

## СПРОЩЕННЯ ВИМОГ ДО АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОКУМЕНТІВ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

### FACILITATING DEMANDS TO ADMINISTRATIVE DOCUMENTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

У статті розглянуто сучасні вимоги до спрощення адміністративних документів, подання звернень громадянами до адміністративних органів, основні правила та сучасна практика діяльності адміністративних комісій при органах виконавчої влади та органах локальної адміністрації європейських країн.

Зроблено висновок про те, що спрощення вимог до адміністративних документів слід розглядати як постійну функцію адміністративних органів, що має здійснюватися на постійній основі уповноваженими адміністративними органами та бути прямо передбаченою компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дозволить виробити стандарти адміністративних формулярів сучасного зразка та спростити доступ до адміністративної діяльності адміністративних органів, підвищити довіру до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Автором узагальнено, що спрощення адміністративних формулярів виступає важливою самостійною вимогою до діяльності адміністративних комісій адміністративних органів, спрямовану на перевірку зрозумілості, доступності, простоти і логічності викладу тексту адміністративного формуляру для громадян, які живуть у певному населеному пункті, області та з використанням усталеної практики та традицій спілкування.

Наголошено, що відмови у розгляді адміністративних документів мають стати негативним минулим вітчизняної правозастосовної практики, в перспективі органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні спрямовувати свої зусилля на подолання негативної практики відмов у розгляді звернень громадян за формальними підставами.

**Ключові слова:** адміністративні документи, адміністративна справа, адміністративне провадження, звернення громадян, адміністративний формуляр, європейські стандарти адміністративних процедур.

In this article author's reviewed modern demands as to facilitating demands to administrative document, submission of citizens applications to administrative bodies, main rules and modern practice of administrative commissions activities at executive authorities an local European administration bodies in European countries.

Conclusions as to facilitation of demands regarding administrative document have been made, and defined, that such an activity should constitute a constant function of administrative bodies should be realized on a constant basis by authorized administrative bodies and local self-government authorities, that would make it possible to design national standards of administrative documents of modern quality and to facilitate access to administrative activity of administrative bodies, to strengthen trust to executive authorities and local governance.

Author generalized, that facilitation of administrative documents should become an important independent demand to activate of administrative commission at administrative bodies, oriented at check of understanding, accessibility, simplicity and logics in the text of administrative document for citizens, that inhabit a certain territory of the state, region with respect to the practice and traditions of counteraction.

It was underlined, that refusals in revising administrative documents should become negative past experience in domestic law-enforcement practice, and prospectively executive bodies and local self-government bodies should be oriented on overcoming consequences of refusals and negative practices in revising citizens applications on formal grounds.

**Key words:** administrative document, administrative case, administrative proceeding, citizens applications, administrative documents, administrative procedure.

Актуальність дослідження спрощення вимог до адміністративних документів в адміністративних провадженнях підвищується з огляду на велику кількість поданих та не розглянутих звернень, відмов, що надсилаються адресатам звернень громадян з формальних підстав. Натомість європейська практика розгляду звернень громадян спрямована на максимальне спрощення вимог до адміністративних документів, формулярів, запитів, що подаються в письмовому або електронному вигляді.

**Метою цієї статті** є розгляд сучасних вимог до спрощення адміністративних документів при їх поданні на розгляд адміністративними органами. Завданнями даної статті є узагальнення європейського та вітчизняного досвіду щодо спрощення вимог до адміністративних документів, формулювання пропозицій щодо врахування позитивного європейського досвіду щодо спрощення формалізованих вимог до адміністративних документів і у вітчизняному законодавстві, правозастосовній практиці. Наступні напрями розвідок мають бути спрямовані на удосконалення порядку подання адміністративних документів, їх розгляду відповідно до стандартизованих вимог належної адміністративної безспірної процедури, запровадженої в європейському адміністративно-процедурному законодавстві.

Важливість спрощення адміністративної діяльності, правовим форм прийняття рішень та участі в них приват-

них осіб важко недооцінити, адже в сучасному суспільстві дедалі зростає кількість громадян, які мають лише дуже загальні уявлення про право та справедливість, не мають конкретизованих уявлень про прийняття рішень органами виконавчої влади та часто відмовляються від звернення до адміністративних органів через недовіру до них, держави чи політиків.

Для зміни таких домінант в публічно-правовій сфері має відбутися демократичний перегляд вимог до взаємодії з приватними особами [1], запровадження таких презумпцій, гарантій, принципів, які б допомогли пересічним громадянам самостійно реалізовувати гарантовані їм Конституцією України та законами України права, свободи, законні інтереси у зручний для них спосіб.

Серед сучасних провідних дослідників проблем розвитку адміністративних проваджень та вимог щодо адміністративних документів, рішень, що приймаються адміністративними органами слід зазначити: І.П. Голошніченко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбиду, Д.М. Лук'яня, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педько та низку інших. Проте, досі не вирішеними залишаються проблеми формування та співвідношення національних та європейських адміністративних проваджень, їх класифікації, удосконалення процесуального законодавства з урахуванням мінімальних стандартів дотримання прав людини на різних стадіях адміністративного процесу.

Вимоги щодо спрощення адміністративних документів закріплені в багатьох стратегічних та програмних документах, які мали за мету проведення адміністративної реформи в європейських країнах, тому ці важливі, на мій погляд, засади потребують комплексного впровадження і в усіх видах адміністративної діяльності вітчизняних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [2].

Спрощення формалізованих вимог має відбуватися як на рівні законодавчого закріплення дефініцій, функцій, компетенції органів публічної адміністрації у простий, зрозумілий спосіб з використанням доступних пересічному громадянину для розуміння, прийняття та застосування лексичних одиниць, що дозволило б забезпечити подання відповідного звернення невідкладно, без додаткових технічних, формально-логічних, програмних чи інших обтяжень, що можуть виступати адміністративними бар'єрами при реалізації суб'єктивних прав і свобод громадян.

Спрощення формалізованих адміністративних процедур в європейських країнах забезпечувалося роботою спеціально уповноважених адміністративних комісій, які проводили прикладні дослідження, спрямовані на отримання від населення детальної інформації щодо доцільності заповнення тих чи інших адміністративних документів, спрощення адміністративних формулярів, надання додаткових консультацій чи інформації з приводу їх заповнення.

З огляду на це вивчення роботи та досвіду реформування адміністративних документів в європейських країнах з метою спрощення вимог, підвищення доступності адміністративної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, набуває особливого значення і для українського законодавства, правозастосовної практики, адже дозволить не тільки ілюстративно, але й практично спростити взаємодію з приватними особами на усіх рівнях: від центрального до локального.

Спрощення вимог до адміністративних документів має включати низку правил щодо складання адміністративних формулярів, заяв, пропозицій, зокрема, у такий спосіб, щоб адміністративні органи не створювали не потрібних додаткових перепон для подання таких звернень [3], не вимагали додаткових довідок, витягів, копій документів, якщо такі наявні в актуальних державних реєстрах відповідних рішень органів публічної влади.

Зокрема, критеріями перевірки адміністративного формуляра на відповідність вимогам щодо спрощення вимог до звернень громадян, можна встановити наступні: зазначення уповноваженого адміністративного органу, його посадової особи, необхідних реквізитів, формулювання суті вимоги або прохання громадянина простою зрозумілою мовою, посилення на зміст або спосіб реалізації суб'єктивного права, а у випадку його порушення – на спосіб правового захисту чи оскарження, який використовувався громадянином перед зверненням до адміністративного органу, короткі результати попередній дій, рішень, розгляд доказів адміністративним органом, зазначення строків, що мають значення для належної реалізації покладених на громадянина обов'язків в публічно-правовій сфері.

Адміністративні формуляри не можуть містити складних конструкцій теоретичного, методологічного характеру, мають бути спрямовані на змістовне відтворення запиту громадянина та відображення суті прийнятого рішення в адміністративній справі. Адміністративні формуляри не можуть бути обтяжені вимогами щодо зазначення понад 3-5 документів, на яких має ґрунтуватися адміністративне рішення у справі, адже всі вони є наявні в актуальних публічних реєстрах та можуть бути відриті суб'єкту прийняття рішення за персональним доступом в електронному форматі.

Відповідне спрощення адміністративних формулярів дозволить значно підвищити статистичні показники звернень до адміністративних органів та зменшити випадки відмов громадянам у їх прийнятті з формальних підстав.

На жаль, в Україні практика відмов при зверненні громадян до адміністративних органів є досить поширеною [4-6] і потребує поступового подолання через невідповідність інтересам ані громадян, ані адміністративних органів, ані держави.

Перешкода реалізації інтересів громадян при отриманні відмови адміністративного органу може бути оскаржена до адміністративного суду, але сам факт відмови понижує довіру до адміністративного органу як самого суб'єкта звернення, так і його оточення, яке дізнається про факт такої відмови і її підстави. Таким чином, одиначна відмова може знизити довіру до адміністративного органу у п'яти і більше родичів, знайомих, співробітників такого суб'єкта звернення та змінити їх ставлення до діяльності адміністративних органів на різко негативне, призвести до відмови в подальшому звертатися до адміністративних органів з будь-яких питань, до використання посередників, що негативно позначиться не тільки на іміджі, але й доходах адміністративних органів від адміністративних зборів.

Використання простої, зрозумілої мови – наступна важлива вимога до адміністративних формулярів, в якій об'єднано правила щодо використання тих лексичних одиниць, які найбільш часто використовуються в певному селі, селищі, місті, причому використання саме поширеного у даному населеному пункті відповідника, або синоніма, обґрунтовується доцільністю його розуміння та застосування суб'єктом звернення в перший же день подання відповідного формуляра, заяви, пропозицій. Тобто критерієм застосування синонімів виступають не нормативні вимоги до наукової літератури, а зручність застосування та зрозумілість в обраному контексті цільовою аудиторією суб'єктів звернення до адміністративних органів.

Застосування правничої термінології передбачає врахування ступеня ознайомлення з нею цільовою аудиторією та рівня правосвідомості громадян. Часто мешканці далеких сіл не можуть зрозуміти нові слова, перекладені з іноземних мов реалії чи символи, тому застосування прямих аналогій з європейським законодавством не є виправданим. Зокрема, під час реформування законодавства про звернення громадян часто поставало питання про доцільність використання дефініції «петиція», проте термін «звернення» залишився більш усталеним та вживаним на всій території України, в той час як представники західних областей вбачали більшу користь від застосування терміна «петиція».

Справді, на моє переконання, звернення громадян в українському розумінні його законодавчого закріплення містить кілька аспектів розуміння, які вже традиційного використовуються в даному сегменті правового регулювання. Доцільність кардинальної заміни центральних дефініцій такого порядку повинна обґрунтовуватися відповідними необхідними змінами правового регулювання, складністю його розвитку, залученням іноземних суб'єктів на постійні основи для взаємовигідного співробітництва, а не представляти собою формальну заміну термінології без виправлення недоліків правового регулювання, що, на жаль, часто спостерігається у вітчизняній правотворчості.

На сучасному етапі теорія адміністративного процесу впроваджує гарантовані Конвенцією про захист прав та основоположних свобод людини мінімальні стандарти захисту прав людини в різних адміністративних провадженнях, а також відбувається доктринальне переосмислення змісту, ознак адміністративних проваджень, виокремлення нових видів учасників адміністративних проваджень та специфіки участі в них фізичних та юридичних осіб з іноземним елементом, що дедалі частіше реалізуються на території нашої держави.

В радянський період правова природа адміністративного процесу розкривалися через процесуальні та не процесуальні процедури, в той час як у сучасній європейській теорії адміністративного процесу використовується

в даному контексті характеристика спірних та безспірних адміністративних проваджень. Тут поняття адміністративних процедур та адміністративних проваджень можна розглядати як синонімічні, хоча з теоретичної точки зору вони мають свої власні обсяги значень.

На мій погляд, справді, вітчизняна теорія адміністративного процесу повинна орієнтуватися на такі здобутки європейської теорії адміністративного процесу та не йти шляхом формування суб'єктивних узагальнень щодо природи адміністративного процесу, а забезпечити єдність правозастосування та гарантування основних процесуальних прав, можливостей захисту прав людини в різного роду адміністративних провадженнях саме на основі цілісного, комплексного підходу, заснованого на правилах належного судового процесу європейського зразка.

**Висновки.** Спрощення вимог до адміністративних документів слід розглядати як постійну функцію адміністративних органів, що має здійснюватися на постійній основі уповноваженими адміністративними органами ітабути прямо передбаченою компетенцією органів вико-

навчої влади та органів місцевого самоврядування. Така постійна діяльність дозволить виробити стандарти адміністративних формулярів сучасного зразка, які б спрощували доступ до адміністративної діяльності адміністративних органів та підвищували довіру до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Спрощення адміністративних формулярів виступає важливою самостійною вимогою до діяльності адміністративних комісій адміністративних органів, спрямовану на перевірку зрозумілості, доступності, простоти і логічності викладу тексту адміністративного формуляру для громадян, які живуть у певному населеному пункті, області та з використанням усталеної практики та традицій спілкування.

Відмови у розгляді адміністративних документів мають стати негативним минулим вітчизняної правозастосовної практики, в перспективі органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні спрямовувати свої зусилля на подолання негативної практики відмов у розгляді звернень громадян за формальними підставами.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Національна доповідь «Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави». Підрозділ 5.5. Політичні, соціальні та гуманітарні аспекти становлення нової культури управління. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015 : Національна доповідь за заг. ред. В. М. Гейця. К.: НВЦНБУВ, 2010. 232 с.
2. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Білозерська Т.О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сучасних умовах: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 24 с.
5. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. К., 2009. 20 с.
6. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Х., 2004. 20 с.