

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/392165>

Колпаков В. К.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

Шарая А. А.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

Галіцина Н. В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного та трудового права
Запорізького національного університету*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА: ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ (З УРАХУВАННЯМ ПОЛОЖЕНЬ ПРОЄКТУ ЗАКОНУ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»)

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW, TAKING INTO ACCOUNT THE PROVISIONS OF THE DRAFT LAW “ON ADMINISTRATIVE PROCEDURE”

У статті проведено характеристику змісту принципів адміністративно-процедурного права з урахуванням положень проєкту Закону «Про адміністративну процедуру». Обґрунтовано, що в адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйняте поняття принципів адміністративно-процедурного права. Це є причиною появи дискусій щодо їхнього переліку і змісту, ролі у відповідній підгалузі адміністративного права. Тому є нагальна необхідність дослідження цього базового для галузевої науки адміністративного права поняття.

Наголошено на необхідності ухвалення «базового» спеціального закону, який би визначив загальні правила адміністративно-процедурних відносин. У такому законі варто закріпити і перелік відповідних принципів, а також розкрити їхній зміст. Проаналізовано результати сучасної вітчизняної нормопроектної роботи в контексті закріплення принципів адміністративних процедур. Виокремлено особливості та недоліки закріплення принципів, які є основою адміністративно-процедурних відносин.

До принципів адміністративно-процедурного права віднесено: верховенство права; законність; рівність учасників перед законом; використання повноважень з належною метою; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість) адміністративного органа; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпцію правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту; державну мову та доступність. Вони взаємодоповнюють один одного і формують універсальне підґрунтя для регулювання всіх адміністративно-процедурних відносин.

Ключові слова: *принципи, адміністративно-процедурне право, принципи адміністративно-процедурного права, принципи адміністративної процедури, законність, рівність, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, пропорційність, відкритість, своєчасність, ефективність, офіційність.*

The article describes the content of the principles of administrative procedural law, taking into account the provisions of the draft law “On Administrative Procedure”. It is substantiated that in the administrative-legal science the generally accepted concept of the principles of administrative-procedural law is not formed. This is the reason for discussions about their list and content, the role in the relevant sub-branch of administrative law. Therefore, there is an urgent need to study this basic concept of administrative law for branch science.

Emphasis was placed on the need to adopt a “basic” special law that would define the general rules of administrative-procedural relations. Such a law should establish a list of relevant principles, as well as disclose their content. The results of modern domestic normative design work in the context of consolidating the principles of administrative procedures are analyzed. The peculiarities and shortcomings of consolidating the principles that are the basis of administrative-procedural relations are highlighted.

The principles of administrative procedural law include: the rule of law; legality; equality of participants before the law; use of authority for a proper purpose; validity and certainty; impartiality (impartiality) of the administrative body; good faith and prudence; proportionality; openness; timeliness and reasonable time; efficiency; presumption of legality of actions and requirements of a person; officialism; guaranteeing the right of a person to participate in administrative proceedings; guaranteeing effective remedies; state language and accessibility. They complement each other and formulate a universal basis for the regulation of all administrative and procedural relations.

Key words: *principles, administrative procedural law, principles of administrative procedural law, principles of administrative procedure, legality, equality, validity, impartiality, good faith, proportionality, openness, timeliness, efficiency, formality.*

В адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйняте поняття принципів адміністративно-процедурного права, що, зі свого боку, породжує дискусії щодо їхнього переліку і змісту, ролі у відповідній підгалузі адміністративного права. Це викликає необхідність дослідження базового для галузевої науки адміністративного права поняття. Враховуючи положення загальнотеоретичних і фахових адміністративних наукових досліджень, можна вважати, що принципами адміністративно-процедурного права є універсальні, основоположні, зумовлені соціальними закономірностями, закріплені в адміністративно-процедурних нормах фундаментальні ідеї та базові засади, які є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування. Серед ознак, притаманних принципам адміністративно-процедурного права, слід виокремити: наявність специфічної сфери регулятивного впливу – адміністративно-процедурної діяльності, універсальність та загальнозначущість, регулятивність, соціальну обумовленість, нормативну врегульованість, системність, основоположність, стабільність, прогресивність, непорушність, які взаємодоповнюють одна одну й у такий спосіб зумовлюють унікальність ресурсу принципів адміністративно-процедурного права. Принципи фактично відображають світоглядні ідеї щодо належної моделі взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами; вони фактично виражають сутність правил поведінки таких суб'єктів; діють системно як сукупність основних та загальних правил; їхня дія поширюється на всі різновиди адміністративних процедур; вони зумовлюють вдосконалення підгалузі, а їхнє порушення спричинює скасування чи перегляд рішень у справі або застосування інших засобів відповідальності.

Слід відзначити таку тенденцію – здебільшого відсутність використання в науковому правничому середовищі поняття «принципи адміністративно-процедурного права», натомість можна зустріти такі поняття, як «принципи адміністративної процедури», «принципи адміністративного процедурного регулювання», «принципи адміністративно-процедурної діяльності» та численні інші, які в жодному разі не варто ототожнювати у повному обсязі з принципами адміністративно-процедурного права і формування яких варто розглядати в якості своєрідної передумови для формування системи принципів адміністративно-процедурного права як системи підгалузевих принципів адміністративного права.

Варто зазначити, що необхідність ухвалення «базового» спеціального закону, який би визначив загальні правила адміністративно-процедурних відносин, назріла вже давно, необхідність його прийняття вже неодноразово обґрунтовувалась. Про доцільність належної нормативної уніфікації адміністративно-процедурних засад у своїх роботах неодноразово зазначають О.І. Миколенко, В.К. Колпаков, Д.С. Астахов, Н.О. Армаш, Т.О. Коломоець, Р.С. Мельник, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, Д.В. Лученко, І.В. Бойко та інші. При цьому, підтримуючи ідею уніфікації відповідних норм, водночас різними є пропозиції щодо виду акта – кодекс, закон, що в будь-якому разі сприятиме упорядкуванню джерел адміністративно-процедурного права й визначенню місця і ролі адміністративно-процедурного права в системі адміністративного права як його підгалузі. Тому зовсім не викликає питань і заперечень сама важливість прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Почалася відповідна нормопроектна робота наприкінці 90-х років ХХ ст., враховуючи положення Концепції адміністративної реформи 1998 року. Проте і досі такий закон не було ухвалено, що

підтверджує складність питань, які охоплюють адміністративно-процедурний складник. Однак водночас зміст і структура такого закону повинні бути виважені та логічні. Саме тому обов'язково слід передбачити в законі окремий розділ із назвою «Принципи адміністративної процедури» із їхнім вичерпним переліком та зазначенням змісту. Тобто в жодному разі не можна нехтувати закріпленням принципів адміністративно-процедурних відносин на нормативному рівні. Загалом таким вимогам цілком відповідає структура проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» (номер реєстрації 3475 від 14 травня 2020 року), значна частина якого (зокрема ст. 4–18) присвячена переліку та змісту принципів адміністративної процедури.

Для результатів нормопроектної роботи характерним є просте перерахування принципів адміністративних процедур (без поділу їх на види чи групи за певним критерієм). Наприклад, у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 року [1], зокрема у ст. 4, закріплені загальні принципи адміністративної процедури, до яких належать:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність учасників адміністративного провадження перед законом;
- 4) використання повноважень з належною метою;
- 5) обґрунтованість та визначеність;
- 6) безсторонність (неупередженість) адміністративного органа;
- 7) добросовісність і розсудливість;
- 8) пропорційність;
- 9) відкритість;
- 10) своєчасність і розумний строк;
- 11) ефективність;
- 12) презумпція правомірності дій і вимог особи;
- 13) офіційність;
- 14) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 15) гарантування ефективних засобів правового захисту [1].

Така ж сама ситуація складається і з проєктом Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 року (який прийнято в першому читанні і 8 квітня 2021 року надано для другого читання) [2], де у ст. 4 закріплені такі принципи адміністративної процедури:

- 1) верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності;
 - 2) рівність перед законом;
 - 3) обґрунтованість;
 - 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органа;
 - 5) добросовісність і розсудливість;
 - 6) пропорційність;
 - 7) відкритість;
 - 8) своєчасність і розумний строк;
 - 9) ефективність;
 - 10) презумпція правомірності дій і вимог особи;
 - 11) офіційність;
 - 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
 - 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [2].
- Після такого перерахування законопроект містить детальну характеристику цих принципів. Порівнюючи зазначений перелік із попереднім законопроектом, можна помітити певні зміни у формулюванні: використання словосполучення «рівність перед законом» замість «рівність учасників адміністративного провадження перед законом»; не передбачено у переліку принципу «використання повноважень з належною метою», однак водночас варто додати, що положення про те, що «Адміністративний орган зобов'язаний використовувати свої повноваження з метою, з якою такі повноваження надані. Мета, з якою надані повноваження, визначається законом або впливає з його цілей», враховано у змісті принципу пропорційності.
- Загалом можна вважати належним закріплення принципів адміністративної процедури, запропоноване новим проєктом Закону України «Про адміністративну процедуру», за винятком окремих зауважень, наприклад:
- відсутність серед визначення принципу верховенства права положення про те, що адміністративний орган застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики України та Європейського суду з прав людини, хоча варто взяти до уваги те, що у ст. 3 законопроекту зазначено, що адміністративна процедура визначається Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини;

– відсутність прямої норми, яка б передбачала відповідальність за порушення принципів адміністративної процедури.

Окрему увагу варто звернути на те, що в запропонованому переліку принципів адміністративних процедур у проєктному законодавстві не передбачено принципу державної мови. Проте у ст. 19 проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачені положення про мову здійснення адміністративного провадження. Зокрема, зазначено, що адміністративне провадження здійснюється державною мовою відповідно до закону. Учасник адміністративного провадження, його представник, особа, яка сприяє розгляду справи, котра не володіє або недостатньо володіє державною мовою чи має вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження має право користуватися послугами перекладача (зокрема перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законом. У разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, складених іншою мовою, ніж державна, така особа в установленому законом порядку самостійно забезпечує їхній переклад на державну мову, крім випадків, передбачених законом [2]. Такі положення цілком відповідають нормам Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року, в якому передбачено, що єдиною державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова, статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом [3]. Положення про мову здійснення адміністративних процедур не однозначне і в розмаїтті нормативно-правових актів, які на сьогоднішній день визначають засади здійснення адміністративних процедур різними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо. Це підтверджує існування такої засади й обумовлює систематизацію відповідних положень. Саме тому варто додати до переліку принципів адміністративно-процедурного права принцип здійснення адміністративних процедур державною мовою.

Також запропоновано розширити «традиційний» перелік принципів адміністративно-процедурного права, які є універсальними, і доповнити його принципом транспарентності. В.М. Пилаєва, розглядаючи наукові підходи до визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у національній науці адміністративного права, вказує, що відсутність нормативного визначення поняття транспарентності сприяє появі декількох підходів до розуміння принципу транспарентності, відокремлюючи його від конституційного принципу гласності [4, с. 131]. У широкому етимологічному значенні під транспарентністю заведено розуміти інформаційну прозорість. В українській мові синонімами терміна «транспарентність» можна було б вважати «відкритість», «гласність», «публічність». Але жоден із названих термінів, хоча і є близьким за значенням, водночас не розкриває змісту терміна «транспарентність» повністю. Відкритість, гласність і публічність можуть розглядатись як елементи транспарентності. З позицій права головним складником транспарентності слід вважати саме доступність. Відкритість, гласність і публічність при цьому виступають, імовірно, засобами, що забезпечують доступність тієї або іншої інформації [5]. Транспарентність органів публічного управління є якісною характеристикою діяльності органів публічної адміністрації, що базується на трьох основних елементах – відкритості, прозорості та доступності, які у взаємозв'язку визначають інтегративний зміст досліджуваного поняття [6, с. 44]. Поєднання саме цих трьох елементів (відкритість, прозорість та доступність) у змісті принципу транспарентності позитивно відобразить динаміку розвитку адміністративно-процедурного права, щоправда, головний акцент з огляду на те, що деякі принципи вже були виокремлені раніше, має зосереджуватися на доступності адміністративно-процедурних відносин, адміністративних процедур для будь-яких осіб, що й має знайти своє закріплення саме як універсальна засада регулювання адміністративно-процедурних відносин.

Також цілком доцільним є доповнення відповідного переліку принципів адміністративно-процедурного права принципом системності як універсальним принципом, що полягає у створенні і розвитку державою чіткої та зро-

зумілої системи адміністративних процедур, доступної для сприйняття та використання будь-якими приватними особами. При цьому під системою розглядається не просто різноманіття самих адміністративних процедур, а елементів. Серед елементів такої системи в теорії адміністративного права пропонують виокремлювати: 1) суб'єкт публічного адміністрування, до якого має можливість звертатися фізична чи юридична особа; 2) нормативно-правові акти, що врегульовують порядок здійснення адміністративної процедури; 3) адміністративний акт, який видається за результатами розгляду заяви; 4) зміст і цільове призначення адміністративної процедури [7, с. 209]. Отже, система адміністративних процедур як упорядковане комплексне угруповання буде сприяти належній реалізації прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.

Окрім того, слід враховувати і новітні («новаційні») для теорії права принципи, які розроблені в новітній період в адміністративно-правовій доктрині і пропонуються для впровадження. Так, мова йде про інноваційний принцип клієнтоорієнтованості у публічному управлінні, запропонований В.О. Галай [8, с. 21]. Цей принцип полягає у фактичній орієнтації на управління суспільним розвитком через взаємодію з громадянами за принципами «сервісних організацій». Зміст такого принципу зводиться до реалізації «позитивних очікувань» отримувачів публічних послуг (так званих приватних осіб), застосування до них персоналізованого «позитивного» ставлення, що має завершитися кінцевою метою: задоволеністю отримувачів публічних послуг та формуванням лояльності до діяльності публічного сектора і держави в цілому. Тому

сучасним державним інституціям варто орієнтуватися на споживача, змінювати ціннісні орієнтації публічних службовців і зосереджувати їхню діяльність на меті якісного обслуговування й задоволення інтересів споживачів [8, с. 21]. Мова фактично йде про антропологічність, або ж людиноцентричність адміністративно-процедурного права, його «сервісне» спрямування. Безперечно, це повною мірою узгоджується з пріоритетом функціонального призначення адміністративного права, адміністративно-процедурного права як його підгалузі, і знаходить прояв у всьому розмаїтті предмета регульовального впливу з боку останнього. Щодо ініціативних адміністративно-процедурних відносин це є цілком зрозумілим, щодо втручальних – також, бо навіть в таких відносинах має простежуватися людиноцентричність та сервісність обслуговування (у контрольних процедурах важливо не лише виявити недоліки, а й надати поради щодо поліпшення, усунення причин тощо).

Отже, до принципів адміністративно-процедурного права слід віднести: верховенство права; законність; рівність учасників перед законом; використання повноважень з належною метою; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість) адміністративного органа; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпцію правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту; державну мову та доступність. Вони взаємодоповнюють один одного і формують універсальне підґрунтя для регулювання всіх адміністративно-процедурних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
2. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
3. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.
4. Пилаєва В.М. Наукові підходи щодо визначення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права. *Право і суспільство*. 2016. № 2 (2). С. 128–132.
5. Гришина В.В. Прозорість банківської діяльності як фактор реалізації прав громадян на отримання субсидій для придбання житлового приміщення. URL: <http://www.yureclub.ru/docs/bank/article7.html>.
6. Єсімов С.С., Бондаренко В.А. Прозорість як принцип діяльності органів публічного управління в умовах використання інформаційних технологій. *Соціально-правові студії*. 2018. Випуск 1. С. 42–49. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/sps/SPS_2018_1/09.pdf.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.