

УДК 342.9

Ю.М. ФРОЛОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу

КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Ключові слова: адміністративна процедура,
принципи адміністративних процедур, адмініст-
ративно-правові відносини

Вихідні положення адміністративно-процедурної діяльності набувають свого закріплення у принципах застосування адміністративних процедур. Запровадження у правозастосовну діяльність публічних органів влади сучасних принципів адміністративної процедури має важливе значення для ефективного регулювання адміністративно-процедурних відносин суб'єктів владних повноважень із іншими суб'єктами адміністративних правовідносин, адже саме принципи є тим необхідним підґрунтям, яке «дозволяє захистити права і законні інтереси будь-якої особи у взаємовідносинах із державою, сприяє обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку службовців, підвищенню ефективності роботи органів державної влади» [1, с.150].

Дослідженням адміністративних процедур присвячена ціла низка наукових праць таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бандурка, Н. Галіцина, Е. Демський, О. Кузьменко, О. Миколенко, Е. Талапіна, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа та ін. Безпосередньо проблему класифікації принципів адміністративних процедур розробляли С. Агафонов, Є. Дегтярьова, О. Лагода, О. Соловійова, В. Тимошук. Проте, у сучасному адміністративному праві наразі не існує єдиного підходу до визначення критеріїв класифікації та виділення відповідних видів принципів адміністративних процедур, що й зумовлює актуальність даної статті.

Тому метою статті є дослідження принципів адміністративних процедур, що передбачає вирішення таких основних завдань: аналіз

сучасних наукових підходів до визначення можливих критеріїв класифікації принципів адміністративних процедур, виділення основних видів принципів, що регулюють адміністративно-процедурну діяльність, а також уточнення їх змістового наповнення відповідно до існуючих європейських стандартів у галузі адміністративного права.

Слід зазначити, що сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці-адміністративісти визначають цілу низку принципів застосування адміністративних процедур. Російські дослідники Ю. Тихоміров, Е. Талапіна, С. Агафонов до основних принципів адміністративних процедур відносять правореалізаційне забезпечення, законність, відкритість, доступність, обов'язковість, ефективність, концентрацію дій [2, с.4; 3, с.266], В. Тимошук серед найважливіших принципів, які є вихідними для адміністративно-процедурної діяльності, виокремлює принципи законності, рівності, публічності, оперативності, ефективності та підконтрольності [4, с.32–36]. Деякі науковці пропонують розподіл принципів адміністративних процедур на групи, відповідно до тих чи інших критеріїв. Так, виділяють загальні (загальноправові) та галузеві (характерні для адміністративного процесу) принципи [1, с.150], загальні принципи і принципи-норми [4, с.32]. О. Лагода поділяє усі принципи на загальноправові, які визначають фундаментальні положення у контексті адміністративно-процедурної діяльності та мають загальноправове значення, і галузеві, що закріплюють сутність власне адміністративно-процедурної діяльності [5, с.11–13]. Є. Дегтярьова в основу розподілу основних принципів адміністративних процедур пропонує покласти критерій об'єкту правового регулювання, виділяючи, таким чином, дві групи принципів – організаційні та функціональні. До першої групи, відповідно, відносяться принцип компетенції; принцип рівності усіх осіб, які беруть участь в адміністративній справі, перед законом і перед органом, що вирішує справу; принципи диспозитивності та публічності; принцип відповідальності органу (посадової особи) і осіб, які беруть

участь у справі, за обґрунтованість та законність дій та рішень. Другу групу, на думку вченої, складають принципи транспарентності, формальної істини та процесуальної економії [6, с.8].

Розглянувши існуючі наукові підходи до визначення можливих критеріїв класифікації принципів адміністративних процедур, вважаємо доцільним при аналізі принципів виходити з їх розподілу на дві основні групи: загальні та спеціальні. Крім того, слід також визначити й окрему групу принципів адміністративної процедури, що виділяються в сучасному європейському адміністративному праві.

Серед загальних принципів адміністративної процедури, що є традиційними для адміністративного процесу в цілому, перш за все, слід відзначити принцип верховенства права, який є пріоритетним принципом у правовій державі та основоположним для усієї сукупності принципів у сфері застосування адміністративної процедури [1, с.150]. У сучасному адміністративному праві даний принцип традиційно визначається як принцип функціонування держави, що означає забезпечення пріоритету прав людини, безумовне підпорядкування діяльності усіх державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту зазначених прав [7, с.73]. Адміністративний орган в адміністративній процедурі повинен керуватися принципом верховенства права, який зобов'язує його не тільки дотримуватися вимог нормативного акта, але й зважати на відповідність цього акта вищим за юридичною силою нормам права [4, с.32]. Крім того, принцип верховенства права означає співвідношення права і політики, економіки, ідеології, а також інших соціальних норм (моралі, звичаїв тощо), яке полягає у пріоритеті права щодо них. О. Соловйова підкреслює, що одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить у собі й інші регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством і зумовлені історично досягну-

тим культурним рівнем суспільства [1, с.150]. Тому, вирішуючи конкретну індивідуальну справу, орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, відповідно до даного принципу, має розглядати право не як закон чи систему нормативних актів, а як втілення справедливості (рішення адміністративного органу повинно бути справедливим).

Ще однією складовою загального принципу верховенства права є принцип пропорційності [8, с.48], спрямований на забезпечення неможливості обмеження основних прав та свобод людини і громадянина, захист від необмеженого панування державних інтересів над інтересами особистості. Проект Адміністративно-процедурного кодексу визначає принцип пропорційності як обов'язок адміністративного органу під час вирішення адміністративної справи зберігати баланс між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, і будь-якими можливими негативними наслідками для прав, свобод та інтересів особи, які можуть настати в результаті прийняття адміністративного акта. Згідно з Проектом, адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень (ст.15 [9]).

Одним із найважливіших принципів у державній діяльності загалом та в адміністративній процедурі, зокрема, є принцип законності. Як і принцип верховенства права, принцип законності також належить до загальних конституційних принципів і може бути визначений як здійснення адміністративними органами своєї діяльності лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством (ст.8 [9]). Дійсно, Конституція України безпосередньо визначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України (ч.2 ст.19 [10]). Це означає, що лише законодавець може здійснювати правове регулювання адміністративної процедури; інші нормативні акти, крім Консти-

туції й законів України, не можуть бути використані для регулювання відносин між адміністративними органами і фізичними та юридичними особами.

До загальних принципів слід також віднести принцип рівності, що набуває особливого значення в адміністративній процедурі. Спираючись на положення Конституції України, згідно з яким «не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками» (ч 2 ст.24 [10]), даний принцип закріплює рівність учасників адміністративного провадження перед законом. Таким чином, вирівнюється правове становище приватної особи у відносинах з органом публічної адміністрації, а також встановлюється рівність різних приватних осіб перед законом. Зокрема, у Проекті Адміністративно-процедурного кодексу зазначається, що усі учасники адміністративного провадження є рівними перед законом, а адміністративний орган повинен забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження під час здійснення процедурних дій та прийняття процедурних рішень (ст.9 [9]).

Суттєву роль в адміністративній процедурі відіграє принцип публічності. В традиційному для вітчизняного адміністративного права вимірі його можна розуміти як обов'язок адміністративного органу розглядати та розв'язувати справи від імені держави або територіальної громади, з урахуванням публічних інтересів [11, с.201]. При цьому важливо чітко розмежовувати адміністративні органи і невідладні (непублічні) суб'єкти. В. Тимошук відзначає, що в цьому значенні принцип публічності фактично тотожний відомому в західних країнах принципу офіційності, який вимагає активної ролі адміністрації у вирішенні адміністративних справ [4, с.34]. Водночас, слід зауважити, що розуміння принципу публічності в доктрині та практиці багатьох західних країн є дещо іншим і ближчим за своїм змістом до принципу відкритості. В деяких

вітчизняних джерелах також зустрічається розуміння принципу публічності як відкритості [12, с.56]. У цьому ж сенсі О. Лагода, пропонуючи формулювати принципи публічності та гласності відповідно до західної наукової доктрини, визначає офіційність як публічність, а публічність як гласність [5, с.11].

Аналіз спеціальних принципів, які відбивають сутність процедурної діяльності, безпосередньо пов'язаний із розглядом сучасних стандартів щодо закріплення принципів адміністративних процедур у міжнародному адміністративному праві. Слід відзначити, що в нормативних актах низки європейських держав стосовно регулювання адміністративних процедур закріплені та діють на практиці відповідні принципи, серед яких можна відзначити, зокрема: принцип правової довіри, принцип заборони свавілля, принцип самостійності, принцип економічності, принцип ефективності, принцип прозорості, принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх державних органів та ін. Розглядаючи чинні європейські стандарти адміністративного права, зокрема, видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» [13], до найбільш важливих принципів при унормуванні адміністративної процедури можна віднести:

- доступ до публічних послуг – право кожного звертатися до органів публічної влади, які, у свою чергу, зобов'язані діяти у належний спосіб (що залежить від характеру звернень і визначається законодавством держави);
- право бути почутим – зацікавлені особи мають право подавати факти, аргументи та свідчення (а органи влади зобов'язані поінформувати зацікавлену особу про те, що вона має право надати факти, свідчення або докази);
- право бути представленим та право на допомогу – зацікавлена особа має право бути представленою, а також має право на допомогу протягом усього адміністративного провадження, в якому вона задіяна;
- розумний строк – обов'язок органів публічної влади проводити адміністративні про-

вадження та приймати за його підсумками кінцевий адміністративний акт протягом розумно обґрунтованого часу;

– повідомлення про підстави та засоби оскарження – адміністративний акт має бути повідомленим усім зацікавленим особам, а також містити вказівки на можливі засоби його оскарження;

– виконання адміністративних рішень – адміністративні рішення, які надають право чи захист інтересу приватної особи, повинні бути виконані впродовж розумного строку.

У «Резолюції про захист особи від актів адміністративних органів» було визначено п'ять основних принципів: право бути вислуханим; доступ до інформації; допомога і представництво; викладення мотивів; зазначення засобів правового захисту [4, с.461]. Зважаючи на важливість кожної з цих вимог до адміністративної процедури, а також на необхідність узгодження вітчизняного законодавства з європейськими стандартами, їх слід розглядати в межах конкретних питань адміністративної процедури, зокрема тих, які стосуються прав особи в адміністративній процедурі, обов'язків адміністративного органу, вимог до адміністративних актів тощо.

Так, право бути вислуханим є одним із фундаментальних принципів справедливої процедури й означає забезпечення особі можливості надавати адміністративному органу факти та аргументи у справі. Право бути вислуханим має бути забезпечене насамперед у справах, де передбачається прийняття «несприятливих» адміністративних актів, тобто таких, які негативно впливають на права, свободи та законні інтереси відповідної особи [11, с.200].

Принцип доступу до інформації, безпосередньо пов'язаний із попереднім принципом, спрямований на забезпечення відкритості в адміністративній процедурі і передбачає, що особі за її запитом має надаватися інформація у справі. Вважаючи даний принцип одним із ключових принципів в адміністративній процедурі, В. Тимошук наголошує на необхідності закріплення та реалізації даного принципу в національному законодавстві, адже «шлях

на максимальну відкритість, зокрема, і в адміністративній процедурі, має сприяти не лише демократизації вітчизняної влади, її підконтрольності суспільству, але й мати значний антикорупційний ефект» [4, с.36].

Принцип допомоги та представництва, згідно з яким особі має надаватися допомога або забезпечуватися представництво в адміністративній процедурі, та який складається з таких елементів, як обов'язок адміністративного органу сприяти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів, а також право особи брати участь в адміністративній процедурі особисто або через представника, також мають дуже важливе значення для національного законодавства, адже наразі чинне адміністративне законодавство не передбачає загального права на представництво в адміністративній процедурі.

Відповідно до принципу викладу мотивів, якщо адміністративний акт є таким, що за своїм характером несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, така особа отримує інформацію про мотиви, на яких він ґрунтується. Таким чином, даний принцип безпосередньо спрямований на захист прав особи у відносинах з адміністративними органами через зобов'язання адміністрації вказувати на підстави та обставини прийняття рішення. При цьому обсяг обґрунтування має бути достатнім, щоб можна було зрозуміти мотиви органу в прийнятті саме такого рішення.

Нарешті, принцип зазначення засобів правового захисту, який також є важливою гарантією захисту прав особи в адміністративній процедурі, зобов'язує адміністративний орган у самому адміністративному акті зазначити порядок його оскарження. Згідно з даним принципом, в адміністративному акті, що несприятливо впливає на права або інтереси особи, мають бути зазначені засоби правового захисту проти такого впливу та строки для їх використання.

Принципи здійснення адміністративних процедур, в яких відображені сучасні європейські стандарти адміністративного права, були покладені в основу Проекту Адміністра-

тивно-процедурного кодексу, в якому, поряд із загальними принципами публічно-правових відносин (такими, як верховенство права, законність, рівність учасників процедури перед законом, гласність, відкритість), закріплено низку спеціальних принципів адміністративних процедур. Зокрема, з метою забезпечення об'єктивного і справедливого вирішення справ передбачені такі принципи:

1. Ефективність, тобто організація адміністративним органом вирішення адміністративних справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами часу та коштів (ст.18 [9]). Визначаючи даний принцип як один з фундаментальних принципів адміністративної процедури взагалі, деякі автори нап'ямують пов'язують його реалізацію з дією інших принципів – неформальності (згідно з яким адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізованою) [11, с.203] або строковості (оперативності), адже адміністративна процедура, як і будь-яка інша діяльність, вимагає обмеження строками [4, с.35], відповідно до якого адміністративний орган повинен вирішувати адміністративну справу своєчасно, протягом розумного строку (тобто у найкоротший термін, достатній для її вирішення) (ст.17 [9]). До основних критеріїв, що використовуються для визначення ефективності здійснення адміністративної процедурної діяльності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, відносять цілі, час, стиль та затрати, які, «застосовані у взаємозв'язку і розглянуті під кутом зору змісту та сили зумовлених ними управлінських дій, здатні охарактеризувати їх організацію і функціонування як суб'єктів управління» [1, с.153].

2. Принцип використання повноважень з належною метою, згідно з яким адміністративний орган під час розгляду адміністративної справи зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані (ст.10 [9]). Як підкреслює О. Соловйова, саме реалізація повноважень з метою, з якою надані такі повноваження, є критерієм ефективності виконання органом

публічної влади покладених на нього функцій і завдань [1, с.151].

3. Принцип пропорційності, відповідно до якого адміністративний орган під час вирішення адміністративної справи, вчинення процедурних дій і прийняття процедурних рішень зберігає баланс між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт, і будь-якими можливими негативними наслідками для прав, свобод та інтересів особи, які можуть настати в результаті прийняття адміністративного акта (ст.15 [9]). Розглядаючи зв'язок даного принципу із принципом використання повноважень з належною метою, В. Авер'янов визначає останній як обов'язки адміністративного органу (використовувати повноваження лише з метою, для якої це повноваження надано; зважати на негативні наслідки своїх рішень та дій; співвідносити цілі прийняття рішення та умови їх досягнення), які постають необхідними юридичними механізмами реалізації принципу пропорційності [11, с.204].

4. Безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, що виключає будь-яку неправомірну заінтересованість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення адміністративної справи (ст.12 [9]). Застосування даного принципу у сфері адміністративних процедур виступає дієвою гарантією дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами держави та органами місцевого самоврядування.

Серед інших важливих принципів, які стосуються регулювання адміністративних процедур, О. Соловйова відзначає принципи добросовісності, розсудливості, презумпції правомірності дій і вимог особи [1, с.151–154]. Аналізуючи принципи, які відбивають сутність процедурної діяльності, О. Лагода, крім принципів, що знайшли своє відображення у проекті Адміністративно-процедурного кодексу, пропонує застосовувати у практиці адміністративно-процедурної діяльності також додатковий – принцип координації процедур,

зміст якого полягає у тому, що результатом у розв'язанні адміністративної справи має стати висловлення своєї позиції декількома державними установами [5, с.12]. В. Авер'янов та В. Тимошук до принципових вимог до адміністративного органу в адміністративній процедурі пропонують також віднести принцип підконтрольності [11, с.202] або гарантованого правового захисту [4, с.36], згідно з яким діяльність адміністративних органів підлягає обов'язковому зовнішньому контролю (насамперед, контролю з боку інших органів влади).

Таким чином, підсумовуючи різні підходи до визначення та класифікації принципів, що регулюють адміністративно-процедурну діяльність, маємо виділити такі основні загальні принципи адміністративних процедур, як верховенство права, законність, рівність та публічність, а також такі спеціальні принципи, що стосуються власне процедурної діяльності і відповідають сучасним європейським та світовим стандартам в галузі адміністративного права, як ефективність (що містить в собі такі додаткові принципи, як оперативність і неформальність), пропорційність, безсторонність (неупередженість) та підконтрольність. Варто також наголосити на необхідності закріплення та реалізації такого фундаментального принципу, як принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування.

Безумовно, наведений перелік принципів адміністративних процедур не є остаточним та вичерпним. Крім того, відзначаючи виняткову важливість в адміністративній процедурі кожного із зазначених принципів, слід також погодитися з думкою сучасних вчених-адміністративістів про те, що дані принципи не повинні залишатися лише формальними деклараціями, адже задля забезпечення дієвості принципів необхідно їх змістовне наповнення реальними правовими механізмами [11, с.204; 4, с.9]. Отже, головним завданням сьогодні уявляється реальне впровадження даних принципів у сферу правового регулювання взаємовідносин органів державної влади та місцевого

самоврядування з іншими суб'єктами адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури / О. М. Соловійова // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – № 988. Серія «Право». – 2011. – Вип. № 10. – С. 149–155.
2. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 3–13.
3. Агафонов С. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах / С. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101. – С. 264–268.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
6. Дегтярева, Е. А. Административные процедуры : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Е. А. Дегтярева. – Ростов/н/Д, 2007. – 25 с.
7. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
8. Погребняк С. Основні вимоги, що впливають з принципу верховенства права / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 4. – С. 41–50.
9. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект (неофіційний текст) : від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://document.ua/administrativno-procedurnii-kodeks-ukrayini-neoficiinii-teks-doc40440.html>.

10. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

12. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко,

М. Ф. Стахурський ; за заг. ред. Голосніченка І. П. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

13. Руководство «Администрация и Вы – принципы административного права в области отношений между административными органами и частными лицами» (часть первая) // Администрация и частные лица – европейский и российский опыт поиска взаимопонимания / под общ. ред. В. Н. Южакова. – М. : Статут, 2006. – 208 с. (Совет Европы и Центр стратегических разработок).

Фролов Ю. М. Класифікація принципів адміністративних процедур / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 423–429 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_72.pdf

Розглянуто сучасні наукові підходи до класифікації принципів адміністративних процедур. Визначено основні критерії класифікації та виділені відповідні види принципів адміністративних процедур, розкрито їх зміст.

Фролов Ю.Н. Классификация принципов административных процедур

Рассмотрены современные научные подходы к классификации принципов административных процедур. Определены основные критерии классификации и выделены соответствующие виды принципов административных процедур, раскрыто их содержание.

Frolov Y.M. Classification of Principles of Administrative Procedures

The contemporary scientific approaches concerning classification of principles of administrative procedures are considered. The basic criteria of classification of principles of administrative procedures are determined. The analysis of main types of principles of administrative procedures is performed.