

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ: СУТНІСТЬ, ПЕРЕЛІК, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

Криворучко І. В.,

аспірант кафедри державознавства і права

Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

На основі аналізу наукової літератури та чинного вітчизняного законодавства досліджуються поняття та характеристика таких організаційних принципів адміністративної процедури, як гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, пропорційність, розумний строк, оперативність, ефективність. Визначено роль означених принципів у процесі реалізації прав, свобод та обов'язків фізичних і юридичних осіб та запропоновано зміст їх законодавчого формулювання.

Ключові слова: принципи, адміністративна процедура, гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, пропорційність, розумний строк, оперативність, ефективність.

Kryvoruchko I. V.,

Postgraduate student of Political Science and Law Department NAPA, Kyiv

ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE: THE NATURE, THE SPECIFICATION, LEGISLATIVE CONFIRMATION

In the article, on the basis of analysis of scientific literature and existing national legislation one investigates concepts and characteristics of the organizational principles of administrative procedure as transparency and openness, preservation of confidential information, proportionality reasonable time, efficiency and effectiveness. It is shown the role of the aforementioned principles in the implementation of the rights, freedoms and responsibilities of individuals and entities and proposed content and their legislative wording.

Key words: principles, administrative procedure, transparency and openness, preservation of confidential information, proportionality, reasonable time, speed, efficiency.

Серед принципів адміністративної процедури значну роль відводиться організаційним, завдяки яким розкривається функціональна та організаційна структура адміністративної процедури.

Законодавча невизначеність змісту цих принципів призводить до різного теоретичного бачення їхньої сукупності та змісту кожного з них, відсутності ґрунтовного аналізу сутності їх, насамперед у взаємозв'язку з їхнім практичним застосуванням. Зміст цих принципів недостатньо враховується і при визначенні адміністративних процедур у діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування. Тому ці питання потребують додаткового аналізу та відповідних узагальнень, що й зумовлює актуальність даної теми.

Проблематика, що пов'язана з принципами адміністративної процедури, у т. ч. організаційними, розглядалась такими вченими, як В. Кондратенко [7], М. Костенніков, А. Кононов, А. Куракін [2], С. Погребняк [8], А. Пухтецька [13], О. Соловійова [14], В. Тимошук [20], С. Шевчук [20] та ін. Проте ця проблематика й надалі потребує свого вивчення й залишається актуальною. Аналіз та поглиблення досліджень з цієї проблематики є надзвичайно важливим для реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у відносинах із публічною адміністрацією, відповідно до чого дедалі більше актуалізується питання встановлення їхньої сутності як державноуправлінської категорії.

Метою статті є окреслення сукупності та змісту організаційних принципів адміністративної процедури, зважаючи на стан розроблення цього питання в науковій літературі. Досягнення мети потребує вирішення таких завдань, як узагальнення теоретичних напрацювань, їхній критичний аналіз та формулювання авторського підходу до переліку та змісту цих принципів із подальшим його відображенням у законодавчих актах.

© Криворучко І. В., 2016

Зважаючи на наукові підходи [1–4; 7; 8; 12–14; 17–20], до організаційних принципів адміністративної процедури відносимо: гласність та відкритість, збереження конфіденційної інформації, принцип пропорційності, розумний строк, принципи оперативності, ефективності.

Особливе місце в адміністративній процедурі посідає принцип гласності та відкритості в діяльності публічної адміністрації. Слід звернути увагу, що деякі науковці ці принципи відокремлюють один від одного, деякі вважають, що відкритість є елементом гласності; деякі ототожнюють (іноді у так званому вузькому розумінні). На думку В. Кондратенка, гласність можна розглядати в широкому розумінні як конституційний демократичний принцип соціального взаємозв'язку держави та суспільства, а у вузькому – як правовий принцип, що проявляється в інформаційній відкритості суспільства та в діяльності органів публічної влади [7, с. 22]. Дослідник, характеризуючи зміст гласності як державно-правового явища, виділяє основні її складники: 1) відкритість діяльності органів державної влади та прийняття ними владно-управлінських актів; 2) громадська думка про соціально-економічне, політичне та інше становище в країні, а також її урчування державною владою [6, с. 23].

Натомість А. Пухтецька, яка дані принципи не ототожнює, відзначає, що для реалізації принципу відкритості важливим є те, що орган державного управління під час прийняття адміністративного рішення чи акта повинен вказувати на перелік підстав, що містять докази та факти, які їх підтверджують [13, с. 132].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – проект АПК України) (ст. 6, 16) [11] зміст цього принципу полягає в тому, що (1) адміністративний орган зобов'язаний відповідно до Конституції та законів України інформувати громадян про свою діяльність, у т. ч. і про розгляд адміністративної справи, якщо відповідно до законодавства це не є державною таємницею або не містить конфіденційної інформації; (2) адміністративний орган зобов'язаний проводити обговорення проектів адміністративних актів, що стосуються прав та законних інтересів великої кількості осіб; (3) кожен має право ознайомлюватися в установленому порядку з адміністративними актами, що набрали чинності.

Отже, на нашу думку, гласність та відкритість в адміністративній процедурі є взаємозв'язаними, доповнюють одна одну та утворюють єдиний принцип гласності та відкритості. Дане розуміння дає можливість співвіднести цей принцип із закріпленим у Резолюції Ради Європи про захист особи відносно актів адміністративних органів [15] принципом “доступу до інформації”, зміст якого зводиться до обов'язку публічної адміністрації інформувати зацікавлену особу всіма можливими засобами щодо всіх обставин, які мають значення для справи до прийняття адміністративним органом рішення у справі, для того щоб особа мала можливість використати цю інформацію перед висловленням власної позиції.

Отже, принцип гласності та відкритості спрямовано на забезпечення в адміністративній процедурі в першу чергу відкритості органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб у відносинах із приватними особами. Відповідно до цього принципу, адміністративний орган зобов'язаний надавати інформацію зацікавленій особі про матеріали справи, інформувати про розгляд та вирішення справи. Обмеження може бути лише в тому випадку, коли інформація захищена законом. Окрім того, даний принцип передбачає залучення особи до участі в адміністративній справі або адміністративним органом, або за її власною ініціативою, або за клопотанням інших учасників адміністративної процедури.

Обмеженням принципу гласності та відкритості виступає принцип збереження конфіденційної інформації. Як конфіденційна, відповідно до Закону України “Про інформацію” (ст. 21) та Закону України “Про доступ до публічної інформації” (ст. 7) [10], визна-

чається інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація, на відміну від службової й таємної, може поширюватися за бажанням певної особи у визначеному нею порядку, відповідно до передбачених нею умов, а також у випадках, визначених законом. Ст. 32 Конституції України [6] забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Отже, для дотримання принципу збереження конфіденційної інформації у проекті АПК України слід закріпити такі вимоги до органів публічної адміністрації в адміністративній процедурі: 1) зобов'язання зберігати конфіденційну інформацію про фізичну особу (персональні дані) та юридичну особу (за виключенням тієї інформації, що підлягає розголошенню); 2) право поширювати конфіденційну інформацію лише за бажанням особи у визначеному нею порядку відповідно до законодавства; 3) зобов'язання щодо неможливості використовувати у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб конфіденційної інформації, а у випадку її розголошення – нести відповідальність.

Наступним організаційним принципом адміністративної процедури є принцип пропорційності. У наукових дослідженнях принцип пропорційності визначається як (1) пошук справедливого балансу між суспільними інтересами і вимогами щодо захисту основоположних прав індивідів [3, с. 381]; (2) основоположний принцип права, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав повинні бути істотними, а засоби досягнення їх – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежуються [8, с. 204].

Принцип пропорційності виступає важливим гарантуванням прав, насамперед людини, від порушень з боку держави та має складові елементи, що визначені в теорії та практиці Європейського суду з прав людини, Судом Європейського Союзу та національними судами. Наприклад, у правовій системі Канади, як наголошує С. Шевчук, принцип пропорційності має такі складові: “визначення наявності чіткого й прямого зв'язку між обмеженням і метою, що ставиться; найменше можливе обмеження свободи, тобто визначення того, чи існують інші заходи, які є менш обтяжливими для такої свободи; наслідки заходу, який обмежує або втручається у здійснення свободи, не повинні надмірно обмежувати свободу й досягати мети, що ставиться” [19, с. 478]. Подібним чином принцип пропорційності роз'яснюється і в актах Європейського Союзу, законодавстві Німеччини, застосовується та тлумачиться Європейським судом з прав людини. Слід також зазначити, що в Німеччині, даний принцип визначається принципом, що походить із принципу верховенства права [17, с. 401].

Принцип пропорційності має такі три підпринципи:

- адекватність (міра адекватна для досягнення завчасно встановленої мети, якщо бажаний результат може бути досягнуто тільки за умови звертання до цієї міри);
- необхідність (міра є законною з найменш можливими обмеженнями за умови досягнення легітимної мети);
- пропорційність як сувора вимога (серйозність втручання та серйозність причин, що виправдовують це втручання, повинні бути пропорційними одна до одної) [Цит. за: 18].

Відповідно до проекту АПК України (ст. 6, 15) [11], цей принцип означає, що адміністративний орган, вирішуючи адміністративну справу, вчиняючи процедурні дії та приймаючи процедурні рішення, повинен зберігати баланс між цілями та завданнями, на досягнення яких спрямовано адміністративний акт, та будь-якими можливими негативними наслідками для прав, свобод та інтересів особи, що можуть настати в результаті прийняття адміністративного акта.

Отже, аналіз теоретичних підходів свідчить, що, відповідно до принципу пропорційності, в адміністративній процедурі повинен існувати розумний та справедливий баланс між суспільним (публічним) та приватним інтересом; заходи, що вживаються адміністративним органом, повинні бути пропорційні меті та завданням, яких планується досягнути, і при цьому не можуть бути обмежені основоположні права і свободи людини та громадянина. Дане розуміння потребує уточнення цього принципу у проекті АПК України через такі під принципи, як придатності (державний захід повинен підходити для досягнення поставленої мети), необхідності (захід повинен бути більш м'яким засобом для досягнення адміністративним органом поставленої мети) та допустимості чи відповідності у вузькому розумінні (придатний і необхідний захід повинен бути відповідним у вузькому розумінні, тобто засіб і мета повинні стояти в належному співвідношенні) [9, с. 2].

З принципом пропорційності тісно пов'язано принцип “розумного строку”. Даний принцип знаходить своє відображення у проекті АПК України (ст. 6, 17) [11], у формулюванні “найкоротший строк, що є достатнім для її вирішення”.

Як свідчать положення Кодексу адміністративного судочинства України (ч. 3 ст. 2) [5], даний принцип охоплює як необхідність дотримання часових рамок, що визначені в нормативно-правових актах, так і неможливість невиправданого для конкретної ситуації зволікання.

Виходячи з європейських стандартів взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами, у посібнику “Адміністрація і Ви” (1996 р.) [16] розумний строк розглядається як розумно обґрунтований час, необхідний для розгляду адміністративної справи та прийняття адміністративного акта.

Заслуговує на увагу тлумачення цього принципу науковцями, які зауважують, що “дотримання принципу розумного строку в адміністративній процедурі проявляється в тому, що при відсутності конкретних строків для розгляду адміністративної справи, що встановлені законом або іншими нормативно-правовими актами, строки розгляду та вирішення справи не повинні призводити до такого невиправданого затягування, яке може завдати шкоду правам і законним інтересам зацікавлених осіб” [2, с. 147].

Водночас, слід погодитися з позицією, що даний принцип відноситься до оцінних категорій (оцінювальний характер зумовлюється перебігом конкретної ситуації (кількість учасників процедури та їхня поведінка, необхідність проведення експертизи, складність процедури, факти, що підлягають встановленню та з'ясуванню тощо)), тоді як національне законодавство тяжіє до формального боку, тобто детального встановлення строків [12, с. 159].

Таким чином, у проекті АПК України цей принцип має будуватися на таких аргументах: 1) ураховується складність конкретної справи; 2) строк не повинен призводити до невиправданого обмеження прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 3) даний строк має бути найкоротшим та достатнім для вирішення в часових межах; 4) критерієм для встановлення строку адміністративним органом має стати можливість настання шкоди для особи в разі несвоєчасного вирішення її справи.

Доволі близьким за змістом до принципу розумного строку є принцип оперативності, зміст якого полягає в тому, що адміністративний орган повинен вирішувати справу без зволікань, тобто діяти своєчасно. При цьому обов'язково повинні враховуватися потреби особи в конкретно взятій ситуації. Наприклад, у США цей принцип в адміністративному законодавстві зветься так: “діяти у сприятливий момент” [1, с. 34].

Водночас суттєвою відмінністю даних принципів є те, що принцип розумного строку є проявом вільного розсуду (дискреції) в діяльності публічної адміністрації, натомість оперативність значною мірою стосується формального визначення як внутрішньої організації органу публічної адміністрації, так і процедур проходження адміністративної справи.

Важливим організаційним принципом адміністративної процедури є принцип ефективності. У науці державного управління під ефективністю розуміють досягнення постав-

леної соціальної мети в результаті діяльності органу влади/структурного підрозділу чи окремого управлінця за максимально можливою економії суспільної праці [4, с. 158].

Принцип ефективності у проекті АПК України (ст. 6, 18) [11] полягає в тому, що адміністративний орган при організації адміністративної справи повинен її вирішувати з найменшою витратою часу та коштів.

В. Тимошук відносить принцип ефективності до фундаментальних принципів адміністративної процедури, завдяки якому остання позбавляється надмірної формалізації [1, с. 34].

Критеріями ефективності здійснення адміністративної процедурної діяльності визначаються цілі (ступінь відповідності управлінських дій органів публічної влади під час вирішення адміністративної справи до цілей, що покладаються на них відповідно до нормативно-правових актів), час (витрати часу для вирішення адміністративної справи від початку реєстрації звернення приватної особи до отримання нею рішення у справі), стиль (поведінка посадових осіб має відповідати стандартам етики та добросовісності) та витрати (економічні, соціальні, кадрові, технічні та інші витрати, що пов'язані з вирішенням конкретної адміністративної справи) [14, с. 152–153].

Отже, принцип ефективності в адміністративній процедурі має охоплювати такі елементи/критерії, як найменші витрати, найкоротший час та максимально можливий результат.

Як висновок зазначимо:

1. Організаційні принципи становлять цілісну, взаємопов'язану систему, що дозволяє раціонально розподіляти повноваження між суб'єктами владних повноважень, усувати дублювання їх, створювати цілісний механізм взаємопов'язаних службовців з виконуваними ними операціями та діями у процесі вирішення заяви чи скарги особи.

2. Зміст організаційних принципів зумовлений конституційно-правовими принципами адміністративної процедури. Водночас, на відміну від останніх, які значною мірою спрямовано на побудову характеру відносин між публічною адміністрацією і особою, ці принципи здебільшого спрямовано на впорядкування структури самої публічної адміністрації та відносин всередині неї. Відповідно, організаційні принципи сприяють впровадженню принципів конституційно-правових.

3. У проекті АПК України серед організаційних принципів має бути деталізовано зміст принципів пропорційності, розумного строку та ефективності. Зміст таких принципів, як оперативність та збереження конфіденційної інформації, має бути уточнено у Адміністративно-процедурному кодексі. А зміст інших принципів має бути збережено у формулюванні, запропонованому проектом АПК України.

Вищезазначені проблемні питання, що постають у практиці державотворення, можуть стати предметом подальших наукових пошуків з метою розроблення теоретичних та практичних рекомендацій.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України/автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

2. Актуальные проблемы административного права: учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. "Юриспруденция"/М. В. Костеников, А. В. Куракин, А. М. Кононов, П. И. Кононов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. 383 с.

3. Верховенство права: традиція доктрини і потенціал практики: монографія/М. Г. Патеї-Братасюк, В. Д. Гвоздецький, О. Г. Мурашин та ін.; за заг. ред. М. Г. Патеї-Братасюк. Київ: Вид-во Європ. ун-ту, 2010. 536 с.

4. Енциклопедія державного управління: у 8 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління/ наук.-ред. колегія: Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV//Офіц. вісн. України. 2005. № 32. Ст. 1918.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р.//ВВР України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кондратенко В. М. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07/Віталій Миколайович Кондратенко; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2013. 226 с.
8. Погребняк С. П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика): монографія. Харків: Право, 2008. 240 с.
9. Правила адміністративної процедури і юрисдикція адміністративних судів у Федеративній Республіці Німеччині//Матеріали семінару "Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта". Ч. II: Німеччина та Республіка Польща. Львів (12–13 жовт. 2001 р.). Львів, 2001. 59 с.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI//ВВР України. 2011. № 32. Ст. 650.
11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: Законопроект № 11472 від 3 груд. 2012 р. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
12. Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / Т. О. Карабін, Я. В. Лазур, М. В. Менджул та ін.; за заг. ред. М. В. Савчина. Ужгород: Вид-во УжНУ "Говерла", 2015. 320 с.
13. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: монографія/за заг. ред. д.ю.н., професора В. Б. Авер'янова. Вид. 2-ге, доопр. і допов. Київ: Логос, 2014. 237 с.
14. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури//Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія "Право". 2011. № 988, вип. № 10. С. 149–155.
15. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів/прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 верес. 1977 р. URL: http://www.pravo.org.ua/images/documents/Adminp%20Procedur_2003.pdf.
16. 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.
17. Темченко В. І. Правові та моральні аспекти механізму забезпечення громадянських прав і свобод у контексті євроінтеграції: монографія. Київ: К.І.С., 2012. 440 с.
18. Тоцький Б. А. Принцип пропорційності: історичний аспект і теоретичні складові//Часопис Київ. ун-ту права. 2013. № 3. С. 70–74 URL: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Chkup_2013_3_18%20\(7\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%9C%D0%BE%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/Downloads/Chkup_2013_3_18%20(7).pdf).
19. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. Вид. 2-ге, випр. і допов. Київ, 2007. 848 с.

Надійшла до редколегії 22.08.2016 р.

УДК 351

КЛАСИЧНА (ТРАДИЦІЙНА) КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ – ЇЇ ДІЄВІСТЬ У СВІТОВОМУ ПРОСТОРІ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ПОДАЛЬШОГО ЗАСТОСУВАННЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Кухарева Г. П.,

аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків

Зроблено аналіз класичної (традиційної) концепції публічного управління, включаючи її основні положення, принципи, цілі, характеристики. Висвітлено основні наукові підходи до зародження та становлення концепції, а також недоліки та проблеми. Означено основні питання щодо її дієвості та доцільності подальшого застосування в публічному управлінні України.

Ключові слова: публічне управління, концепції публічного управління, класична (традиційна) концепція публічного управління, новий публічний менеджмент, належне урядування.

© Кухарева Г. П., 2016