стосується суті справи. З цього моменту суд може висловлюватися з приводу цієї трудності, не звертаючись до первинного адміністративного органу, тоді як у звичайній справі таке звернення було б необхідним.

³⁸⁴ Стаття 35.2.

³⁸⁵ Стаття 41.

³⁸⁶ Стаття 42.2.

На практиці можна спостерігати, що згідно з *Законом про адміністративну процедуру*, поле розгляду зменшене, що, однак, не передбачається *Конституцією*. Насправді закон обмежує поле розгляду адміністративними актами, як такими, що стосуються осіб, і закон виключає нормативні акти загального застосування³⁸⁷. До речі, всі акти, що стосуються осіб, не охоплюються законом, оскільки акти голови Ради міністрів виключені з нього³⁸⁸. Інші категорії актів також виключені із закону. Це, зокрема, акти, які стосуються планування соціально-економічного розвитку, та акти, що стосуються внутрішніх справ адміністративного органу³⁸⁹. Після кількох років хаосу та непевності сьогодні, як зазначалося вище, ситуація склалася так, що виключені чи не виключені із закону акти, які охоплюються *Законом про адміністративні процедури*, згідно з *Конституцією* підлягають судовому розглядові, хоча процедури, які дозволили б вимагати їхнього розгляду на основі *Конституції*, ще не були прийняті.

Ситуація частково спростилася прийняттям у 1994 році *Закону про судову систему*³⁹⁰. Цей закон містить положення, необхідні для створення Верховного адміністративного трибуналу, і обумовлює, що цей суд здійснюватиме контроль за законністю дій та рішень адміністративних органів влади. Останні розділи закону надають трибуналові владу остаточного рішення про відповідне та справедливе застосування закону та про законність розпоряджень³⁹¹. Закон далі заявляє, що громадяни та юридичні особи можуть оскаржити в суді будь-яку адміністративну дію, яка посягає на визнані законом їхні права та інтереси. Єдиним застереженням щодо цього принципу є те що специфічні винятки можуть встановлюватися законом³⁹². Це положення є дивним. Трибунал дістав повноваження здійснювати розгляд усіх дій та рішень адміністративних органів без будь-якого винятку. Громадяни та юридичні особи можуть оскаржувати дії, які їх принижують, але винятки можуть існувати.

Ці два принципи несумісні, оскільки права громадян та юридичних осіб обмежуються оскарженням дій. Ці права вик-

³⁸⁷ Додаткові положення 1.

³⁸⁸ Стаття 3.

³⁸⁹ Стаття 3.

³⁹⁰ Закон № 59 від 1995 року.

³⁹¹ Стаття 34.5, але порівняти зі Статтею 91.1.

³⁹² Стаття 9.

лючають вжиття заходів, і деякі дії можуть бути звільнені однією із сторін від оскарження через використання особливих правових положень. Мотив такого обмеження прав громадян та юридичних осіб не чіткий. На цій підставі може поставити питання про сумісність із статтею 120 *Конституції* такого обмеження дій та виключення можливості вжити заходів. Ця стаття передбачає, що будь-який громадянин чи законна особа може оскаржити адміністративну дію, яка посягає на її права, якщо тільки закон не виключив цю дію із списку адміністративних дій, що підлягають судовому розглядові.

Слід зазначити, що існуватиме два рівні розгляду справ у Верховному адміністративному трибуналі, а саме: перша інстанція та касація. Деякі відповідальні посадові особи нагадують, що корисно було б створити третю інстанцію.

Закон про судову систему дає більше уточнень про природу та структуру Верховного адміністративного трибуналу. Ми докладно не розглядатимемо ці положення, зазначимо лише, що вони створили надійну та задовільну систему адміністративних трибуналів. Процедури щодо діяльності Вищого адміністративного трибуналу вміщуватимуться в новому законі про процедури. Зараз такий закон перебуває в стадії підготовки. Цей закон привнесе вагомі поправки до Закону про адміністративну процедуру. Проект закону ще не може бути оголошений.

У Болгарії традиція судового контролю виникла на початку століття, коли адміністративні суди були створені головним чином за французькою моделлю. З прийняттям Конституції 1947 року вони були скасовані, оскільки Конституція скасувала судовий контроль за адміністрацією. Цей судовий контроль здійснювався спеціальним підрозділом Верховного суду від дня відновлення його функціонування. Він застосовувався в останні роки комуністичної доби та набув поширення з початком демократичного періоду. Але ця система не поліпшила стану справ, і звернення громадян до судового розгляду все ще залишається відносно обмеженим. Новий Верховний адміністративний трибунал стане бажаною інновацією, але потрібний певний час для того, щоб цей трибунал був визнаний як доступна та ефективна форма адміністративного контролю. Дві особливі труднощі можуть бути вирішені: нестача юристів з досвідом роботи у сфері адміністративного права та надзвичайно мала кількість адвокатів, які погоджуються працювати в цій сфері.

5.3. Прокурор

Посада Прокурора збережена в новій болгарській Конституції, і роль Прокурора залишається важливою в контексті адміністративного права³⁹³. Відповідальність Прокурора у сфері публічного права передусім полягає у вжитті заходів для анулювання незаконних дій, включаючи дії адміністративних органів. По-друге, він має брати участь в судових справах, якщо закон цього вимагає. Участь Прокурора у розгляді справи обумовлюється Законом про адміністративну процедуру, який заявляє, що Прокурор розпочинає справу оскарження стосовно дій адміністрації, коли він вважає, що ці дії порушують закон³⁹⁴. Здається, що згідно з Законом про адміністративну процедуру Прокурор зобов'язаний також виконувати свою роль в усіх випадках розгляду дій адміністрації, навіть коли справа розпочата іншою стороною³⁹⁵. На практиці, однак, Прокурор рідко втручається в такі справи. Функцією Прокурора є також тлумачення нормативних актів на вимогу особи³⁹⁶.

Прокурор діє таким чином, що на перших порах привертає увагу адміністративного органу, який вважається відповідальним за незаконність своїх дій, до фактів, за які йому дорікають. З цього моменту адміністративний орган зобов'язаний у визначений відтинок часу врахувати посередництво Прокурора та вирішити подальші дії у справі. Якщо нічого не робиться для виправлення посягання на законність, то Прокурор передає справу до відомо вищестоящого адміністративного органу. Він може також подати скаргу до суду згідно з Законом про адміністративні процедури і зробити так, як про це було зазначено вище. Єдиним важливим зауваженням є те, що компетенція Прокурора обмежується питаннями законності діяльності адміністрації, не поширюючись на розгляд справ по суті.

Сьогодні в Болгарії функції Прокурора визначаються, головним чином, Законом про судову систему³⁹⁷. Цей нещодавно

³⁹³ Стаття 127.

³⁹⁴ Стаття 35.2.

³⁹⁵ Стаття 41.1.

³⁹⁶ Закон про нормативні акти (1973), Стаття 47.

³⁹⁷ Закон № 59 від 1994 року. Попередній закон або закон про посаду Прокурора (Закон № 57 від 1980 року) був скасований, хоча його регламенти, які встановлюють порядок застосування закону, залишаються чинними.

прийнятий закон забезпечує наступність цієї посади і уточнює її структуру та повноваження. Одна з найголовніших рис цієї посади - її одночасна незалежність від уряду та трибуналів. У сфері публічного права один з найголовніших обов'язків Прокурора полягає у здійсненні контролю за законністю діяльності адміністрації³⁹⁸. При виконанні цього обов'язку Прокурор повинен вживати заходів, необхідних для скасування незаконних дій та для відновлення прав, на які незаконно відбулося посягання³⁹⁹. До речі, якщо закон його до цього зобов'язує, Прокурор бере також участь у судових справах, які стосуються адміністрації⁴⁰⁰. Для виконання цих функцій, Прокурор володіє широкими повноваженнями, які дозволяють йому вимагати повідомлення документів, здійснювати інспекції, опитувати свідків та подавати скаргу до адміністративних органів на їхні окремі дії, які вони здійснили⁴⁰¹.

У випадку, коли Прокурор вважає дію незаконною, він може вимагати ануляції цієї дії згідно із встановленими законом процедурами⁴⁰². Прокурор може призупинити застосування дії, коли подана його Відомством скарга до адміністративного органу не була взята до уваги. При виконанні своїх повноважень та обов'язків, Відомство Прокурора має право вимагати співпраці від адміністративних органів⁴⁰³.

Цей короткий огляд про Відомство Прокурора дозволяє констатувати, що воно залишається формою контролю за законністю дій адміністрації в сучасній Болгарії. Модель Прокурора, яка існувала впродовж комуністичного режиму, була запозичена в колишньому СРСР і тепер замінена на Відомство, незалежне від інших судових та урядових інституцій; роль цього Відомства значно зменшена. У Болгарії, як і в інших країнах регіону, неминучим наслідком зростання дієвості та поля застосування судового розгляду стало зменшення ролі Прокурора. Хоча його роль залишається значною в питаннях контролю за адміністрацією, на практиці Відомство Прокурора намагається втручатися у справу лише тоді, коли зачіпається публічний інтерес і коли важливість подій виправдовує таке втручання,

³⁹⁸ Стаття 114.1.

³⁹⁹ Стаття 118.3.

⁴⁰⁰ Стаття 118.4.

⁴⁰¹ Стаття 119.

⁴⁰² Стаття 119.5.

⁴⁰³ Стаття 119.3.

як це буває у випадках відсутності інших засобів правового захисту.

Хоча ми не наголошували на офіційних статистичних даних, під час наших зустрічей з високопоставленими посадовими особами довідалися, що Відомство Прокурора щороку втручається у провадження лише невеликої кількості справ. Згідно з нашою інформацією, випадки такого втручання більше стосуються нормативних актів - регламентів, декретів і т.д., - ніж дій окремих осіб. Нам навіть часто говорили, що за винятком поодиноких умов втручання Прокурора в судові справи такого типу, розглядалося б як неправильне.

5.4. Апеляція по суті

Згідно з Законом про адміністративні процедури, внутрішні апеляції до ієрархічно вищестоящого органу проти первинного адміністративного органу можуть стосуватися суті справи. У разі відсутності жодної можливості для внутрішньої адміністративної апеляції, можуть розроблятися положення, що дозволяють подання апеляції по суті до трибуналу. Ця можливість та чітка природа апеляції залежатимуть в цьому випадку від спеціальних законів. Зазвичай, судовий контроль обмежений питаннями законності. Немає жодного законодавчого акта, який би передбачав подання апеляції по суті до суду чи квазі-судового органу. Немає жодного проекту, який би передбачав прийняття такого законодавчого документа.

5.5. Омбудсмен та інші процедури оскарження

Конституція Болгарії не передбачає створення посади омбудсмена із загальною чи особливою компетенцією. Тут йдеться про аномалію стосовно звичного правила, оскільки в кожній з інших проаналізованих країн, посада омбудсмена вже створена чи, принаймні, передбачена. В деяких країнах, де принцип омбудсмена із загальною компетенцією не був сприйнятий, було вирішено створити інституцію омбудсмена для захисту

конституційних прав. Угорщина та Польща обрали для себе такий підхід.

Конституційне право громадян на подання скарг, висунення пропозицій та представлення петицій у державні органи та органи державного управління відкриває шлях до більш широких процедур оскарження, включаючи і таку процедуру, як інститут *омбудсмена*⁴⁰⁴. Це право, яке звичайно закріплюється конституціями країн даного регіону, може здійснюватися неформальними процедурами оскарження. В Болгарії, на відміну від інших країн, ще не прийнято жодного розпорядження для підготовки законодавчих актів, які передбачають застосування офіційних процедур та засобів.

5. 6. Парламентський контроль

Створення Парламенту впливає з *Конституції*⁴⁰⁵. Він названий Національною асамблеєю і володіє звичними законодавчими повноваженнями парламенту. Національна асамблея обирається демократично і управляється демократичним чином згідно з правилами та процедурами, встановленими *Організаційними та процесуальними правилами Національної асамблеї* (визначеними під заголовком *Процедурні правила*)⁴⁰⁶. Виконуючи свої функції контролю за адміністрацією, Національна асамблея може обговорювати питання звичним чином, і *Конституція* містить положення про те, що парламентарії можуть ставити запитання Раді міністрів і персонально міністрам, які зобов'язані на них відповідати⁴⁰⁷. Роль Національної асамблеї по здійсненню контролю уточнена *Процесуальними правилами*⁴⁰⁸.

Конституція також передбачає створення парламентських комісій, які можуть бути або постійними, або спеціалізованими⁴⁰⁹. Роль постійних комісій полягає в допомозі Національній асамблеї, тоді як спеціалізовані комісії можуть створюватися для розгляду справ та проведення розслідувань. Відповідальні

⁴⁰⁴ Конституція, Стаття 45.

⁴⁰⁵ Конституція, Глава 3.

⁴⁰⁶ Gazette D'Elta. -1995. - N 13.

⁴⁰⁷ Конституція, Стаття 90.

⁴⁰⁸ Процесуальні правила, Глава 3.

⁴⁰⁹ Процесуальні правила, Стаття 79.

посадові особи, як і громадяни, можуть викликатися на засідання комісій для того, щоб дати свідчення та для відповіді на запитання⁴¹⁰. Правила про функціонування комісій містяться в *Процесуальних правилах*.

Передбачено створити до двадцяти постійних комісій. Участь у цих комісіях закріплена за членами Національної асамблеї, і вона віддзеркалює пропорційну значущість політичних груп Асамблеї. Постійні комісії можуть створювати підкомісії та робочі групи.

Роль постійних комісій полягає у вивченні пропозиції законів, резолюцій і т.д. та у висловленні власної думки стосовно тем, поданих на розгляд порядку денного Національної асамблеї⁴¹¹. У сфері контролю за державною адміністрацією завдання комісій визначені нечітко, але можна сподіватися, що аналіз та контроль становитимуть частину їхніх загальних обов'язків. Створення і повноваження спеціальних комісій (або *ad hoc*, обидва вирази взаємозамінні) значною мірою віддані на розгляд Національної асамблеї. *Процесуальні правила*, як і *Конституція*, стверджують, що ці комісії можуть бути створені для поглиблення зауважень з особливих питань і для провадження розгляду справ⁴¹². З цього можна зробити висновок про те, що комісії можуть бути свідомо використані для розгляду важливих питань, що стосуються адміністрації.

Хоча комісії Національної асамблеї мають повноваження та можливість стати вагомим засобом контролю за адміністрацією, проте вони ще не відіграють цієї ролі. На практиці їхня основна роль полягає в участі у законодавчому процесі, а не в аналізі та контролі застосування адміністрацією законів. На практиці може статися так, що контролююча функція комісій вважатиметься функцією другорядного значення. З цього, однак, не випливає, що, виконуючи цю вторинну функцію, комісії є бездіяльними. Деякі комісії, такі як Комісія національної безпеки, активно здійснює контролюючу функцію. Кілька комісій були створені з чіткою метою. Під час останньої легіслатури приблизно двадцять п'ять комісій були, очевидно, створені для розгляду різних питань, серед яких постачання води в Софії, управління великим нафтопереробним заводом. Здається,

⁴¹⁰ Подібне положення міститься в статті 24.2 *Процесуальних правил*.

⁴¹¹ *Конституція*, Стаття 24.

⁴¹² *Конституція*, Стаття 31.1.

що система комісій в організаційному плані володіє хорошою законною базою, яка може пізніше дозволити їй стати ефективною формою контролю за діяльністю адміністрації.

5.7. Висновки та дискусійні питання

Після прийняття в 1991 році нової Конституції, Болгарія створила структуру, здатну здійснювати сучасний та ефективний судовий розгляд діяльності адміністрації. Цей висновок дійсно обумовлює принцип судового розгляду дій адміністративних органів як нормативних, так і тих, що стосуються осіб. Але повному застосуванню та розвитку цього принципу перешкодило зволікання з прийняттям *Закону про Верховний адміністративний трибунал*. Закон про судову систему 1994 року частково заповнює цю прогалину, і Верховний адміністративний трибунал скоро повинен розпочати своє функціонування. Створення такого суду стане важливим кроком уперед, але необхідність існування загального закону про суть та процедури судового контролю залишається нагальною. Необхідно також вирішити і практичні питання. Недостатня кількість досвідчених суддів та юристів, зацікавлених цією проблемою, - це лише два приклади, що підтверджують сказане. Слід відзначити той важливий момент, що, починаючи з 1989 року, подання оскарження в трибунал є можливим навіть без попереднього вичерпання можливостей внутрішніх адміністративних апеляцій.

Якщо зробити виняток для судового розгляду, то система засобів контролю за адміністрацією, якими володіє Болгарія, є настільки обмеженою, що мова навіть не йде про їхнє існування. Відомство Прокурора зберігає деякі функції в цьому питанні. Однак вони рідко використовуються і їхній вплив є другорядним. Конституція не передбачає створення посади *омбудсмена*, і ця посада не має підтримки серед офіційних осіб. Здається також, що, незважаючи на конституційний принцип, який визнає права громадян висловлювати своє незадоволення, існує, однак, мало методів та інституцій, які дозволяють компенсувати відсутність засобів для отримання та задоволення скарг і заяв громадян. Відсутність системи несудових засобів контролю повинна викликати тривогу. Система парламентських комісій

добре створена та перспективна, однак комісії ще не стали ефективним засобом контролю за адміністрацією.

Беручи до уваги загальні коментарі, слід окремо розглянути наступні питання:

i. Відсутність Верховного адміністративного трибуналу є сьогодні серйозною перешкодою для створення надійної системи контролю за адміністрацією.

ii. Критерії втручання трибуналу мають бути уточнені та розвинені.

iii. Нестача правильно професійно підготовлених суддів та адвокатів є серйозною перешкодою для функціонування судової адміністративної системи.

iv. Питання доцільності створення однієї чи кількох посад *омбудсмена* стає дедалі більш актуальним.

v. Роль Прокурора по здійсненню контролю за адміністрацією має бути переглянута з новим урахуванням розширення поля застосування судового контролю.

vi. Стосовно інших інституцій та засобів контролю, таких як інспекції, спеціальні комітети та комісії, слід замислитися над їх адекватністю.

vii. Слід вивчити засоби, які дозволили б збільшити ефективність системи парламентських комісій як засобу контролю за діяльністю адміністрації.

6. Естонія

6.1. Загальний огляд

З часу своєї незалежності від Радянського Союзу Естонія відчутно просунулася по шляху створення інституцій та засобів контролю за діяльністю адміністрації. Верховний суд здійснює загальний розгляд конституційності законодавчих та адміністративних актів. З метою перевірки законності як вторинного законодавства, так і дій адміністрації, які стосуються осіб, була створена система адміністративних судів. Скарги приймаються в першій інстанції адміністративним судом, і реальною є можливість апеляції як до адміністративного суду, так, в окремих випадках, і до Верховного суду. Однак компетенцією судів є лише нагляд за законністю і не існує жодної норми - навіть у

вигляді проекту, яка дозволила б подання апеляцій по суті до судів та подібних органів. Однак у деяких сферах адміністрації існують квазісудові органи, які наділені владою здійснення перегляду не лише правових питань, але також і суті справи. Хорошим прикладом цього є Апеляційна комісія патентного відомства. Позови, які вимагають судового розгляду, зазвичай подаються сторонами, інтереси яких порушені діями адміністративного органу.

Загальним обов'язком Канцлера з правових питань, посада якого записана в *Конституції*, є нагляд за тим, щоб адміністративні органи здійснювали свої функції згідно з законом. Канцлер може вжити необхідних заходів того, щоб припинити порушення закону чи *Конституції*. Це повноваження стосується лише нормативних актів і не охоплює дій, які стосуються осіб. У випадку поразки такого підходу, Канцлер з правових питань може представити справу у Верховному суді. Канцлер може також з власної ініціативи подати позов чи відповіді на скарги, подані потерпілими сторонами. Може видатися, що відповідаючи таким чином на подані громадянами скарги, Канцлер має спільні з *омбудсменом* риси. Насправді ж його роль більш обмежена.

Посади *омбудсмена* - із загальною чи специфічною компетенцією - насправді в Естонії не існує, і *Конституція* не передбачає її запровадження. Вже передбачені проекти для її створення, але на момент підготовки цього звіту вони ще перебували на початковому етапі. Здається, однак, що вищестоящі посадові особи уряду та адміністрації налаштовані рішуче для реалізації цих проектів. Поки що деякі функції *омбудсмена* - прийом та (до певної міри) задоволення скарг - здійснюються неофіційним чином кожним з міністерств та Відомством державного Комісара.

Парламент може застосовувати звичні форми контролю за діяльністю адміністрації. Впроваджено систему постійних та спеціальних комісій парламенту, однак здається, що їхня роль сьогодні дуже обмежена у сфері нагляду за адміністрацією. Парламентом нещодавно був запроваджений внутрішній контроль одного адміністративного органу за діяльністю іншого, але сьогодні ще занадто рано говорити про його функціонування та наслідки, які він може мати.

6. 2. Судовий контроль

Згідно з *Конституцією* 1992 року Естонія є державою, яка керується своєю *Конституцією* та законом⁴¹³. Держава заснована також на принципі розподілу повноважень⁴¹⁴. Інші посилення зроблені на примат закону: будь-яка особа має право на захист держави та закону⁴¹⁵. Цей закон захищатиме будь-яку особу від свавільного застосування влади адміністративними органами⁴¹⁶. Будь-яка людина, права та свободи якої були порушені, має право на оскарження в суді⁴¹⁷. Суди єдині органи, уповноважені здійснювати правосуддя. Вони діють цілком незалежно та здійснюють правосуддя згідно з *Конституцією* і законом⁴¹⁸. Слід додати, що, незважаючи на визнання цих основоположних принципів, *Конституція* не містить положень про відкрите визнання принципу судового контролю за діями адміністрації.

Конституцією передбачене створення спеціалізованих адміністративних трибуналів⁴¹⁹. Ці трибунали були організовані та відтоді функціонують. У своїй діяльності вони керуються *Законом про процедури адміністративних трибуналів*⁴²⁰. Цей закон уточнює процедури, які повинні провадитися судом, та визначає критерії розгляду діяльності державної адміністрації. Будь-яка зацікавлена особа має право оскаржити в адміністративному трибуналі дії адміністративного органу, які її стосуються. Слід зазначити, що це право діяти в трибуналі не поширюється на нормативні акти. В першій інстанції справа розглядається одноосібно суддею. Коли ж у справі до суду, який її розглядає, подана апеляція, тоді справа розглядається групою з трьох суддів. Кінцева апеляція подається у Верховний суд, але дозвіл на її подання має даватися тим трибуналом, який володіє дискреційним правом вирішувати справи, в яких він дає свій висновок. Правдоподібно, що він дасть свій дозвіл на розгляд лише тих справ, які виявляють труднощі, що цікавлять найбільшу

⁴¹³ *Конституція*, Стаття 3.

⁴¹⁴ *Конституція*, Стаття 4.

⁴¹⁵ *Конституція*, Стаття 12.

⁴¹⁶ *Конституція*, Стаття 13.

⁴¹⁷ *Конституція*, Стаття 15.

⁴¹⁸ *Конституція*, Стаття 146.

⁴¹⁹ *Конституція*, Стаття 148.

⁴²⁰ Закон від 1993 року.

кількість осіб. Як правило, чотири судді перебувають у Верховному суді для розгляду цих справ. Цікавим може бути той факт, що в 1995 році лише 50 справ розглядалися Верховним судом.

Потерпілі особи, які вимагають вирішення справи в адміністративних трибуналах, як правило, можуть бути представлені своїми адвокатами, але одна особа з двох користується цим правом. Це може пояснюватися недостатньою кількістю в країні юристів і, частково, незначними гонорарами, які направляються на законну допомогу. Завданням суду є віднайти правду у справах, що розглядаються. Суд може наказати провести розслідування. Із зустрічей, які були проведені під час підготовки цього звіту, випливає, що судді адміністративних трибуналів сприяють неофіційним переговорам між сторонами для того, щоб знайти рішення за взаємною домовленістю і уникнути, таким чином, офіційного заслуховування сторін. Сфера, яка спричинила велику кількість скарг до судів, це сфера реституції земель. Багато часу трибунали відводять на дебати щодо їхньої компетенції, як у випадку вирішення ведення справ адміністративними чи цивільними судами.

Закон про процедуру адміністративних судів не дає жодного уточнення про критерії розгляду діяльності адміністрації, але принцип законності є його визначальним елементом. Для включення загальних принципів подане тут тлумачення перевищує порушення законів по суті або процедурі. Наприклад, той факт, що адміністративний орган знехтував заслуховуванням сторін, буде інтерпретований як критерій для виправдання розгляду справи на основі законності. Так само ненадання інформації або чітко не вмотивований характер адміністративного рішення безперечно можуть інтерпретуватися як критерії незаконності. Однак доктрина про законність знаходиться все ще в стадії розроблення судами. За словами високопоставлених відповідальних осіб, принцип пропорційності торує собі шлях в естонському праві як критерій розгляду справ. Деякі відповідальні особи хотіли, щоб *Закон про процедуру трибуналів* чіткіше, ніж тепер, визначив критерії розгляду справ. У цьому плані Верховний суд покликаний відіграти активну роль, уточнюючи критерії справ, які він приймає на розгляд.

Незалежно від системи адміністративних трибуналів, судовий контроль законності в деяких випадках може вимагати-

ся безпосередньо від Верховного суду, який має у своєму розпорядженні Палату адміністративного права. До компетенції Верховного суду входить перевірка конституційності законів та дій державної адміністрації. Справа, яка виявляє цей тип винятків, може безпосередньо передаватися до Верховного суду, але здається, що за компетенцією Верховного суду може звертатися лише Канцлер з правових питань та Президент Республіки. Як було показано вище, конституційним обов'язком Канцлера з правових питань є перевірка законності дій нормативного характеру адміністрації та вироблення його власного переконання про їхню відповідність закону та Конституції⁴²¹. Однак засоби, які має Канцлер з правових питань, обмежені. Обмеженою є його здатність контролювати підготовку регламентів, що встановлюють порядок застосування законів. Сфери, де є підозра виникнення незаконності, можуть доводитися зацікавленою стороною до відома Відомства або Канцлер сам може викрити такі факти незаконності⁴²². Коли Канцлер вирішує отримати судові рішення про законність регламенту, який встановлює порядок застосування закону, судовий розгляд може безпосередньо розпочатися у Верховному суді.

Якщо Закон про процедуру адміністративних трибуналів є вагомим законодавчим елементом, то практика його застосування має значні недоліки. Детальний обсяг визначеної за судами, згідно з законом, компетенції є нечітким. З цього випливає, що багато судових справ стосуються компетенції судів. Як було сказано вище, процедури, які повинні використовуватися судами, не визначені законом з достатньою точністю. Надані судам повноваження щодо припису відшкодування є обмеженими. Їм не дозволяється оголошувати недійсною дію адміністрації, яка є предметом розгляду. Суди можуть лише вимагати у відповідального за ухвалення рішення органу зміни цього рішення. Відмова виконати цю вимогу може призвести до штрафу для цього первинного адміністративного органу, однак не існує жодного іншого засобу змусити цей орган підкоритися. І нарешті, коли адміністративні суди повинні провадити розгляд у контексті справ, які їм доручені, то вони мають для цього дуже обмежені засоби. У свою чергу це може спонукати суди

⁴²¹ Закон про організацію роботи Канцлера з юридичних питань, Статті 2 та 17.

⁴²² Там само. - Стаття 12.

заохочувати сторони шукати порозуміння за взаємною домовленістю. Всі ці труднощі зросли внаслідок недостатньої кількості юристів, які працюють в адміністративних трибуналах.

6.3. Канцлер з правових питань

Посада Канцлера з правових питань є предметом статті 139 *Конституції*. Йдеться про високопоставлену відповідальну особу, функції якої полягають у контролі за діями законодавчого характеру виконавчої влади, місцевих органів влади та інших, залежних від адміністрації, органів для того, аби переконатися, що ці дії відповідають *Конституції* та законам Естонії. Канцлер з правових питань призначається з Парламентом за рекомендацією спікера на сім років. Згідно з положеннями *Конституції*, повноваження Канцлера уточнені *Законом про організацію діяльності Канцлера з правових питань*⁴²³.

Посади Канцлера з правових питань більше не існує в жодній країні Центральної та Східної Європи. Ця посада була в Естонії в дорадянський період і, здається, походить від подібної посади у Фінляндії. Однак слід добре розрізняти посаду Канцлера з правових питань та посаду Прокурора, хоча в кількох країнах регіону Прокурор наділений деякими функціями Канцлера. Основна відмінність між ними полягає, зокрема, в тому, що за комуністичного режиму посада Прокурора вважалася важливим органом уряду і одночасно апарату Комуністичної партії, тоді як посада Канцлера з правових питань вважалася незалежною посадою, якої не існувало впродовж радянського періоду і яка була відновлена після закінчення цього періоду історичного розвитку країни. Посада Прокурора скасована в Естонії у 1992 році, але тепер передбачається її відновлення, але вже в іншій формі.

Канцлер з правових питань є адресатом копій усіх законодавчих актів загального значення, що розробляються всіма підрозділами уряду. Якщо Канцлер з правових питань вважає, що регламентарний акт несумісний з *Конституцією*, то він звертається до органу, відповідального за підготовку цього документа, декрету і т.д. для того, щоб вимагати від цього

⁴²³ Закон № 26 від 1995 року.

органу внести поправки до текст документа. Виконуючи свої функції контролю, Канцлер з правових питань та його радники мають доступ до документів та інших елементів інформації, які є в розпорядженні державних органів влади. Коли у визначений строк відповідальний за регламентарний акт орган не прийме необхідних поправок, то Канцлер з правових питань може подати позов на цей орган до Верховного суду.

Канцлер з правових питань представляє річні звіти, до яких він включає специфічні питання своєї діяльності, естонському Парламентові (Riigikogu). Хоча Конституція та буква закону зазначають, що компетенція Канцлера з правових питань обмежена нормативними актами, до його компетенції входять також акти, що стосуються осіб. Будь-який громадянин може подати Канцлеру з правових питань скаргу про передбачувану незаконність. З цього моменту саме на Канцлера з правових питань покладається розгляд скарги та прийняття розпоряджень, які він вважатиме доречними⁴²⁴.

Важко скласти уявлення про ефективність діяльності Канцлера з правових питань як засобу контролю за адміністрацією. Канцлер уповноважений приймати петиції громадян, що стосуються дотримання адміністративних правил, але його офіційні повноваження обмежуються контролем нормативних актів, і до його компетенції не входить контроль актів, що стосуються громадян. Це означає, що його офіційні повноваження надто обмежені, хоча - ми про це говорили вище - існують обхідні шляхи, якими може подаватися позов на ненормативний акт.

6.4. Апеляція в суд по суті діяльності адміністрації

Як вже зазначалося вище, в естонському праві не існує жодного загального положення, яке дозволило б подавати апеляцію по суті діяльності адміністрації. Закон про адміністративні процедури, який має бути представлений Парламенту, міститиме положення, що дозволять подання внутрішньої адміністративної апеляції, тобто апеляції відповідального за прийняття рішен-

⁴²⁴ Закон про організацію діяльності Канцлера з правових питань, Стаття 12 (Закон № 26 від 1995 року).

ня первинного адміністративного органу своєму ієрархічно вищестоящому органу. Не передбачено положень, які дозволяли б подальшу зовнішню апеляцію по суті справи в суд чи трибунал. Як вже зазначалося, єдиний зовнішній розгляд справи стосується критерію законності. Деякі експерти в цій галузі висловили думку, що *Закон про процедуру адміністративного трибуналу* повинен уточнити критерії розгляду справ у суді і що ці критерії мають переважати сферу законності для того, щоб включити критерій розгляду справи по суті. Проте малоімовірно, щоб так сталося. Хоча немає жодного загального положення, яке б дозволило провести зовнішній розгляд по суті, вище відзначалося, що існують спеціалізовані судові установи, в яких цей тип розгляду існує. В межах даного аналізу не було змоги їх поглиблено дослідити.

6.5. Омбудсмен

На відміну від багатьох інших країн регіону, *Конституцією* Естонії не передбачене створення посади *омбудсмена*. Хоча визнається, що сьогодні ця посада була б бажаною, і проекти для підготовки закону з цього питання вже знаходяться в стані розроблення. Ці проекти зараз знаходяться на початковій стадії підготовки Міністерством юстиції і було неможливо отримати точну інформацію про природу посади, характер компетенції (широкої чи обмеженої) та про обсяг влади *омбудсмена*. Деякі відповідальні посадові особи висловили переконання, що ймовірно було б достатнім поєднання посади Канцлера з правових питань та різних засобів контролю, створених міністерствами та державним Канцлером, і що таке поєднання усунуло б потребу в посаді *омбудсмена*. Загалом така думка не поділяється, й інші відповідальні посадові особи вважають, невдовзі до Парламенту буде поданий законопроект про створення цієї посади.

Безперечно, повноваження *омбудсмена* будуть ширшими, ніж повноваження Канцлера з правових питань. Оскільки Канцлер цікавиться виключно питаннями законності нормативних актів, то компетенція *омбудсмена* поширилася б на питання поганого управління та неправильної адміністративної діяль-

ності в широкому розумінні, і омбудсмен міг би розглядати акти адміністрації, які стосуються особи.

6.6. Здійснюваний адміністративними органами контроль

Нещодавно прийнятий Парламентом закон передбачає створення системи контролю одного адміністративного органу іншим. Згідно з цим законом, що має назву *Закон про уряд Республіки*⁴²⁵, Рада міністрів, міністри одноосібно, директори інших агенцій та органів і т.д. несуть відповідальність за здійснення контролю діяльності ієрархічно підпорядкованих їм адміністративних органів та їх відповідності закону і цілям, задля виконання яких їм були надані повноваження. В цьому контексті різні органи контролю повинні виробити регламентацію, яка уточнить спосіб, у який вони виконуватимуть цю функцію контролю⁴²⁶. Компетенція органів контролю одночасно включає контроль нормативних актів та дій, що стосуються особи. В обох сферах повноваження цих органів є важливими. Вони можуть вимагати виправлення недоліків у регламентах, що встановлюють порядок застосування законів, та виправлення специфічних дій, а також призупинити запровадження дії чи дію регламенту застосування закону. Вони можуть таким же чином визнати недійсним регламентарний акт чи дію⁴²⁷.

Існує два критерії контролю: законність та доречність. Під законністю розуміють відповідність *Конституції*, іншим законам, регламентарним актам та декретам уряду чи регламентарним актам та декретам, що виходять від міністра⁴²⁸. Під контролем згідно з критерієм доречності розуміємо, що юридичний документ чи дія повинні відповідати політиці держави, як вона виявляється в законодавстві і як провадиться урядом чи міністерством⁴²⁹. Контроль за цими критеріями включає також контроль дій, які провокують нерозумне використання державної власності та фінансів або які іншим чином можуть завдавати

⁴²⁵ Закон № 2 від 1996 року.

⁴²⁶ Стаття 93.3.

⁴²⁷ Стаття 93.2.

⁴²⁸ Стаття 95.2.

⁴²⁹ Стаття 100.

збитків державі⁴³⁰. Будь-яка контролююча дія, розпочата через недоречність управління, повинна бути добре вмотивованою.

Цей закон становить інтерес і закладає підвалини для контролю за адміністрацією, який відсутній в інших країнах регіону. Такий контроль має схожі риси з процедурами внутрішньої апеляції, які дозволяють зацікавленій стороні звертатися з апеляцією про первинне рішення до ієрархічно вищестоящого органу, який здійснює контроль. З цього випливає, що нова система контролю за адміністрацією є загальним типом контролю і що орган, який здійснює контроль, бере на себе ініціативу. Можна було б уявити, що адміністративний контроль цього типу застосовується неофіційним чином у будь-якій країні, але особливий інтерес тут полягає в тому, що ми бачимо, як така неофіційна практика уточнюється чіткими правовими термінами.

Серед інших форм контролю, які існують в Естонії, слід назвати Відомство контролю за державними рахунками. Передбачене *Конституцією*⁴³¹, це Відомство відповідає за організацію економічного контролю⁴³², і головна його діяльність полягає в контролі за економічною діяльністю органів держави⁴³³. Генеральний контролер, який стоїть на чолі Відомства, повинен щороку подавати звіт Парламенту про використання та збереження державної власності⁴³⁴.

Слід також зазначити, що *Конституція* гарантує кожній особі право на подання записок та заяв⁴³⁵ державним органам, місцевим органам влади та їхнім посадовим особам. Процедури, згідно з якими ці органи влади зобов'язані реагувати, мають бути записані в законі. Однак ми не отримали жодної інформації про те, чи ці положення сьогодні прийняті і як вони функціонують на практиці.

⁴³⁰ Там само.

⁴³¹ Глава IX.

⁴³² Стаття 132.

⁴³³ Стаття 133.

⁴³⁴ Стаття 135.

⁴³⁵ Стаття 46.

6.7. Державна канцелярія

Державна канцелярія заслуговує на особливу увагу, враховуючи ту владу, яку вона має для здійснення контролю за адміністрацією. Вона є спеціальним відділом чи управлінням центрального уряду та адміністрації. Заснована Конституцією⁴³⁶, Державна канцелярія є відновленням подібної інституції, яка існувала в Естонії довоєнного періоду. Керує нею Державний секретар, який призначається Прем'єр-міністром і який має статус та ранг міністра. Серед численних обов'язків Державної канцелярії особливо відзначимо її відповідальність за управління урядовим центром і за надання уряду послуг підтримки⁴³⁷. Канцелярія відповідає за розгляд законопроектів уряду, і вона повинна перевіряти відповідність цих урядових актів Конституції та закону. До її обов'язків входить також управління підготовкою законопроектів, що стосуються функціонування уряду та державних установ.

Щодо адміністрації Державний Канцлер повинен здійснювати нагляд за використанням покладених на міністрів функцій. Хоча Державна канцелярія ще перебуває на етапі свого становлення, надана високими посадовими особами інформація про неї свідчить про те, що канцелярія виконує важливу роль у здійсненні контролю за урядом та адміністрацією. На сьогодні ця роль головним чином полягає в реагуванні на труднощі, які виникають, але від Державної канцелярії чекають, що з часом вона відіграватиме активнішу та динамічнішу роль і наглядатиме за адміністративними питаннями та контролюватиме їх.

⁴³⁶ Стаття 95.

⁴³⁷ Ці завдання записані в Законі про уряд Республіки, Глава 5.

6.8. Парламентський контроль

Парламентські процедури дозволяють Парламенту (Riigikogu) Естонії виконувати звичні для цього типу інституції повноваження щодо здійснення контролю. До речі, створена повна система постійних та спеціальних парламентських комісій. Багато з них вже працюють⁴³⁸. Однак неможливо уявити собі чітку картину того, як на практиці функціонують ці комісії, але, за словами однієї високопоставленої відповідальної особи, комісії мають тенденцію скоріше реагувати на специфічні проблеми, аніж виконувати більш загальну функцію контролю за адміністрацією. Дане дослідження не змогло отримати точну картину про роботу парламентських комісій.

6.9. Висновки та дискусійні питання

Основними здобутками, досягнутими Естонією за останні роки на шляху створення засобів контролю за адміністрацією, є розвиток судового розгляду справ, становлення системи парламентських комісій і - незважаючи на скромніші результати - відновлення посади Канцлера з правових питань. Судовий розгляд діяльності адміністрації був започаткований в останні роки радянської доби, однак набагато доступнішим він став після її завершення. Як впливає з вищенаведеного дослідження, ця система ще має недоліки. Ці недоліки можна виправити і шляхом прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, і шляхом внесення поправок до *Закону про процедуру адміністративних трибуналів*. Слід було б також вивчити результати діяльності адміністративних трибуналів. Обізнаність населення стосовно цих судів та легкість, з якою населення звертається до них, потрібно особливо проаналізувати, як і існування консультанта з юридичних питань та процедури функціонування цих трибуналів.

Система парламентських комісій добре структурована і має всі засоби для того, щоб відігравати ефективну роль у

⁴³⁸ Див.: Конституція, Стаття 71 та прийнятий до застосування Закон про процедуру Riigikogu.

здійсненні контролю за адміністрацією, однак сьогодні ще на-вряд чи можна передбачити, яким чином ця система розвивати-меться. Канцлер з правових питань виконує корисну функцію нагляду за законністю діяльності адміністрації, але ні його посада, ні Відомство Державної канцелярії не можуть замінити інституцію *омбудсмена*. Відомство контролю за рахунками відіграє головну роль у розгляді фінансових питань, але інспекції та подібні до них форми контролю повинні систематично створюватися для всього загалу адміністрації.

Низка пунктів заслуговують на особливу увагу:

i. Судовий розгляд заснований на принципі законності, але специфічні критерії незаконності не чіткі.

ii. Поле компетенції адміністративних судів має бути краще уточнене.

iii. Визнану за Верховним судом компетенцію висловлюватися у випадках, які стосуються контролю за діяльністю адміністрації, слід уточнити, як і відносини цього суду з адміністративними трибуналами.

iv. Засоби, якими володіють адміністративні трибунали у присудженні відшкодування, мають бути збільшені та посилені.

v. Роль посади Канцлера з правових питань у плані контролю за адміністрацією повинна стати предметом нового аналізу, в якому вона має бути краще визначена. Особливо слід уточнити той факт, що до повноважень цієї посади входять як нормативні акти, так і акти адміністрації, що стосуються осіб.

vi. Потрібно вивчити можливість запровадження системи апеляцій по суті до незалежного органу, що розширило б чи замінило зовсім процедури внутрішньої апеляції.

vii. Слід також першочергово вивчити доцільність створення посади *омбудсмена*.

viii. Прийняті згідно з *Законом про уряд Республіки* системи контролю є цікавим нововведенням, яке необхідно розширити.

ix. Слід також вивчити роль органів контролю, таких як Відомство державних рахунків, ставлячи питання про їхню достатність.

x. Треба глибше вивчити потенційну роль, яку могла б відігравати Державна канцелярія як засіб контролю.

хі. Нарешті, якщо система існуючих парламентських комісій є прийнятною, то слід вивчити засоби підвищення практичної ефективності роботи цих комісій.

7. Албанія

7.1. Загальний огляд

Албанія ще не прийняла своєї нової Конституції. Але у відхиленому референдумом у листопаді 1994 році проекті Основного закону було сказано, що державна адміністрація повинна взяти на себе зобов'язання здійснювати свою діяльність згідно з законом. Стаття 39 визнавала за громадянами право вимагати відшкодування від адміністрації, яка посягає на їхні права. Судова влада в Албанії повинна була здійснюватися Верховним судом та іншими судами, створеними законом⁴³⁹. Спеціальні положення передбачають створення спеціалізованих трибуналів⁴⁴⁰. Хоча цей проект Конституції не був прийнятий, але ймовірно, що наступна її версія, яка колись-таки буде прийнята, міститиме аналогічні положення.

Албанія повільно просувається по шляху вироблення інституцій судового та несудового контролю за адміністрацією. Створений у 1992 році Конституційний суд має загальну компетенцію, яка стосується законності і конституційності норм та актів, які виходять від адміністрації. Основний мандат цього суду стосується конституційних питань, але він може подати позов на адміністративний орган у випадку, коли скарга враховуватиме прийняті цим органом регламенти чи дії, що порушують закон. Вже висунуті пропозиції про те, щоб позови на міністрів чи Раду міністрів подавалися скоріше до Конституційного суду, ніж до цивільних судів.

Незалежно від виконуваних Конституційним судом повноважень, Касаційний суд також має компетенцію провадити розгляд щодо законності діяльності адміністрації. Ця компетенція, яка постійно розвивається, доповнена створенням адміністративних відділень окружних судів. Ця реформа набрала чинності першого червня 1996 року і наслідком її стане те, що

⁴³⁹ Проект Конституції, Стаття 89.

⁴⁴⁰ Проект Конституції, Стаття 96.

будь-яка апеляція проти дій адміністративних органів чи її судовий розгляд будуть розглянуті адміністративними судами в першій інстанції. Апеляція може подаватися до Апеляційного суду і в деяких випадках - до Касаційного суду.

Розвиток судового контролю за адміністрацією не має своєї відповідності щодо несудових органів. Жодна посада омбудсмена не була створена і важко сказати, чи посадові особи реально схиляються до цієї ідеї і чи вони її серйозно розглядають. Кілька органів виконують роль, схожу з роллю омбудсмена, а саме: Канцелярія Прем'єр-міністра, парламентська Комісія з питань громадських прав та Конституційний суд. Всі ці органи приймають скарги громадян, які не становлять предмету судових розглядів. Існують також різні процедурні форми оскарження в самих міністерствах. На практиці такий фрагментарний підхід все ще залишається неадекватним, і жодний із зазначених органів не має необхідних повноважень для ведення розгляду і отримання бажаних результатів, коли скарги є важливими. Існують, доречі, різні інспекції та інші загальні органи контролю, але, наголосимо ще раз, їхнє існування є несистематичним, що забезпечує неузгоджений та фрагментарний результат.

Було вирішено організувати парламентський контроль, використавши традиційні форми, і вже передбачено створити повну систему постійних та спеціальних комісій. Деякі з цих комісій функціонують сьогодні, але вони ще не дають змоги організувати системний контроль за адміністративними інституціями. Насамкінець, посада Прокурора, яка була могутньою в період комуністичної доби, коли вона оберігала інтереси держави та забезпечувала законність дій адміністрації, втратила сьогодні свої повноваження стосовно цивільного права і зберегла лише ті з них, що стосуються кримінального права.

7. 2. Судовий розгляд

В Албанії дії адміністрації можуть розглядатися судом згідно з двома процедурами. Звичайна процедура використовується у випадку подання позову до адміністративного відділу окружних судів. Менш використовувана процедура дозволяє розгляд справи безпосередньо в Конституційному суді.

Перша із цих двох судових процедур судового розгляду була започаткована Цивільним процесуальним кодексом, який набрав чинності 1 червня 1996 року. Перша стаття кодексу передбачає створення трьох спеціальних відділів у кожному окружному суді, які стосуються розгляду відповідно адміністративних, торгових та сімейних питань. Позов може подаватися в адміністративний відділ проти дії адміністрації чи відмови діяти, обґрунтовуючи незаконність, або проти посягання на інтереси сторін⁴⁴¹.

Компетенція адміністративних трибуналів стосується всіх дій адміністрації, за винятком трьох випадків:

і. Нормативні та законодавчі акти, які не входять до сфери розгляду.

ii. Дії адміністрації, які Конституція віддає у безпосередню компетенцію Конституційного суду.

iii. Дії адміністрації, які є предметом позовної давності, що становить 30 днів після дати здійснення дії чи відмови діяти⁴⁴².

Значення цих положень полягає у наданні судам набагато ширшої, ніж раніше, компетенції для вивчення дій адміністрації. Також встановлюються строки для рішень апеляційного суду, і суди повинні обґрунтовувати свої рішення⁴⁴³.

Критерії апеляційного рішення ще не повністю ясні і потрібен деякий час, щоб суди виробили постійний підхід. Принцип законності є нормою, на яку посилаються, але чіткий зміст, який слід надати цьому принципові, з'ясується лише з часом. Він безумовно включає прямі порушення закону, чи то по суті, чи то за процедурою. На практиці компетенція, що включає процедуру, посилюється записаним у проекті Конституції 1993 року положенням, яке вимагає відповідності принципу дотримання процедур⁴⁴⁴. Дотримання процедур та їх справедливість є тими поняттями, які вимагають надання їм змісту та значення. Вони виходять за чіткі межі процедур, встановлених законом, та включають інші загальні принципи, такі як право бути почутим, нести неупереджену відповідальність за

⁴⁴¹ Стаття 325.

⁴⁴² Стаття 326.

⁴⁴³ Стаття 332.

⁴⁴⁴ Проект Конституції, Стаття 30.

прийняття своїх рішень, бути обізнаним з мотивацією дії. Можливо, поняття дотримання процедур буде уточнене в законопроекті про адміністративні процедури.

Позов може подаватися адміністративним відділом окружного суду до апеляційного суду з наступним зверненням, у деяких випадках, до Касаційного суду. Касаційний суд був відновлений у 1992 році як цивільний суд другої інстанції. Після свого відтворення цей суд набув певного досвіду у розгляді законності дій адміністрації. Правові засади цієї компетенції чітко не виявляються, але вони, очевидно, впливають із права кожної особи на оскарження в суді законності діяльності адміністрації. Сьогодні ця компетенція надається Касаційному судові Цивільним процесуальним кодексом, який утверджує цей суд у ролі апеляційного суду другої інстанції під час розгляду всіх цивільних справ, а також справ з адміністративних питань. Предметом сучасної практики Касаційного суду по розгляду діяльності адміністрації є законність дій адміністрації, однак це поняття має з часом набути всього розмаїття свого значення. Касаційний суд не розглядає фактів та суті справи, але він братиме до уваги раціональну основу дії, вимагатиме, аби враховувалися суттєві питання, і наполягатиме на дотриманні принципу відповідності.

Співвідношення між роллю Касаційного суду в розробці значення поняття законності та роллю, яку відіграють адміністративні трибунали першої інстанції, має бути уточнене одночасно з початком дії нових процедур апеляції.

Можливо, адміністративні трибунали зосередять більшу увагу на діях та суті справ, тоді як Касаційний суд, діючи як апеляційний суд, обмежить поле своєї компетенції законністю, в розумінні сукупності законних чітких принципів, що служать критеріями для рішення про правомірність діяльності адміністрації. За словами голови Касаційного суду, наступні важливі принципи можуть вважатися визначальними для розгляду діяльності адміністрації:

- i. Порушення закону.
- ii. Недотримання процедур.
- iii. Ігнорування важливих фактів.
- iv. Факт, що рішення ієрархічно нижчого суду є нелогічним та нерациональним.

Сам Касаційний суд не дає оцінки ні фактам та суті адміністративної дії, ні рішенню адміністративного трибуналу. Окрім названих принципів, видається, що принцип відповідності все більше береться до уваги як критерій судового розгляду.

Безперечним є те, що адміністративні трибунали стануть найпершим засобом для судового оскарження дій адміністрації, але слід зробити кілька зауважень стосовно Конституційного суду. Цей суд відповідає за глобальну гарантію законності дій адміністрації, і, як ми вище зазначали, він подаватиме позови на предмет законності чи конституційності прийнятих адміністрацією регламентів або її специфічних дій. Ця компетенція, визнана *Конституційними положеннями* 1992 року, існуватиме і після впровадження нового *Цивільного процесуального кодексу*. Існуватимуть два паралельних судових органи, що компетентні у здійсненні судового контролю за діяльністю адміністрації, навіть якщо компетенція Конституційного суду буде обмеженою.

Важко передбачити, чи ця система дасть хороші результати. Наявність у новому *Цивільному процесуальному кодексі* положень, що визначають здійснення судового контролю адміністративними судами, є важливим прогресом порівняно з минулим періодом. З'явиться чітка та надійна основа, на якій зможе розвиватися цей тип контролю. Однак, дуже мало інформації можна отримати про форми функціонування цієї системи, частотність її використання громадянами, якість рішень адміністративних судів першої інстанції.

7.3. Прокурор

Відомство Прокурора відіграло ключову роль у законному устрої комуністичної держави. В Албанії воно було створене у 1981 році Законом про Прокурора. Компетенція Прокурора була важливою; він стежив за тим, щоб різні державні інституції діяли законно та в інтересах держави. Він міг безпосередньо застосовувати заходи для того, щоб як адміністративні органи, так і суспільні організації виконували свої зобов'язання. Коли така пряма дія не завершувалася успіхом, Відомство Прокурора могло передати питання до судів, хоча насправді в цьому майже не було потреби. Роль Прокурора тісно пов'язувалася з

інтересами Комуністичної партії. Це Відомство було реформоване у 1992 році, що призвело до втрати Прокурором своєї компетенції в публічному праві по контролю за діями адміністрації. У своїй діяльності нинішнє Відомство керується Кримінально-процесуальним кодексом і обмежується веденням розслідувань та виконанням функції державного магістра у справах кримінального права. Не існує жодного проекту, який би передбачав створення нової посади для виконання функцій, які в минулому були покладені на Прокурора у сфері публічного права.

7.4. Омбудсмен

Проект Конституції 1993 року не передбачав створення інституції *омбудсмена*. У правовій традиції Албанії ця інституція не має жодного, навіть асимільованого, свого попередника, хоча Прокурор, здається, виконував деякі функції *омбудсмена*. Реакція посадових відповідальних осіб на перспективу створення цієї інституції не є однозначною, хоча відомо, що Міністерство юстиції сьогодні вивчає питання про посаду *омбудсмена*. Дуже важко дізнатися, чи проект цей просунувся вперед.

Проект Конституції знову підтвердив загальне право громадян направляти скарги та петиції в усі органи уряду чи адміністрації⁴⁴⁵. Як і в інших країнах регіону, в Албанії існує традиція, коли громадяни направляють свої скарги безпосередньо уряду та адміністрації. Здається, що в комуністичний період ця традиція занепала, але тепер вона знову відновилася, і сьогодні управління Прем'єр-міністра, як і управління міністерств, тоне під лавиною скарг та заяв. Як правило, ці справи розглядаються зацікавленим управлінням чи передаються зацікавленому органу. Система функціонує головним чином за неформальною моделлю і, як зазначають відповідальні посадові особи, її ефективність обмежена, оскільки вона одночасно відчуває нестачу необхідних для розгляду скарг засобів та наслідки поганої організації.

Деякі відповідальні посадові особи вважають, що ці неофіційні системи - "квазі-омбудсмени" - достатні для того,

⁴⁴⁵ Проект Конституції, Стаття 23.

щоб розглядати подані громадянами скарги. На практиці все ще існує ситуація, коли такі системи характеризуються обмеженою здатністю проводити розгляди за скаргами і можуть лише передавати ці справи до зацікавленого міністерства. Важко уявити чітку картину про те, як спеціальний відділ управління Прем'єр-міністра, уповноважений розглядати скарги, виконує своє завдання. Кількість поданих скарг також невідома. Але із загальної точки зору відповідальних осіб, з якими ми спілкувалися, випливає, що функціонування цього відділу є незадовільним. Парламентська Комісія з питань громадянських прав, створена для контролю за дотриманням цих прав, також приймає скарги громадян. Йдеться про корисну службу, яка, наголо-симо ще раз, не має засобів для систематичного провадження розгляду отриманих скарг. І тут знов-таки важко уявити собі реальну картину про кількість цих скарг та про якість їхнього розгляду.

Слід також згадати про Конституційний суд, який окрім своєї судової ролі спеціалізованого суду по розгляду конституційних питань функціонує також як *омбудсмен*. Суд отримує, очевидно, численні скарги громадян і дає свої поради, коли у змозі це робити. Деякі скарги стосуються питань законності, але більшість, здається, стосуються питань, які краще вирішувалися б *омбудсменом*, якби той існував. Беручи до уваги обмежені ресурси, якими володіє Конституційний суд, само собою зрозуміло, що його роль *омбудсмена* швидко знайде свої ліміти. Можна також зважити, чи на перспективу Конституційний суд є саме тією найкращою інституцією для розгляду скарг цього типу.

7.5. Інспекції та інші форми загального контролю

Жодної інформації про існування інспекцій та інших форм контролю нам не повідомили у процесі нашого дослідження.

7.6. Парламентський контроль

В Албанії парламентська традиція лише започатковується, але після 1991 року було докладено зусиль для створення законодавчої палати. Цей орган, названий Асамблеєю народу, здійснює, як і в багатьох країнах, звичні повноваження у сфері законодавства та контролю за урядом. Після перших вільних виборів у 1991 році, Асамблея народу вжила заходів для запровадження процедурних правил, які, поряд з іншими, дозволили б Асамблеї здійснювати свої функції безпосереднього контролю за адміністрацією. Такими правилами, які безпосередньо стосуються цієї проблеми, є правила, що визначають існування постійних та спеціальних парламентських комісій з часу їхнього створення в 1992 році.

Ці комісії складаються з членів Асамблеї народу. Вони виконують числені завдання, починаючи з підготовки пропозицій законів та регламентів застосування законодавства і вивчення запропонованих іншими інституціями законопроектів чи декретів та закінчуючи вивченням ефективності законів і - що особливо важливо для нашого звіту - наглядом та контролем за діяльністю міністерств й інших органів державної адміністрації⁴⁴⁶.

Основна функція системи постійних комісій стосується скоріше законодавчої сфери, ніж сфери адміністрації. Роль комісій полягає у вивченні та коментуванні законопроектів, запропонованих міністрами. Комісії відіграють також контролюючу роль по відношенню до адміністрації, але й дотепер ця роль ще не визначена Асамблеєю народу як пріоритетна. Система комісій є надійною, і ми вправі чекати, що в наступні роки функції по здійсненню контролю приділятиметься більше уваги.

7.7. Висновки та дискусійні питання

Основне досягнення Албанії у сфері створення ефективною системи контролю за адміністрацією стосується судового контролю. Створення адміністративного відділу в судовій сис-

⁴⁴⁶ Проект Конституції, Стаття 14.

темі є рішучим кроком уперед і здається, що численні справи підпадають під цю систему. Суди легкодоступні, але нестача консультантів з юридичних питань є серйозною прогалиною. Безперечно, адміністративні суди покликані відіграти особливо важливу роль контролю за адміністрацією за відсутності будь-якого Адміністративно-процесуального кодексу та глобальної системи внутрішніх адміністративних апеляцій.

Були здійснені проекти у сфері підготовки Адміністративно-процесуального кодексу, але точна дата його подання Асамблеї народу ще не встановлена. Бажано було б, аби адміністративні трибунали скоріше мали власний закон про процедури, ніж керувалися у своїй роботі - як це тепер відбувається - *Цивільним процесуальним кодексом*. Перша вимога полягає, однак, у поліпшенні якості адміністративних трибуналів. Для вирішення цієї проблеми першочерговими завданнями є: професійна підготовка суддів, поліпшення методів роботи судів, підготовка радників з юридичних питань для роботи з громадянами. У свою чергу виконання цих завдань вимагатиме засобів, яких на сьогодні немає.

Окрім судового розгляду мало чого досягнуто у сфері організації розгалуженої та повної системи контролю за адміністрацією. Перевага надається усім видам неформальних засобів, одні з яких успадковані від минулого, інші - створені нещодавно. Можливо, ця неформальна сторона буде пристосована до інших аспектів соціальної культури албанців і слід зберегти деякі з цих аспектів. Але не потрібно вбачати в них лише подобу створеної системи більш офіційних і додаткових засобів та інституцій.

Слід було б вивчити можливість встановлення посади *омбудсмена*, наділеного широкими повноваженнями по розгляду скарг, поданих проти центральної чи місцевої адміністрації. Очевидно, що ця інституція відповідає потребі, і вона буде доповнена іншими неофіційними засобами здійснення контролю. Слід було б також поставити питання про доцільність створення інспекцій та комісій для контролю й нагляду за діями різних секторів адміністрації. Система парламентських комісій є адекватною, але більших зусиль потрібно докладати для розвитку діяльності по здійсненню контролю.

Як результат загального огляду, здається, що слід приділити більше уваги наступним сферам, серед яких:

i. Поле компетенції адміністративних трибуналів та вироблення критеріїв компетенції для розгляду адміністративної діяльності.

ii. Прийняття Процесуального кодексу для адміністративних трибуналів.

iii. Питання професійної підготовки суддів та адвокатів адміністративних трибуналів.

iv. Запровадження системи *омбудсмена*.

v. Розгляд справ інспекціями та іншими формами несудового контролю.

vi. Вивчення системи парламентських комісій для поліпшення ефективності їхньої ролі як засобу контролю.

8. Порівняння та оцінка

8.1. Вступ

Перша частина цього звіту була присвячена короткому описові різних типів засобів - як судових, так і несудових, що дозволяють здійснювати контроль за адміністрацією. Згідно з природою інституції, яка несе відповідальність за здійснення контролю, ці засоби можуть бути згруповані таким чином: трибунали, статутні органи, такі як прокурор та *омбудсмен*, і парламент. Кожна з цих інституцій є окремим підрозділом, який виконує свої завдання під специфічним кутом зору та з різними інтересами.

Функціональний аналіз виявив також певну кількість важливих відмінностей. Суд приймає рішення про те, чи окремий випадок задовольняє визнані законом критерії. *Омбудсмени* та подібні до них органи провадять розслідування, щоб задовольнити скаргу, але, не обмежені компетенцією, яка поширюється на аналіз законності, вони докладніше вивчають адміністративний процес. Парламент та його комісії можуть також докладно вивчати діяльність адміністрації, але, як правило (і це трапляється майже завжди), вони цікавляться діями адміністрації під кутом загальних питань. Треба додати, що ці відмінності не повинні братися до уваги в буквальному сенсі і неминучим є

те, що завдання цих різних інституцій обов'язково частково накладаються одне на одне. Можна навіть сказати, що коли таке накладання завдань є неминучим, воно навіть бажане для того, щоб жодний контролюючий орган не привласнив собі функцію здійснення ексклюзивного контролю за одним аспектом діяльності адміністрації.

Якщо кожний орган контролю має свій центр особливих інтересів, свої методи та свої власні цілі, їхньою спільною рисою є те, що всі вони - незалежні та відмінні від адміністративних органів, за якими здійснюють контроль. Стрижнева ідея полягає в тому, що адміністрація могла б досконало виконувати завдання по здійсненню контролю в різноманітних формах його прояву - регулювання своєї власної діяльності, налагодження системи якісного контролю, створення апарату внутрішньої апеляції - для того, щоб це не зменшило інтерес до зовнішніх засобів контролю. Цей інтерес до зовнішніх засобів контролю є незаперечним з кількох причин. Деякі з них подавалися вище, але, можливо, слід їх пригадати зараз. Одна з них полягає в тому, що ці засоби можуть сприяти поліпшенню якості управління. Це питання важко пояснити прозоро, і воно вимагало б ретельного емпіричного аналізу, але у традицію адміністративного права глибоко укорінилося намагання зовнішніх форм контролю поліпшити якісні норми управління.

Взаємопов'язаний, але відмінний, аргумент на користь зовнішнього контролю полягає у принципі відповідальності. Базовим принципом демократичного уряду є той принцип, що кожний орган державної влади має бути відповідальним за дії, які він здійснює стосовно інших. Навіть якщо можна бути впевненим у хорошій якості рішень адміністративного органу і його хорошому поведженні в усьому і завжди, важливою залишається можливість спиратися на засоби, які дозволяють залучити цей адміністративний орган до відповідальності, оскільки громадяни мають право знати, як адміністративний орган виконує свої обов'язки. Тим більше, якщо ми перемістимо ідеальний світ у світ реальний, в якому якість показників діяльності адміністрації далека від досконалості, то засоби покладання відповідальності на адміністративний орган здатні впливати на ефективність адміністративної діяльності та, в разі потреби, поліпшувати її.

Третя важлива причина, яка виправдовує використання зовнішнього розгляду справ, може сприйматися з точки зору сторони - учасниці адміністративного процесу. Вище згадувалося, що адміністрація може посягати на права громадян, і якщо якісні дії, зазвичай передбачають високий рівень дотримання цих прав, то сама по собі перспектива дотримання цих прав повинна розглядатися як чітка та важлива проблема. Вона становить для адміністрації вимогу та точку відліку в її діяльності. І ця вимога, і ця точка відліку легко могли б загубитися, якби єдиним критерієм відліку стала проблема хорошого управління та ефективної адміністрації. В цьому контексті зовнішній засіб контролю, особливо якщо це засіб більш індивідуалізованого типу, дозволяє впевнитися в тому, що первинні рішення адміністративного органу були правильно прийняті. Коли ж вони були ухвалені з порушеннями, то такий зовнішній засіб контролю дозволяє вчинити так, щоб відповідальному за первинне рішення органу дозволялося подавати скаргу в інший орган.

8. 2. Судовий контроль

Підходячи тепер до проблеми створення різних форм контролю у п'яти проаналізованих країнах, зазначимо, що єдиним підходом в усіх цих країнах є судовий контроль за діяльністю адміністрації. Кілька країн записали право на судовий контроль до своїх конституцій (Болгарія, Естонія та Угорщина), інші прийняли закони, які запроваджують цю практику (Албанія та Польща). В деяких випадках були створені спеціалізовані суди для розгляду адміністративних питань, в інших же випадках дозволено подавати скарги до звичайних цивільних судів. Потрібно звернення за правовим захистом до спеціалізованих адміністративних трибуналів залежатиме від певної кількості факторів, таких як традиція народу, рівень досвіду існуючих трибуналів і наявність необхідних засобів. Оскільки спеціалізовані адміністративні трибунали ще не існують, на перших порах можна передбачити подання скарг до цивільних трибуналів, які поступово набуватимуть досвіду в адміністративній сфері. Може бути дозволено зорієнтуватися на створення спеціалізованих трибуналів.

Хоч би якою була структура прийнятого судового органу, принцип судового контролю є основним здобутком, оскільки: діяльність адміністрації має бути відкритою для судових розглядів за критерієм порушення законів чи їхнього нерозумного застосування. Принцип законності, який лежить в основі цього підходу, повинен відмежовуватися від субстанції та суті справи. Субстанція належить судові, а суть справи залишена для оцінки чи знаходиться в розпорядженні органів, що відповідають за ухвалення рішення. Саме поняття законності може містити набір більш специфічних правових принципів, які належать до способу, в який адміністративні органи повинні діяти і приймати свої рішення. Однак на практиці в жодній із проаналізованих країн не було зроблено спроби для надання цим принципам законодавчої форми, хоча можна припустити, що з часом суди напрацюють низку доктрин, подібних до тих, які існують у багатьох країнах. В деяких країнах, таких як Угорщина та Польща, суди на сьогодні створили важливу судову практику в цій сфері.

Володіти засобом судового контролю - це одне. Користуватися ж ним з певною регулярністю - це зовсім інше. Можна очікувати однак, що в міру того, як адвокати звикатимуть до ідеї, що уряд може притягатися до відповідальності в суді, практика поступово розширюватиметься. Якщо швидкість її розширення залежатиме від численних факторів, то основними серед них стануть наступні: легка доступність, вартість, віра в незалежність та якість судів. Вартість та існування радників з юридичних питань також становитимуть ключові елементи успіху судового розгляду справ.

8.3. Прокурор

Відомство Прокурора, яке наділене повноваженнями у сфері публічного права, надає суттєві послуги судам у здійсненні ними судового контролю за адміністрацією. Кожна країна тією чи іншою мірою має таке Відомство, хоча Естонія єдина країна, яка має посаду Канцлера з правових питань. Албанія відібрала від Прокурора його функції у сфері публічного права, залишивши йому лише функції у сфері кримінального права. Ясно, що не бракує аргументів для виправдання створення

відомства, уповноваженого здійснювати контроль за діями адміністрації і вживати заходів, необхідних для припинення незаконних ситуацій. Може, буде користь, якщо оцінити надання цієї функції Прокурору, особливо пам'ятаючи набагато ширшу й рідко доброзичливу роль Прокурора в попередній історичний період розвитку цих країн.

8. 4. Вивчення діяльності адміністрації по суті

Тоді як система судового контролю за адміністрацією розвивається добре, відмінний стан справ домінує у сфері контролю, здійснюваного судом чи квазісудовим органом по суті дій та рішень. Спільний підхід усіх п'яти країн полягає в тому, що апеляції по суті повинні залишатися в межах адміністративної системи, яка допускає, що коли й існують помилки за фактом, рішенням чи оцінкою, то саме адміністративні органи найкраще їх виправлять. Можна сумніватися у правильності такого припущення, і в перших параграфах були наведені різні причини на користь системи контролю по суті, який здійснюється незалежним від адміністрації органом. Ці причини можуть бути особливо дійовими в країнах, де адміністрація була відносно закритою і мало прозорою, де надзвичайна однорідність інтересів об'єднувала уряд та адміністрацію і де сама ідея зовнішнього контролю була погано сприйнята.

Слід розуміти, що такий захист апеляційної процедури по суті претендує на ствердження принципу і не претендує на захист будь-якої інституції чи переважаючої процедури щодо іншої. Цей принцип може би бути задоволений різними способами, шляхом звернення до місцевих судів, спеціальних адміністративних трибуналів чи спеціалізованих трибуналів. Дійсно, у відповідь на побоювання бачити звичайні суди недостатньо поінформованими чи схильними до розгляду специфічних адміністративних аспектів поданих їм справ, поєднання адміністративних компетенцій та судової об'єктивності може виявитися привабливою моделлю. Цей підхід був, очевидно, успішно застосований багатьма країнами, серед яких Австралія, Франція, Великобританія. Цей підхід можна отримати, поєднавши переваги відкритих форм внутрішньої апеляції з вимогою незалеж-

ності по відношенню до самої адміністрації. Одним словом, слід було б, щоб п'ять цих країн продовжували власні роздуми щодо удосконалення системи судових апеляційних процедур по суті.

8.5. Місце омбудсмена

Омбудсмен також є іншою формою контролю, яка перемогла у двох (із п'яти проаналізованих) країнах (Угорщині та Польщі) і яка здобуває переваги на свою користь у третій країні (Естонії). Використання цієї посади в Угорщині та Польщі обмежується, однак, специфічними сферами конституційних прав та прав громадян. Йдеться про сфери, які найбільше заслуговують на те, щоб бути захищеними, але є й інші сфери, де використання омбудсмена може бути корисним. Тенденцією деяких країн стало створення посади одного омбудсмена із загальною компетенцією та кількох омбудсменів із спеціалізованою компетенцією. Трудність поняття омбудсмен полягає в тому, що приваблива сторона самого принципу цього поняття не підкріплена достатньою обізнаністю про практичну ефективність цієї посади.

Ми мало знаємо про ефективність, з якою різні типи омбудсменів виконують свою функцію контролю чи то для досягнення найкращої результативності у вирішенні індивідуальних скарг, чи то для стимулювання загального поліпшення самої практики існування цієї інституції. Безумовно важливо, щоб громадянин мав змогу розпочинати розгляд дій адміністрації у незалежному від адміністрації органі. Однак важко сказати, до яких пір слід відтягувати створення цієї посади як дійового засобу контролю.

Подібні коментарі можна зробити з приводу інших форм інспекцій, комітетів та комісій, наділених виконанням функції контролю. Єдиним органом з-поміж них, який особливо вирізняється, є Відомство контролю за рахунками, яке надає рельєфності фінансовим та управлінським аспектам адміністрації, хоча це Відомство не було встановлене в усіх країнах. На сьогодні існування такої інституції для здійснення цього типу функцій розглядається в багатьох країнах як ключовий елемент успішного управління. П'ять країн володіють набором інших органів

контролю із специфічними функціями, і хоча вже були наведені деякі приклади, проте не було можливості представити їх докладніше. Однак очевидно, що вони відіграють важливу роль у функціонуванні хорошої адміністрації.

8. 6. Парламент та парламентські комісії

Останньою формою контролю є Парламент та парламентські комісії. Із коротко поданих тут викладок випливає, що всі проаналізовані країни мають у своєму розпорядженні структуру, необхідну як самому Парламентові, який добре функціонує, так і системі ефективних комісій. Однак сьогодні ще занадто рано говорити, чи практика виправдає всі надії. Як засіб контролю за адміністрацією комісії пропонують вагомі можливості. Але багато з них ще не створені. Комісії є сьогодні лише на першому етапі їхнього організаційного становлення. І проходження цього етапу вимагатиме часу й терпіння.

**Адміністративна процедура
та контроль за діяльністю
адміністративних органів
в Угорщині, Польщі, Болгарії,
Естонії та Албанії**

Публікації SIGMA: №17

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*
Редактор *В.А. Дон*
Комп'ютерна верстка *Л.К. Довніч-Мартиненко*
Коректор *С.В. Шиманська*

Видавництво
Української Академії державного управління
при Президентіві України.
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20.

A28 **Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії.** - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 236 с.

ISBN 966-7353-62-1

A 120320200-011 Без оголош.
УАДУ - 99

ББК 67.99(2)1

Підписано до друку 27.09.99. Формат 60x90 ¹/₁₆
Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 14.16