

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА: З'ЯСУВАННЯ ЗМІСТУ PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL LAW: EXPLANATION OF CONTENT

Шарая А.А., к.ю.н., докторант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті на підставі положень адміністративно-правової наукової літератури визначено зміст і сутність поняття «принципи адміністративно-процедурного права». Акцентовано увагу на тому, що неоднозначність розуміння правової природи самого адміністративно-процедурного права зумовлює відсутність поглибленої комплексної уваги серед учених-адміністративістів до дослідження принципів адміністративно-процедурного права та формування уявлення про те, що вони не мають істотного впливу на регулювання суспільних відносин, є вторинними й допоміжними засадами. Доведено, що оскільки адміністративно-процедурне право є структурною частиною адміністративного права (а саме його підгалуззю), то й термін «принципи адміністративно-процедурного права» є частиною більш широкого та комплексного поняття «принципи адміністративного права». Обґрунтовано, що зміни, які відбуваються в політичному, соціальному та правовому житті України, вимагають оновленого погляду також на принципи підгалузі адміністративного права – адміністративно-процедурного права. У роботі вказано на здебільшого відсутність використання в науковому правничому середовищі поняття «принципи адміністративно-процедурного права», натомість трапляються такі поняття, як «принципи адміністративної процедури», «принципи адміністративного процесу», «принципи адміністративно-процедурної діяльності», формування яких варто розглядати як передумову формування системи принципів адміністративно-процедурного права як системи підгалузевих принципів адміністративного права. З'ясовано, що принципи адміністративно-процедурного права мають «подвійну» правову природу, адже, по-перше, визначають загальну спрямованість реалізації органами публічної адміністрації своїх повноважень (зокрема, маємо на увазі процедурний аспект), а по-друге, визначають фундаментальні положення взаємин органів публічного адміністрування та приватних осіб. Узагальнений аналіз спеціалізованих доктринальних джерел дав змогу запропонувати авторське визначення терміна «принципи адміністративно-процедурного права».

Ключові слова: принципи, принципи адміністративного права, адміністративні процедури, принципи адміністративно-процедурного права.

In the article, on the basis of the provisions of the administrative legal scientific literature, the content and essence of the concept of "principles of administrative procedural law" are defined. Attention is drawn to the fact that ambiguous understanding of the legal nature of the administrative procedural law itself causes the lack of in-depth complex attention among administrative scientists to the study of the principles of administrative procedural law and the formation of ideas that they do not have a significant impact on the regulation of social relations, are secondary principles. It is proved that, taking into account the fact that administrative procedural law is a structural part of administrative law (in particular its sub-branch), then "principles of administrative procedural law" are part of a broader and more complex concept "principles of administrative law". It is substantiated that changes occurring in the political, social and legal life of Ukraine require a renewed view and principles of the branch of administrative law – administrative procedural law. The work noted such a tendency – for the most part, the absence of the use in the scientific legal environment of the concept of "principles of administrative procedural law", but you can find such concepts as "principles of administrative procedure", "principles of administrative procedural regulation", "principles of administrative and procedural activity", formation which should be considered as a prerequisite for the formation of a system of principles of administrative procedural law as a system of sub-sectoral principles of administrative law. It is found that the principles of administrative procedural law have a "double" legal nature, because, first, they determine the general orientation of the exercise of public authority bodies (in particular, we refer to the procedural aspect), and, second, determine the fundamental provisions of the relationship between public administration bodies and individuals. Generalized analysis of specialized doctrinal sources has allowed to suggest the author's definition of concept "principles of administrative procedural law".

Key words: principles, principles of administrative law, administrative procedures, principles of administrative-procedural law.

Відсутність поглибленої комплексної уваги серед учених-адміністративістів до дослідження принципів адміністративно-процедурного права формує уявлення про те, що вони не мають істотного впливу на регулювання суспільних відносин, є вторинними й допоміжними засадами. Проте варто зауважити, що адміністративне право загалом нині дуже стрімко розвивається, системно переглядаються його предмет, зміст і система, а також поглиблюється увага вчених-адміністративістів до сутності й ролі адміністративно-процедурного права як підгалузі адміністративного права, тому аналіз сучасних доктринальних підходів до визначення поняття принципів як фундаментальної категорії останнього відіграє важливу роль. Сьогодні зміни, які відбуваються в політичному, соціальному й правовому житті України, вимагають оновленого погляду також на принципи такої підгалузі адміністративного права, як адміністративно-процедурне право.

В.П. Тимошук слушно зауважує: «Ключове значення для ефективного й раціонального регулювання адміністративно-процедурних відносин із позиції методології, а також правильного застосування відповідних правових норм мають принципи адміністративної процедури. Саме принципи є тим каркасом, що допомагає не схибити як у правотворчості, так і в правозастосуванні» [1, с. 32]. Так, варто погодитися з тим, що принципи є фундаментом для регулювання адміністративно-процедурних відносин, для ефективної підгалузєвої правотворчості та дієвого підгалузєвого правозастосування.

Загальновідомим є той факт, що в юриспруденції, як і в будь-якій іншій науці, завдання щодо вироблення визначення (дефініції) будь-якого поняття полягає в тому, щоб розкрити зміст цього поняття, вказуючи на його природу та суттєві властивості досліджуваного предмета, які виділяють його із числа інших [2, с. 35]. Принципи є спрямовуючим, організуючим і синхронізуючим чинником усього механізму регулювання правових відносин, зокрема адміністративно-процедурних. З огляду на те, що принципи є центральною категорією адміністративно-процедурного права, варто зазначити, що вони відображають його сутність, призначення та зміст. Так, Т.М. Добровольська, присвячуючи увагу принципам радянського кримінального процесу, дуже справедливо зазначила: «Якщо ми хочемо дізнатися, яким є кримінальний процес держави, ми маємо встановити, якими є принципи, що визначають зміст цього процесу» [3, с. 5]. Цю тезу цілком логічно можна застосувати також щодо принципів адміністративно-процедурного права, які досить ґрунтовно характеризують змістове наповнення й характерне призначення цієї підгалузі адміністративного права.

Т.О. Коломоєць та П.О. Баранчик зазначають, що важливим є поділ усіх принципів адміністративного права на загальні принципи, принципи підгалузей та інститутів. Такий узагальнений поділ дає змогу охарактеризувати всі принципи, притаманні тому чи іншому складнику предмета адміністративного права в умовах сучасної транс-

формації галузі адміністративного права. Скільки б не виокремлювалося підгалузей та інститутів цього права, їх принципи будуть посідати своє місце у відповідному блоці принципів. У свою чергу перший блок (загальні принципи) буде залишатися більш-менш стабільним, адже в ньому будуть лише фундаментальні принципи, що притаманні всім підгалузям та інститутам права (наприклад, верховенство права, законність тощо). Принципи окремих підгалузей та інститутів не повинні повторювати в кодифікованих та інших законодавчих актах ці принципи, а мають містити лише специфічні, притаманні їм засади. Принципи окремих інститутів у межах відповідної підгалузі не повинні дублювати в кодифікованих та інших законодавчих актах принципи підгалузей [4, с. 31–32]. На нашу думку, з наведеним варто погодитися.

З огляду на те, що адміністративно-процедурне право є структурною частиною адміністративного права (а саме його підгалуззю), варто вважати, що й термін «принципи адміністративно-процедурного права» є частиною більш широкого та комплексного поняття «принципи адміністративного права». Так, якщо вважати принципи адміністративно-процедурного права похідними від принципів адміністративного права (як одного з елементів, що застосовуються в конкретній визначеній сфері відносин – адміністративно-процедурній), то необхідно розглянути наукові підходи до їх визначення та характеристики змісту. Зокрема, О.І. Миколенко, ґрунтовно аналізуючи предмет науки адміністративного процедурного права, зазначає, що нині він «не відтворює повністю об'єкт науки, оскільки багато сторін і властивостей об'єкта не вважаються суттєвими й актуальними для цього часу, а інші просто невідомі» [5, с. 16]. У зв'язку із цим учений-адміністративіст пропонує до предмета науки адміністративного процедурного права (саме таку назву він пропонує) віднести такі питання:

- 1) адміністративне процедурне право як частина адміністративного права України;
- 2) історія виникнення та розвитку адміністративного процедурного права;
- 3) категоріальний апарат адміністративного процедурного права;
- 4) методологія адміністративного процедурного права;
- 5) предмет і метод адміністративного процедурного регулювання;
- 6) цілі та *принципи адміністративного процедурного регулювання*;
- 7) статус суб'єктів адміністративного процедурного регулювання;
- 8) адміністративні процедурні норми;
- 9) адміністративні процедурні відносини;
- 10) адміністративний процес як різновид адміністративної процедури;
- 11) адміністративна процедурна форма;
- 12) структура адміністративних процедур [5, с. 16].

Таким чином, можна звернути увагу на те, що принципи в його визначенні займають власну «нішу» в структурі адміністративно-процедурного права поряд з іншими самостійними структурними елементами. І ми згодні з таким підходом.

У свою чергу О.С. Лагода зазначає: «Сутність адміністративно-процедурного регулювання відносин полягає в правильному використанні принципів, які є фундаментом правозастосовної діяльності адміністративних органів» [6, с. 19]. У цьому сенсі привертає увагу актуальність правильного формулювання принципів, адже їх чіткість і послідовність визначення позначаються на ефективності практичної діяльності адміністративних органів [6, с. 19]. Варто підтримати науковця в тому, що принципи адміністративно-процедурного права є підґрунтям для належної правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації.

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» цілком обґрунтовано вважають, що на сьогодні, коли наявна нормативно-правова база здійснення адміністративних процедур та є декілька проектів комплексних законодавчих актів, присвячених виключно унормуванню цих питань, є всі підстави говорити про можливість і доцільність формулювання системи принципів адміністративних процедур [7, с. 208]. Отже, можна вести мову про те, що сьогодні об'єктивно «на часі» є питання дослідження принципів адміністративно-процедурного права задля подальшого розвитку цієї підгалузі адміністративного права, унормування взаємин органів публічної адміністрації з приватними особами, удосконалення адміністративно-процедурного законодавства.

І.В. Криворучко справедливо стверджує, що ефективність адміністративної процедури безпосередньо залежить також від повноти та якості правового закріплення принципів, які її зумовлюють. Виокремлення та розуміння змісту цих принципів потребує звернення до певного кола нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічно-управлінської діяльності [8, с. 71]. До того ж І.В. Криворучко як спеціаліст у сфері публічного адміністрування зазначає, що питання принципів адміністративної процедури є явищем, яке «перебуває на межі таких двох наук, як державне управління та право, насамперед адміністративне, що зумовлено поняттям адміністративної процедури як формалізованого порядку, урегульованого нормами адміністративного права та одного з процедурних видів діяльності органів державного управління щодо реалізації прав, свобод, обов'язків та інтересів фізичних і юридичних осіб» [9, с. 23]. З огляду на таку позицію варто зауважити, що принципи адміністративно-процедурного права справді мають «подвійну» правову природу, адже, по-перше, визначають загальну спрямованість реалізації органами публічної адміністрації своїх повноважень (зокрема, маємо на увазі процедурний аспект), а по-друге, визначають фундаментальні положення взаємин органів публічного адміністрування та приватних осіб.

Ю.М. Фролов зазначає: «Вихідні положення адміністративно-процедурної діяльності набувають свого закріплення в принципах застосування адміністративних процедур. Запровадження в правозастосовну діяльність публічних органів влади сучасних принципів адміністративної процедури має важливе значення для ефективного регулювання адміністративно-процедурних відносин суб'єктів владних повноважень з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин, адже саме принципи є тим необхідним підґрунтям, яке дає змогу захистити права та законні інтереси будь-якої особи у відносинах із державою, сприяє обмеженню проявів бюрократизму, свавілля й корупції з боку службовців, підвищенню ефективності роботи органів державної влади» [10, с. 423].

У свою чергу С.В. Чирік зауважує, що окреслення та аналіз шляхів становлення й розвитку принципів адміністративної процедури, їх сутність, система, правове регулювання, напрями вдосконалення процедурного законодавства набувають дедалі більшої актуальності у зв'язку з гарантуванням конституційних прав фізичних і юридичних осіб у цій сфері, забезпеченням процедурної безпеки держави. Ці та інші питання викликають потребу в науковому обґрунтуванні цілісної концепції принципів адміністративної процедури, у дослідженні сутності, функцій, основних юридичних категорій і класифікації, історії розвитку та етапів формування принципів адміністративної процедури в Україні, узагальнення наявного історичного досвіду їх розвитку в зарубіжних країнах, їх можливого використання нашою державою, визначення тенденцій еволюції процедурної сфери, адаптації чинного адміністративно-процедурного законодавства до міжнародних стандартів [11, с. 101].

На наше переконання, А.М. Школик цілком обґрунтовано зазначає, що принципами адміністративної процедури повинні керуватися у своїй практичній діяльності органи публічної адміністрації, а точніше конкретні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування (два останні терміни – відповідно до чинного законодавства України). Зокрема, роль принципів зростає у випадках, коли нормативно-правові акти не досить докладно регулюють цю діяльність публічної адміністрації та, відповідно, надають названим суб'єктам обмежену правовими приписами сферу адміністративного розсуду. У такій ситуації саме принципи можуть і повинні стати орієнтирами для гарного (належного) виконання органами публічної адміністрації та конкретними публічними службовцями своїх завдань і функцій [12, с. 93]. Тобто науковець справедливо вказує на «над-рівень» принципів адміністративно-процедурного права порівняно з нормами права. Водночас Т.О. Коломоєць слушно наголошує на тому, що «принципи адміністративної процедури не є чимось аморфним, вони наповнюються реальними правовими механізмами та реально застосовуються учасниками адміністративних процедурних відносин» [13, с. 225], із чим також варто погодитися.

Так, необхідно зазначити здебільшого відсутність використання в науковому правничому середовищі поняття «принципи адміністративно-процедурного права». Водночас трапляються такі поняття, як «принципи адміністративної процедури», «принципи адміністративного процедурного регулювання», «принципи адміністративно-процедурної діяльності», формування яких варто розглядати як передумову формування системи принципів адміністративно-процедурного права як системи підгалузевих принципів адміністративного права. Якщо звернути увагу на дефініції, запропоновані в галузевих наукових і навчальних джерелах, то можна знайти позиції, згідно з якими під принципами адміністративних процедур учені розуміють «ключові базові ідеї, які лежать

в основі здійснення процедурної діяльності, характеризуються універсальністю та визначають спрямованість дій суб'єктів публічного адміністрування» [7, с. 208]; «закріплені в нормах права головні ідеї (засади), що визначають правила вчинення дій, прийняття рішень, укладення адміністративних договорів, спрямованих на реалізацію приватними особами належних їм прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування та задоволення публічного інтересу» [14, с. 20].

Н.Л. Губерська вважає, що принципи адміністративних процедур – це основні ідеї, вихідні начала, призначені для застосування під час здійснення тієї чи іншої адміністративної процедури уповноваженим державним органом, спрямовані на захист і реалізацію державних інтересів та обов'язків індивідуальних і колективних суб'єктів адміністративних правовідносин [15, с. 54]. А.А. Пухтецька зазначає, що під принципами адміністративної процедури варто розуміти «основні вимоги, якими необхідно керуватися учасникам адміністративного провадження, у тому числі адміністративному органу, під час розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ» [16, с. 304]. При цьому науковець додає, що принципи адміністративної процедури мають ключове значення для належного правового регулювання порядку вирішення індивідуальних адміністративних справ та для правильного застосування відповідних правових норм [16, с. 304].

Узагальнений аналіз усіх наведених положень дає змогу запропонувати визначення **принципів адміністративно-процедурного права** як універсальних основоположних зумовлених соціальними закономірностями, моральними засадами й правовими звичаями, закріплених в адміністративно-процедурних нормах фундаментальних ідей і керівних засад, які є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
2. Кучинська О.П. Принципи кримінального провадження в механізмі забезпечення прав його учасників : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 284 с.
3. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. Москва : Юридическая литература, 1971. 199 с.
4. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору Арт», 2012. 203 с.
5. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
6. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галунько, П.В. Діхтєвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Криворучко І.В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.
9. Криворучко І.В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2016. № 1. С. 20–25.
10. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. № 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
11. Чирік С.В. Принципи адміністративної процедури. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріали круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 101–105.
12. Школик А.М. Значення та перелік принципів адміністративної процедури. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 2. С. 91–98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2017_2_13.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
14. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова ; за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
15. Губерська Н.Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. *Публічне право*. 2015. № 1 (17). С. 48–56.
16. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Київ ; Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.