

**БАЗОВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ:
ЗМІСТ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ****BASIC THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE:
CONTENT AND CLASSIFICATION**

Шандрук С.М., к.н. з держ.упр.,
доцент кафедри соціально-економічних дисциплін

Комунальний заклад вищої освіти «Барський гуманітарно-педагогічний коледж імені Михайла Грушевського»

У статті розглянуто фундаментальні принципи адміністративної процедури. Зроблено аналіз змісту окремих принципів адміністративної процедури та проблеми їх визначення в адміністративно-правовій науці. Розглянуто підходи науковців щодо класифікації принципів адміністративної процедури та запропоновано власну класифікацію.

Діяльність нашої держави в останні роки перманентно була спрямована на процес євроінтеграції. Україна закріпила своє наполегливе бажання стати частиною європейського співтовариства в багатьох правових актах та міжнародних угодах, серед яких Угода про Партнерство та Співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами й Угода про Асоціацію з ЄС, Угода про Спільний європейський авіаційний простір, історичне рішення про надання Україні статусу кандидата на членство у ЄС. Ці угоди та інші акти зумовили невідкладну потребу приведення вітчизняної правової системи до європейських вимог і стандартів, що передбачає реформування галузей права.

На шляху до євроінтеграції постало найважливіше завдання щодо переосмислення принципів взаємодії інституцій публічної адміністрації з приватними особами, які знаходять своє відображення в їх адміністративно-процедурній діяльності. Чітке закріплення в Законі таких засад адміністративної процедури як верховенство права, законність, рівність учасників адміністративної процедури перед законом, публічність, ефективність, своєчасність та неупередженість й інших значно підвищить результативність управлінської діяльності органів і посадових осіб публічної влади та надасть можливість громадянам в повній мірі реалізувати свої права і свободи.

Велике значення має належна класифікація принципів адміністративної процедури. Незважаючи на безліч різних підходів щодо класифікації, доцільно умовно поділити ці засади на дві видові групи: загальні та інституційні.

Ключові слова: інституції публічної адміністрації, відносини суб'єктів публічної адміністрації з приватними особами, адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, класифікація принципів адміністративної процедури.

The article examines the fundamental principles of the administrative procedure. An analysis of the content of individual principles of administrative procedure and the problem of their definition in administrative and legal science has been made. The approaches of scientists regarding the classification of the principles of administrative procedure were considered and their own classification was proposed.

The activities of our state in recent years have been permanently aimed at the process of European integration. Ukraine has established its persistent desire to become a part of the European community in many legal acts and international agreements, including the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Communities and their member states and the Association Agreement with the EU, the Agreement on the Common European Aviation Area, a historic decision on granting Ukraine the status of a candidate for EU membership. These agreements and other acts led to the urgent need to bring the domestic legal system to European requirements and standards, which involves reforming the fields of law.

On the way to European integration, the most important task was to rethink the principles of interaction between public administration institutions and private individuals, which are reflected in their administrative and procedural activities. Clear enshrining in the Law of such principles of administrative procedure as the rule of law, legality, equality of participants in administrative procedure before the law, publicity, efficiency, timeliness and impartiality, and others will significantly increase the effectiveness of the management activities of public authorities and officials and will provide an opportunity for citizens to fully realize their rights and freedoms.

The proper classification of the principles of administrative procedure is of great importance. Despite the many different approaches to classification, it is appropriate to tentatively divide these foundations into two specific groups: general and institutional.

Key words: institutions of public administration, relations of subjects of public administration with private individuals, administrative procedure, principles of administrative procedure, classification of principles of administrative procedure.

Вступ. Формування та розвиток сучасної суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави в Україні перебуває в стані кардинальних перетворень та реформувань, що обумовлено системою політичних, економічних, соціальних та зовнішніх чинників. Ефективність таких перетворень безпосередньо залежить від рівня наукової розробки шляхів реформування державно-правових інституцій, в тому числі і адміністративної процедури як засобу реалізації управлінського впливу на людину і суспільство.

Постановка проблеми. У межах цієї статті ми зупинимося на встановленні принципів адміністративної процедури та розкритті їх змісту.

Стан дослідження проблеми. Актуальні питання адміністративної процедури були досліджені у роботах таких провідних науковців, як: В.Б. Авер'янов, Л.М. Губернська, К.В. Бережна, І.В. Бойко, І.В. Криворучко, О.М. Соловйова, В.П. Тимошук, А.А. Шарая та багатьох інших. Однак новели законодавства та важкі умови сьогодення спонукають до подальшого наукового дослідження проблематики адміністративної процедури.

Мета наукової статті – проаналізувати законодавство та наукову літературу щодо визначення базових засад взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами, розкрити їх змістовне наповнення і навести класифікацію.

Виклад основного матеріалу. У діяльності інституцій публічної адміністрації процедура займає досить важливе місце, оскільки основним призначенням її суб'єктів є розгляд та вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Більшість таких справ, зазвичай, має позитивний (безспірний) характер і спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю публічного сектору. Впровадження належної адміністративної процедури покликано забезпечити правовий механізм взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, завдяки якому найбільш ефективно будуть реалізовані права цих осіб.

Під адміністративною процедурою слід розуміти встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних

адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [1].

Підґрунтям для захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою та сприяння обмеженню проявів бюрократизму, свавілля і корупції з боку публічних службовців, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади є принципи адміністративної процедури. Розглянемо характеристику окремих принципів, закріплених у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Фундаментальним з усієї сукупності засад у сфері застосування адміністративної процедури є принцип верховенства права, який доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, що означає забезпечення пріоритетності прав людини перед іншими цінностями держави, та безумовного підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інституцій та їх посадових осіб вимогам реалізації і захисту зазначених прав [2, с. 73].

Конституція України не розкриває визначення цього принципу, в ній лише зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [3, ст. 8]. Вперше на законодавчому рівні цей принцип було розкрито у тексті Кодексу адміністративного судочинства України як такий, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [4, ст. 8].

Принцип законності означає, що виключно законом визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб [3, ст. 19]. При цьому орган публічної влади здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [5, ст. 6].

Особливе значення в адміністративній процедурі має загальний принцип рівності перед законом, який також базується на конституційних положеннях [3, ст. 24]. На рівні адміністративного законодавства зазначений принцип втілений в Законі України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон), який передбачає, що адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин [5, ст. 7]. На слуху думку Л.М. Губернської, наведено повною мірою стосується і суб'єктів адміністративної процедури, тобто вимоги закону однаково поширюються на всіх посадових осіб адміністративних органів [6, с. 180].

Серед низки спеціальних принципів адміністративних процедур, які є важливими гарантіями реалізації учасниками адміністративного провадження своїх прав, у законі відображено принцип обґрунтованості, згідно з яким адміністративний орган повинен забезпечувати всебічність та повноту з'ясування обставин адміністративної справи. Посадова особа адміністративного органу має врахувати всі обставини, що мають значення для вирішення справи [5, ст. 8].

Дуже важливим є також принцип безсторонності (неупередженості) адміністративного органу, який полягає в тому, що публічна адміністрація повинна забезпечити однакове ставлення до всіх учасників адміністративного провадження. Не допускається неправомірна заінтересо-

ваність адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи [5, ст. 9]. Принцип безсторонності прийняття рішення є одним з основних принципів здійснення судової влади й закріплений в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7], а його перенесення до сфери адміністративних процедур є ще однією з гарантій дотримання прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації.

Перенесення принципу добросовісності і розсудливості з приватної сфери до сфери публічних відносин та його закріплення в Законі говорить про перехід на більш високий рівень правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами. Це фундаментальне положення передбачає обов'язок управлінського органу під час вирішення відповідної справи діяти відповідно до загальноновизначених норм моралі та права і не допускати зловживання повноваженнями, не порушувати права та свободи осіб, що беруть участь у справі і прийняти справедливе рішення у справі. Адміністративний орган, здійснюючи конкретне провадження та приймаючи рішення, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі.

Важливе місце в адміністративній процедурі посідає принцип пропорційності, який встановлює, що діяльність держави у взаєминах з приватними особами повинна спрямовуватись на визначену конституцією та законами мету. Рішення публічної адміністрації будуть законними і публічно необхідними лише тоді, коли збитки для особи, витрати держави та соціальні наслідки не перевищать той ефект, який вони мають справити. Тобто, треба враховувати не тільки цілі закону, які переслідує держава, але й ті, котрі захищають права фізичних та юридичних осіб [8, с. 113].

Принцип відкритості зобов'язує адміністративний орган забезпечити реалізацію права особи на доступ до інформації, що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї. Учасник провадження має право знати про його початок та про своє право на участь у такому справі, а також право на ознайомлення з матеріалами цієї справи [5, ст. 12].

Принцип своєчасності означає, що орган публічної влади зобов'язаний вирішувати адміністративну справу до настання обставин, за яких втрачається сенс прийняття адміністративного акта. Розумний строк – це обов'язок публічної адміністрації здійснювати адміністративні провадження та приймати рішення протягом розумно обґрунтованого часу. Тривалість розумного строку можна визначити на підставі таких критеріїв як складність справи, поведінка заявника, поведінка органів влади та важливість справи для заявника.

Важливим в процесі здійснення адміністративної процедури є принцип ефективності, який закон визначає як організацію вирішення адміністративної справи з найменшими витратами часу та коштів. Традиційне пояснення принципу ефективності відбувається через простоту та економічність, тобто під час вирішення справи застосовуються найбільш прості засоби для досягнення результату.

Ще одним спеціальним принципом адміністративної процедури Закон визначає принцип презумпції правомірності дій і вимог особи. В процесі вирішення адміністративної справи орган виконавчої влади або місцевого самоврядування визнає дії та вимоги особи правомірними, поки інше не буде доведено в наслідок розгляду певної адміністративної справи. Презумпція правомірності дій і вимог особи є важливою гарантією реалізації прав учасником адміністративної процедури. Вона полягає у припущенні, що особа, яка звертається до адміністративного органу з вимогою, діє завжди правомірно. Всі сумніви щодо правомірності дій особи, яка звертається до адміністративного органу, повинні тлумачитися на її користь.

Принцип офіційності трактується у Законі як обов'язок органу публічної адміністрації самостійно встановлювати

обставини, які мають значення для вирішення адміністративної справи, і збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для розгляду та вирішення справи [5, ст.16]. Цілком доцільно було б у Законі закріпити положення про те, що розгляд та розв'язання індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим дії (підбір необхідних матеріалів та доказів) здійснюються від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Відповідно до Закону, принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні визначається як її право бути заслуханою адміністративним органом, надавати пояснення та заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта.

Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту Закон тлумачить як право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність публічного органу в адміністративному чи судовому порядку. При цьому адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження прийнятого рішення.

Треба погодитися з думкою С.С. Осадчук у тому, що законодавче закріплення принципів права ще не означає його кінцевого і безумовного переходу зі сфери правосвідомості у практичну площину. Необхідно забезпечити реалізацію принципів права в процесі правотворчої і правозастосовної діяльності, а також в поведінці суб'єктів права [9, с. 33].

Закон наводить перелік принципів адміністративної процедури та коротко розкриває їх зміст, однак не зачіпає класифікації. Саме за допомогою класифікації відбувається теоретичне осмислення різних правових явищ і встановлюється їх відповідність практичному матеріалу. Класифікація принципів адміністративної процедури полягає в їх умовному поділі на певні види з використанням окремих критеріїв для встановлення між ними зв'язків та закономірностей, можливостей надання правової оцінки кожному принципу зокрема.

На думку Н.Л. Губерської, принципи адміністративно-процедурної діяльності доцільно поділити на такі: 1) загальні, які мають фундаментальне значення для закріплення та регулювання всієї процесуальної діяльності в державі: принцип верховенства права, складовими якого є принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, принципи справедливості та гуманізму у діяльності адміністративних органів; принцип законності; принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом; принципи гласності та відкритості; принцип об'єктивності; принцип охорони інтересів особи і держави; 2) спеціальні

принципи, що стосуються адміністративно-процедурної діяльності: принципи ефективності, строкості, оперативності та економічності; принципи добросовісності та розсудливості; принцип використання повноважень з належною метою; принципи об'єктивності і неупередженості; принцип пропорційності; принцип обґрунтованості та принцип презумпції правомірності дій і вимог особи; принципи «мовчазної згоди» та «єдиного вікна»; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні та принцип підконтрольності [6, с. 198].

І.В. Криворучко виокремлює три групи принципів: 1) конституційно-правові (верховенство права, законність, рівність учасників адміністративної процедури перед законом, недискримінації, презумпції правомірності дій і вимог особи); 2) організаційні (гласності та відкритості, збереження конфіденційної інформації, пропорційності, розумного строку, оперативності, ефективності); 3) морально-етичні (добросовісність, розсудливість, добросовісність та патріотизм) [10, с. 71].

І.В. Бойко класифікує принципи адміністративних процедур в залежності від видів останніх, зокрема: 1) принципи реєстраційної процедури; 2) принципи контрольно-наглядової процедури; 3) принципи надання соціальних послуг; 4) принципи надання адміністративних послуг [11, с. 20-21].

А.А. Шарая принципи здійснення адміністративної процедури класифікує таким чином: 1) універсальні принципи адміністративно-процедурного права – принципи, які є базою для регулювання відносин для всіх адміністративних процедур і мають загальний характер; 2) інституційні принципи адміністративно-процедурного права, які регулюють відносини щодо окремих різновидів адміністративних процедур – принципи правотворчих адміністративних процедур, принципи правозастосовних адміністративних процедур та принципи юрисдикційних адміністративних процедур [12, с. 85].

Висновки. Таким чином, Закон «Про адміністративну процедуру» закріпив основні засади здійснення адміністративної процедури інституціями публічної адміністрації, які мають забезпечити належну діяльність та спрямувати її на досягнення мети держави щодо гарантування та забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи. Закон кардинально змінює відносини між органами публічної влади та приватними особами, але цих змін ми давно очікували. Враховуючи наявність широкої наукової різноманітності у підходах до класифікації принципів адміністративної процедури, можна запропонувати та умовно поділити ці засади на дві видові групи: загальні та інституційні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галуцько В.В., Курило В. І., Короед С.О., Дрозд О.Ю., Гиренко І.В., Єщук О.М., Риженко І.М., Іванищук А.А., Саунін Р.Д., Ямкова І.М. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. В. В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. Т.1: Загальне адміністративне право. 272 с.
2. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 73–74.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
4. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення: 21.07.2022).
6. Губерська Л.М. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: монографія. Харків: Панов, 2015. 508 с.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ Ради Європи від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 21.07.2022).
8. Бережна К.В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 110–114.
9. Осадчук С.С. Застосування принципів права у правотворчому та правозастосовному процесах. *Наше право*. 2012. № 3. Ч. 3. С. 32–37.
10. Криворучко І.В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.* 2016. Вип. 1. С. 64–74.
11. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловйова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І.В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
12. Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 6 (40). С. 81–86. URL: <http://jurnaluljuristic.md/index.php/main/issue/view/88/86>