

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ

Актуальність окресленої теми обумовлюється тим, що наявність детального правового регулювання того чи іншого правового інституту здебільшого є ознакою довготривалого процесу його удосконалення засобами науки та практики права. Принципи того чи іншого правового інституту дають загальне бачення сутності цього інституту, зміст його регулятивного потенціалу, межі його існування. Крім цього, дослідження принципів адміністративного розсуду дає можливість з'ясувати зміст даного інституту адміністративного права як інституту науки права та як системи безпосереднього регулювання суспільних відносин.

Мета наукової статті – систематизувати принципи адміністративного розсуду та розкрити їхню сутність.

Зміст та перелік принципів адміністративного розсуду досить детально сформульовано в європейській правовій науці та впроваджено на практиці шляхом видання Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 року № R (80)2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами. Варто відзначити, що рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи не можуть не застосовуватись у державах-членах Ради Європи, оскільки інакше не буде досягнуто мету членства в даній організації. Україна набула членство в Раді Європи шляхом прийняття Закону «Про приєднання України до Статуту Ради Європи» від 31.10.1995 р. № 398/95-ВР [1].

Про застосування положень зазначеної рекомендації на теренах нашої країни свідчить українська судова практика. Стереотипи, які породжують умовне чи спрощене бачення ситуації правозастосування, породжують не тільки появу відповідного бачення (яке, до речі, легко може бути змінено шляхом розширення особистого досвіду чи за допомогою переконуючої комунікації), а й формують стійкі переконання, які, виділяючи із всієї інформації лише частину, знаходять собі підтвердження і таким чином консервуються. Такі «переконання» породжують проблему «навішування ярликів», коли суб'єкт, наділений повноваженнями, не надає належної уваги значимому, а малозначиме ставить каменем спотикання у вирішенні тієї чи іншої ситуації. Суть принципу неупередженості полягає, в першу чергу, в тому, що в процесі застосування закону під час реалізації права на адміністративний розсуд суб'єкт публічної адміністрації повинен бути вільним від переконань та приймати

рішення, засновуючись на реальному та повному дослідженні обставин справи.

Наука процесуального права визначає даний принцип через необхідність з'ясування об'єктивної істини. Так, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко говорять про зазначений принцип як про повне виключення з процесу проявів суб'єктивізму, односторонності в аналізі дій суб'єктів. Принцип неупередженості, на їхню думку, покликаний забезпечити встановлення й оцінку реальних фактів, що мають значення для ухвалення обґрунтованого рішення в конкретній адміністративній справі [7, с. 30].

Аспект об'єктивності полягає в тому, що під час прийняття рішення повинні бути враховані всі об'єктивні фактори (всі норми права, що підлягають застосуванню, та всі фактичні обставини конкретної справи). Разом із цим, з огляду на доцільність та необхідність економії ресурсів суб'єкта правозастосування, говорячи про «всі», маються на увазі лише суттєві фактори. Водночас під час відбору об'єктів, які можуть бути взяті до уваги, існує ризик випадкового ігнорування тієї чи іншої обставини. З метою недопущення зазначеного необхідно забезпечувати постійний розвиток бази знань та досвіду суб'єкта правозастосування з одночасним формуванням установки та направленості на індивідуальний підхід до вирішення справи. Перше без другого призводить до формування упередженості та формалізму внаслідок появи гордості у зв'язку з наявністю знань; друге без першого сприяє «дилетантському» підходу до вирішення справи. З огляду на зазначене, особливо щодо реалізації дискреційних повноважень, потрібно встановлювати додатковий контроль за відповідністю реакції органу ситуації, яку йому доручено вирішити. Зокрема, запровадження окремих структур «апеляційного» типу є дієвим механізмом забезпечення об'єктивності прийнятого рішення.

Принцип справедливості адміністративного розсуду полягає в тому, що рішення конкретної справи ставиться також у залежність від дії етичних та моральних цінностей. Для того, щоб принцип справедливості належним чином застосовувався, необхідно, як зазначає І.А. Ільїн, «навчитись отримувати із закону те, що в ньому правильно і справедливо. Треба зробити так, щоб дух володів буквою закону, і щоб буква не поглинала дух. Необхідно шукати в кожному законі приховану в ньому правду і їй надавати першість

по відношенню до іншого. У кожному законі необхідно розбудити справедливість, яка у ньому заснула» [8, с. 255]. Разом із цим шлях переходу від формально-правового підходу до неформально-справедливого вбачається нездійсненим. Водночас зазначене не виправдовує відсутність або внутрішню нелогічність адміністративного розсуду. Таким чином, принцип справедливості адміністративного розсуду передбачає прийняття рішення у відповідності з визнаними та моральними цінностями.

Наступним є принцип пропорційності. Як уже зазначалось, принцип пропорційності реалізується через дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (діяльність) уповноважених суб'єктів. Ще одним із проявів принципу пропорційності є обов'язок для органу публічної адміністрації відмовитися від накладання на особу непосильного для неї зобов'язання. У даному випадку також повинен бути дотриманий розумний компроміс між можливостями особи переносити тягар відповідного рішення та необхідністю накладення даного обов'язку. Отже, мета повинна мати не стільки домірні, а скільки допустимі з точки зору особистості зацікавленої особи засоби її досягнення. Разом із цим варто розуміти, що органу публічної адміністрації, встановлюючи розумний баланс, необхідно враховувати не тільки свої інтереси як суб'єкта уповноваженого реалізувати державну політику, не тільки інтереси суб'єкта, на якого покладається зобов'язання, а й інтереси інших осіб, які також можуть бути зацікавлені у встановленні такого обов'язку.

Принцип доктринальності передбачає необхідність обґрунтування адміністративного розсуду, тобто прийняття не просто рішення на власний розсуд, а прийняття обґрунтованого фактами та юридично-аргументованого рішення. Так, дійсно, частиною 2 статті 15 Конституції України визначено, що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. Зазначене стосується і питань правової ідеології, однак відсутність належної правової аргументації рішення, прийнятого із застосуванням дискреції, також не є в повній мірі вірним. Відповідність рішення вимогам закону не надає достатнього соціального результату, якого очікує суспільство та конкретна зацікавлена особа від суб'єкта публічної адміністрації. Загалом, варто пам'ятати, що оскільки орган публічної адміністрації обирає серед законних варіантів поведінки, то кожен можливий результат його вибору (за ідеальних умов) відповідає вимогам законності, з огляду на що не є достатнім прийняття просто законного рішення, а його рішення повинно бути мотивованим. Тут також недостат-

ньо звичайної мотивації, оскільки вирішення конкретної ситуації, хоч і стосується одиничного випадку, воно потенційно є одним із безлічі подібних рішень, тож, справедливим буде встановлення одноманітності рішень. Зазначене досягається шляхом визначення доктринальних юридичних основ прийнятого рішення.

Принцип логічності є одним з основоположних принципів права, а отже, і принципів адміністративного розсуду. Суть його полягає в тому, що адміністративний розсуд повинен бути логічним, тобто тези повинні бути належно аргументовані, а висновки мати підстави. На підтвердження фундаментальності значення логіки для адміністративного розсуду зазначимо твердження Д.С. Мілля: «Коли я приймаю до роздуму, яка ж проста теорія умовиводу, якого незначного часу достатньо для набуття повного знання її принципів і правил і, навіть, значної досвідченості у її застосуванні, я не знаходжу жодного виправдання для тих, хто, бажаючи займатись із успіхом будь-якою розумовою працею, відмовляється від її вивчення. Логіка є величним переслідувачем темного і заплутаного мислення; вона розсіює туман, який приховує наше невігластво і сприяє виникненню думок, що ми розуміємо предмет, в той час, коли ми його не розуміємо. Я впевнений, що у сучасному вихованні ніщо не приносить більшої користі для вироблення чітких думок, які залишаються вірними смислу слів <...> як логіка» [10, с. 6].

Загалом, варто відмітити, що логічна модель правозастосування повинна застосовуватись не тільки у сфері правової визначеності, а й у сфері розсуду: якщо норми права спричиняють з точки зору логіки рівнозначні відповідно до приписів права рішення, то й ідеологія, моральність та доцільність повинні спричинювати рівнозначне з точки зору логіки ідеологічно-морально-ціленаправлене рішення. Таким чином, принцип логічності адміністративного розсуду передбачає прийняття рішення у відповідності до визнаних законів та правил формальної логіки.

Наступним принципом адміністративного розсуду є принцип розумного строку. Зазначений принцип є актуальним для забезпечення та налагодження оперативної роботи органів публічної адміністрації, отже, цей принцип також можна назвати принципом оперативності. Сутність даного принципу полягає в реалізації розсуду в умовах адекватно витраченого часу для повного ознайомлення з матеріалами справи та надання відповіді. При цьому розумність строку визначається в кожному індивідуальному випадку, оскільки він може залежати як від об'єктивних, так і від суб'єктивних обставин.

Принцип розумного строку адміністративного розсуду є особливо актуальним під час реалізації реєстраційних та дозвільних процедур. Зазначе-

не обумовлене тим, що зазвичай зацікавлена особа відчуває особливо гостру потребу в реалізації прав, які надаються за наслідком реєстраційних та дозвільних процедур, тому прагне отримати результат якомога швидше. У цій ситуації принцип розумного часу забезпечує розумний баланс між інтересом зацікавленої особи та можливостями суб'єкта публічної адміністрації. Встановлюючи крайню межу строку, законодавець не позбавляє орган публічної адміністрації можливості забезпечити право зацікавленої особи раніше, однак і захищає орган від нестримних у бажанні раніше отримати результат зазіхань зацікавленої особи. Водночас орган обмежує можливість органу публічної адміністрації відповідати «вічно» та надає право зацікавленому суб'єкту очікувати результат в обумовлений строк.

Принцип законності є одним з основоположних принципів права та, як уже зазначалось, органічно пов'язаний з інститутом адміністративного розсуду як його фундамент. Значення його настільки велике, що він не просто тут згадується та описується, а найбільш явним способом входить до переліку основ адміністративного розсуду. Це означає, що якщо адміністративний розсуд не відповідає принципу законності, то це вже не адміністративний розсуд, а свавілля органу публічної адміністрації. Відтак варто говорити навіть не про принцип законності адміністративного розсуду, а про законність як сутнісну ознаку адміністративного розсуду. У Рекомендації № R (80)2 Комітету Міністрів Ради Європи законність адміністративного розсуду забезпечується через наступні «контрольні» принципи: 1) принцип контролюваності; 2) принцип самоусунення; 3) принцип обізнаності контролюючого органу.

Ще одним сутнісним принципом адміністративного розсуду є верховенство права. Без дотримання принципу верховенства права під час реалізації адміністративного розсуду не можна говорити про те, що досягається мета існування права в цілому та адміністративного розсуду безпосередньо. Формулювання даного принципу звучить так: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частини 1, 2 статті 3 Конституції України).

Висновки. Резюмуючи вищепроведений аналіз, пропонуємо виокремлювати наступні принципи адміністративного розсуду:

1) мети та доцільності адміністративного розсуду (право на адміністративний розсуд надається для досягнення певної мети і не може бути реалізоване для задоволення інших інтересів; мета надання дискреційного повноваження і характер його повинні бути чітко викладені; прийняття правозастосовного рішення в процесі реалізації

дискреційних повноважень органом публічної адміністрації повинно здійснюватися з дотриманням достатньо визнаних цілей правового регулювання);

2) об'єктивності, обґрунтованості та неупередженості (під час прийняття рішення повинні бути враховані всі об'єктивні фактори; орган публічної адміністрації повинен бути вільним від переконань та приймати рішення, засновані на реальному та повному дослідженні обставин справи);

3) безсторонності (під час прийняття рішення орган публічної адміністрації не повинен керуватись своїми свідомими вподобаннями);

4) рівності перед законом (полягає в усуненні будь-яких проявів несправедливості, дискримінаційного ставлення до особи);

5) справедливості (передбачає прийняття рішення у відповідності з визнаними та моральними цінностями);

6) доктринальної обґрунтованості (прийняття правозастосовного рішення у процесі реалізації адміністративного розсуду може відбуватись виключно у відповідності з певною визначеною правовою ідеологією);

7) відкритості вказівок, послідовності слідування їм та відходу від них (під час прийняття рішення органу публічної адміністрації повинен брати до уваги усталену практику, однак у випадку необхідності – відійти від вказаних стандартів і віднайти оптимальний варіант вирішення; відомості щодо усталених стандартів повинні бути відкритими для зацікавлених осіб;

8) логічності (адміністративний розсуд повинен відповідати законам формальної логіки: тези повинні бути належно аргументовані, а висновки мати підстави);

9) пропорційності та забезпечення розумного строку (реалізація адміністративного розсуду повинна відбуватись добросовісно, з урахуванням розумного балансу між можливостями органу публічної адміністрації прийняти остаточне рішення в адміністративній справі та інтересами зацікавленої в рішенні особи);

10) контролюваності (незаконні та неправні рішення органу публічної адміністрації не є остаточними та можуть бути переглянуті контролюючим органом);

11) самоусунення адміністративного органу (задоволення інтересу зацікавленої особи може бути здійснене в обхід прийняття рішення органом публічної адміністрації за рахунок інших механізмів, наприклад, через звернення до органу вищої інстанції або через принцип «мовчазної згоди»;

12) обізнаності контролюючого органу (орган контролюючої інстанції повинен мати всі необхідні можливості та всю повноту знань щодо прийнятого рішення).

Література

1. Про приєднання до Статуту Ради Європи / Закон України від 31.10.1995 р. № 398/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 19.09.1995 р. № 38. Ст. 287.
2. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06.06.2013 р. у справі № П/800/35/13. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/AS130128.html
3. Постанова Верховного суду від 28.02.2018 р. у справі № 816/519/15-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72449250>
4. Recommendation № R (80) 2 Concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities / Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009056&SecMode=1&DocId=667512&Usage=2>
5. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2007. 187 с.
6. Антропов В.Г. Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (логико-семантический аспект): дисс. ... к.ю.н. Волгоград, 1995. 180 с.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. Київ: Літера ЛТД, 2002. 228 с.
8. Ильин И.А. Путь к очевидности. М.: Республика, 1993. 431 с
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Голос України. 09.02.2011. № 24.
10. Челпанов В.Г. Учебник логики. М.: Научная Библиотека, 2010. 128 с.
11. Про дозвілну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. Урядовий кур'єр. 05.10.2005. № 188.

Анотація

Омельян В. О. Принципы административного розсуду. – Стаття.

У статті проаналізовано та розкрито сутність принципів адміністративного розсуду, запропоновано авторське бачення системи принципів адміністративного розсуду. За результатами проведеного дослідження запропоновано виокремлювати наступні принципи адміністративного розсуду: мети та доцільності адміністративного розсуду; об'єктивності, обґрунтованості та неупередженості; безсторонності; рівності перед законом; справедливості; доктринальної обґрунтованості; відкритості вказівок, послідовності слідування їм та відходу від них; логічності; пропорційності та забезпечення розумного строку; контролюваності; самоосу-

нення адміністративного органу; обізнаності контролюючого органу. У межах наукової статті здійснюється порівняльний аналіз та співвідношення запропонованих принципів адміністративного розсуду.

Ключові слова: адміністративний розсуд, принципи адміністративного розсуду, сутність дискреційних повноважень.

Аннотация

Омельян В. А. Принципы административного усмотрения. – Статья.

В статье проанализирована и раскрыта сущность принципов административного усмотрения, предложено авторское видение системы принципов административного усмотрения. По результатам проведенного исследования предложено выделять следующие принципы административного усмотрения: цели и целесообразности административного усмотрения; объективности, обоснованности и беспристрастности; беспристрастности; равенства перед законом; справедливости; доктринальной обоснованности; открытости указаний, последовательности следования им и ухода от них; логичности; пропорциональности и обеспечения разумного срока; контролируемости; самоустрашения административного органа; осведомленности контролирующего органа. В рамках научной статьи осуществляется сравнительный анализ и соотношение предложенных принципов административного усмотрения.

Ключевые слова: административное усмотрение, принципы административного усмотрения, сущность дискреционных полномочий.

Summary

Omelyan V. O. Principles of administrative discretion. – Article.

In the article the author analyses and discloses the essence of the principles of administrative discretion. In conclusions to the article the author's vision of the system of principles of administrative discretion is outlined. According to the results of the analysis, it is proposed to distinguish the following principles of administrative discretion: the purpose and appropriateness of the administrative discretion; objectivity, reasonableness and impartiality; impartiality; equality before the law; justice; doctrinal substantiation; openness of instructions, sequence of their follow-up and withdrawal from them; logic; proportionality and reasonable time-frame; controllability; abolition of the administrative body; knowledge of the controlling body. Within the framework of the scientific article comparative analysis and the correlation of the proposed principles of administrative discretion are carried out.

Key words: administrative discretion, principles of administrative discretion, essence of discretionary powers.