

**О. А. Мілієнко**кандидат юридичних наук, здобувач кафедри  
адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## ХАРАКТЕРИСТИКА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ПРИНЦИПІВ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Метою статті визначено здійснення характеристики європейських та міжнародних принципів здійснення адміністративних процедур. Визначено, що задля оптимальної стандартизації спеціальні комітети Ради Європи розроблено Принципи адміністративного права, які визначають відносини між адміністративними органами та приватними особами. Визначено, що такі принципи мають на меті забезпечити ефективні засоби контролю за адміністративними актами та діями органів державного управління, які порушують права та інтереси громадян. Наголошено, що запровадження у правозастосовну діяльність публічних органів влади принципів адміністративного права 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. Підкреслено, що принципи адміністративного права є своєрідними гарантіями, стандартами, які гарантують мінімальний рівень захисту суб'єктивних прав громадян у державному управлінні. Зроблено висновок, що європейській правовій доктрині притаманно поняття «справедливої процедури», яке включає право особи бути вислуханою до прийняття рішення, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво в адміністративній процедурі, обов'язок адміністративного органу мотивувати своє рішення, обов'язок повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта. Наголошено, що виконання зазначених обов'язків адміністративний орган не має права прийняти рішення вважати проявом принципу верховенства права в адміністративній процедурі, адже вся діяльність адміністративного органу спрямована на «добре (належне) адміністрування» (*good administration*), врахування думки заінтересованих осіб, максимально неконфліктне та справедливе вирішення справи. Визначено, що така діяльність є проявом принципу верховенства права в адміністративній процедурі, адже вся діяльність адміністративного органу спрямована на «добре (належне) адміністрування» (*good administration*), врахування думки заінтересованих осіб, максимально неконфліктне та справедливе вирішення справи.

**Ключові слова:** індивідуальний акт, визнання протиправним, скасування, судова практика, адміністративне судочинство.

**Постановка проблеми.** Задля оптимальної стандартизації спеціальні комітети Ради Європи розробили Принципи адміністративного права, які визначають відносини між адміністративними органами та приватними особами [1]. Ці принципи мають на меті забезпечити ефективні засоби контролю за адміністративними актами та діями органів державного управління, які порушують права та інтереси громадян. Вони є своєрідними гарантіями, стандартами, які гарантують мінімальний рівень захисту суб'єктивних прав громадян у державному управлінні [2].

Запровадження у правозастосовну діяльність публічних органів влади зазначених принципів 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 [3, с. 150].

**Стан наукової розробки.** Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акту». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акту, його процедурних аспектів є результатом діяльності таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси із реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають узагальнення судової практики його застосування.

**Метою статті** є здійснення характеристики європейських та міжнародних принципів здійснення адміністративних процедур.

**Виклад основного матеріалу.** Доцільно вказати, що сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці-адміністративісти визначають цілу низку принципів застосування адміністративних процедур. Зокрема В. Тимощук серед найважливіших принципів, які є вихідними для адміністративно-процедурної діяльності, виокремлює принципи законності, рівності, публічності, оперативності, ефективності та підконтрольності [4, с. 32-36].

Окремі автори пропонують розподіл принципів адміністративних процедур на групи, відповідно до тих чи інших критеріїв. Так, виділяють загальні, загально-правові, та галузеві [4; 5]. Деякі вчені поділяють такі принципи на загально-правові, які визначають фундаментальні положення у контексті адміністративно-процедурної діяльності та мають загально-правове значення, і галузеві, що закріплюють сутність власне адміністративно-процедурної діяльності. Інші в основу розподілу основних принципів адміністративних процедур пропонують покласти критерій об'єкту правового регулювання, виділяючи, таким чином, дві групи принципів:

1) Організаційні: 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.

2) Функціональні: принципи транспарентності, формальної істини та процесуальної економії [6].

На нашу думку найбільш оптимальним є розподіл принципів на дві основні групи, загальні та спеціальні. Отже, серед загальних принципів адміністративної процедури, що є традиційними для адміністративного права та процесу в цілому, перш за все, доцільно виділити принцип верховенства права, який є пріоритетним принципом у будь-якій правовій державі та основоположним для усієї сукупності принципів у сфері застосування адміністративної процедури [3, с. 149].

Доцільно підкреслити, що окремі принципи адміністративної процедури виходять з документів Ради Європи щодо захисту прав особи у відносинах з адміністративними органами. Зокрема, це стосується принципів обґрунтованості, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, пропорційності (включно з застосуванням повноваження з належною метою), гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування правового захисту.

З 2005 року більшість з вищезазначених принципів було закріплено у Кодексі адміністративного судочинства України. Спочатку це була частина 3 статті 2, а з 2017 року – частина 2 статті 2. І хоча це питання прямо і не належить до предмету регулювання КАСУ, але у 2005 році була зроблена спроба через судовий розгляд справ впливати на адміністративну практику [7, с. 35].

Зміст принципів адміністративної процедури розкривається у статтях 4-19 проєкту ЗАП, а також в інших його положеннях. У статті 4 проєкту перераховуються загальні принципи адміністративної процедури, зокрема, принцип верховенства права, законності, рівності учасників адміністративного провадження перед законом та інші. Проте, ґрунтовний аналіз переліку запропонованих у статті 4 проєкту принципів дає підстави для висновку, що поряд із загальними принципами публічно-правових відносин в ньому закріплено й низку нових для національної правотворчості та правозастосовної практики спеціальних принципів адміністративної процедури (зокрема, принципи ефективності, використання повноважень з належною метою, пропорційності, безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, добросовісності, розсудливості, презумпції правомірності дій і вимог особи). У зв'язку з цим, видається доцільним розмежовувати загальні та спеціальні принципи адміністративної процедури, як це, наприклад, традиційно має місце

в європейському адміністративному процедурному праві.

Так, аналіз європейських стандартів взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами дозволяє дійти висновку про застосування класифікації принципів за двома основними групами стосунків органів публічної адміністрації з громадянами [8]:

1. Матеріальні (базові): принцип законності, принцип рівності перед законом, принцип відповідності статутним цілям, принцип пропорційності, принцип об'єктивності та безсторонності, принцип захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності та

2. Процедурні: принцип доступу до адміністративних (публічних) послуг; право бути почутим; право на представництво та допомогу; принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень.

У європейській науці адміністративного права такий поділ принципів на матеріальні (базові) та процедурні є традиційним [9].

Крім того, європейська наука адміністративного права виокремлює принципи адміністративного права в аспекті діяльності публічної адміністрації (принципи належної адміністрації (*good administration*) та принципи належного урядування (*good governance*) [10]), більшість з яких можуть бути віднесені до принципів, що впливають на адміністративну процедуру.

Отже, статтею 5 проєкту ЗАП закріплено принцип верховенства права. Зокрема у спеціальній літературі вказується, що 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 [10]. Принцип верховенства права має визначальне ідеологічне та практичне значення. Для його правильного розуміння та застосування необхідне насамперед розрізнення права і закону, адже й закон може бути неправовим за своїм змістом або за процедурою його прийняття [1, с. 544].

Принцип верховенства (панування) права отримав доктринальне тлумачення завдяки відомому англійському вченому-конституціоналісту Альберту Вен Дайсі, який вислів «*rule of law*» вперше застосував у 1875 році для визначення однієї з особливостей англійської конституції. Доктрина верховенства права А. Дайсі, як відмічають сучасні дослідники, складається з трьох основних ідей:

1) право є вищим та протилежним деспотичній владі. Також підкреслено, що уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, вони обов'язково мають бути хоча б певною мірою обмежені;

2) кожна людина має бути рівною перед законом, що означає, незалежно від того, ким вона є, у випадку порушення закону розгляд (у суді) буде відбуватися за тими ж законами;

3) основним джерелом права виступають природні права людини. Кожна людина у суспільстві повинна мати свої права та свободи, які дозволяють їй робити все, що вона бажає. Кожний, чиї права порушені, має право на судовий захист [7, с. 38-39].

Вирішуючи конкретну індивідуальну справу, суб'єкт владних повноважень, відповідно до даного принципу, має розглядати право не як закон чи систему нормативних актів, а як втілення справедливості, рішення адміністративного органу повинно бути справедливим.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи вказує, що під час здійснення повноважень органи публічної влади повинні забезпечити баланс між індивідуальними інтересами та інтересами суспільства, якому вони служать, іншими словами – задовольнити «публічний інтерес». Адміністративне право регулює відносини щодо здійснення повноважень органами публічної влади і передбачає контроль за таким здійсненням. У деяких державах є спеціальні адміністративні провадження та створено адміністративні суди, які вирішують спори, що виникають у зв'язку зі здійсненням повноважень органами публічної влади, тоді як в інших державах такі спори розглядаються судами загальної юрисдикції. У багатьох випадках також передбачено позасудовий перегляд рішень, ухвалених органами публічної влади. Враховуючи привілейоване становище органів публічної влади у демократичних суспільствах і публічний характер їхньої діяльності, природно, що верховенство права є основним джерелом багатьох принципів. Верховенство права гарантує, що всі (приватні особи та органи публічної влади) підпорядковуються закону; що є принцип юридичної визначеності та що кожен знає про свої права та обов'язки, які захищаються законом; що органи публічної влади не можуть діяти в свавільний спосіб; що належне застосування норм закону забезпечується незалежною й безсторонньою судовою владою, чиї рішення виконуються; що права людини, насамперед принципи рівності й недискримінації, поважаються.

Сучасне тлумачення змісту та основних критеріїв (вимог) принципу верховенства права дістало закріплення, зокрема, у рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо застосування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї. За результатами проведеної систематизації рішень ЄСПЛ, що містять у собі положення про верховенство права, серед основних груп рішень, у яких сформульовано посилення на концепцію або принцип верховенства права (з урахуванням того, що в одній справі чи рішенні може міститися дві та більше ознак, істотних елементів принципу верховенства права відповідно до їх розуміння, сформованого судовою практикою ЄСПЛ) [12], можна виділити й ті, які безпосередньо стосуються діяльності публічної адміністрації:

- Рішення ЄСПЛ, у яких містяться вимоги щодо якості закону, в тому числі щодо законного обмеження здійснення прав та свобод людини. Узагальнюючи вироблені судовою практикою ЄСПЛ критерії відповідності якості закону принципу верховенства права, до основних критеріїв треба віднести: точність формулювання, наявність чітких та детально розроблених правил, а також гарантій у національному законодавстві, дієвість цих гарантій відносно особи, відсутність «хитрощів» та різного роду провокацій. Так, у Справі Крюслен проти Франції від 24 квітня 1990 року (*The Case of Kruslin v. France*) визначено, що «вимога передбачуваності розрахована на те, що особа може «передбачити», коли влада планує вчинити певні дії та, відповідно скоригувати свою поведінку. Тому формулювання закону повинні бути достатньо ясними та зрозумілими, з тим, щоб надати громадянам необхідну інформацію щодо обставин та умов, за яких публічна влада наділяється повноваженнями для прихованого та потенційно небезпечного втручання у здійснення прав особи» [13].

- Рішення ЄСПЛ, у яких встановлені межі дискреційних повноважень та вимоги щодо обмеження свавілля органів публічної влади у відповідності до принципу верховенства права. Важливою вимогою, тісно пов'язаною з дотриманням принципу верховенства права, є захист від свавілля з боку органів державної, в т.ч. виконавчої влади. У цьому зв'язку слід враховувати важливість закріплення на рівні закону меж дискреційних повноважень відповідних органів влади.

- Рішення ЄСПЛ, що містять вимоги щодо ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, що гарантуються Конвенцією та першочергово пов'язується з реалізацією принципу верховенства права. Важливим критерієм також виступає наявність ефективного контролю, тобто відповідних контрольних процедур, які повинні містити контрольні механізми, встановлені відповідно до закону з метою попередження свавілля органів виконавчої влади в реалізації прав людини. Звичайно, такий контроль має здійснюватися судовою владою, щонайменше як останній засіб – судовий контроль надає найкращі гарантії незалежності, безсторонності та належної процедури [7, с. 41-42].

В адміністративно-процедурному законодавстві зарубіжних країн пряме згадування принципу верховенства права не зустрічається. Проте доцільно згадати специфіку німецького підходу до принципу верховенства права, а точніше до принципу правової держави, який означає підкорення діяльності публічної влади праву та, в свою чергу, включає низку інших принципів, зокрема законності, рівності перед законом, неупередженості, пропорційності тощо.

Так само процедурне законодавство Республіки Казахстан закріплює принцип законності, справедливості, відповідності, пріоритету прав, охорони права на довіру тощо. Крім того ч. 2 ст. 6 закріплюється, що «встановлені в цьому розділі принципи адміністративних процедур не є вичерпними і не можуть бути перешкодою для застосування інших принципів права».

**Висновок.** Загалом європейській правовій доктрині притаманно поняття «справедливої процедури», яке включає право особи бути вислуханою до прийняття рішення, право доступу до матеріалів справи, право на допомогу та представництво в адміністративній процедурі, обов'язок адміністративного органу мотивувати своє рішення, обов'язок повідомляти особі порядок оскарження адміністративного акта. Без виконання зазначених обов'язків адміністративний орган не має права прийняти рішення. І це також можна вважати проявом принципу верховенства права в адміністративній процедурі, адже вся діяльність адміністративного органу спрямована на «добре (належне) адміністрування» (*good administration*), врахування думки заінтересованих осіб, максимально неконфліктне та справедливе вирішення справи.

**Список використаної літератури:**

1. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook (Council of Europe). Strasbourg: Directorate of Legal Affairs, 1996. 363 p.
2. Решота В.В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. URL.: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/07-RESCHOTA.pdf>
3. Соловійова О. М. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія Право*. 2011. Вип. № 10. С. 149-155.
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». 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». Ростов/н/Д, 2007. 25 с.
7. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
8. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. д.ю.н., професора В.Б.Авер'янова. Вид. друге, доопр. і доповн. К.: Логос, 2014. 237 с.
9. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. К.: Наук. Думка, 2007. 586 с.
10. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72-79.
11. Головатий С. Верховенство права: Монографія: У 3-х кн. К.: Видавництво «Фенікс», 2006. 1747 с.
12. Rule of Law as Goal of Development Policy. [Електронний ресурс]. Режим доступу URL: [www.web.worldbank.org](http://www.web.worldbank.org); Rule of Law in Western Thought. URL.: <http://www.web.worldbank.org>.
13. Дело Крюслен против Франции. Решение Европейского Суда по правам человека от 24 апреля 1990 г. Европейский суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. М.: Изд-во НОРМА, 2000. URL.: <http://www.echr.ru>.

**Milienko O. A. Characteristics of European and international principles of administrative procedures**

*The purpose of the article is to implement the characteristics of European and international principles of administrative procedures. It is determined that for the purpose of optimal standardization the special committees of the Council of Europe have developed the Principles of Administrative Law, which determine the relations between administrative bodies and individuals. It is determined that such principles are aimed at providing effective means of control over administrative acts and actions of public administration bodies that violate the rights and interests of citizens. It is emphasized that the introduction of the principles of administrative law in the law enforcement activities of public authorities is important for the effective regulation of administrative-procedural relations of subjects of power with other subjects of administrative relations, because the principles are the necessary basis to protect rights and legal interests of any person in relations with the state, helps to limit the manifestations of bureaucracy, arbitrariness and corruption on the part of employees, increase the efficiency of public authorities. It is emphasized that the principles of administrative law are a kind of guarantees, standards that guarantee a minimum level of protection of subjective rights of citizens in public administration. It is concluded that the European legal doctrine is characterized by the concept of "fair procedure", which includes the right of a person to be heard before the decision, the right to access case materials, the right to assistance and representation in administrative proceedings, the duty of the administrative body to motivate its decision. language to inform the person of the procedure for appealing the administrative act. It is emphasized that the performance of these duties the administrative body has no right to decide to consider a manifestation of the rule of law in administrative proceedings, because all activities of the administrative body are aimed at "good (proper) administration" (good administration), taking into account the views of stakeholders, maximum conflict and a fair decision. It is determined that such activity is a manifestation of the principle of the rule of law in administrative procedure, as all activities of the administrative body are aimed at "good (proper) administration" (good administration), taking into account the views of stakeholders, maximum non-conflict and fair resolution.*

**Key words:** individual act, recognition as illegal, cancellation, judicial practice, administrative proceedings.