

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.34>

## ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА

**Матчук С.В.,**

кандидат юридичних наук

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Національної академії внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0001-8017-8981>

### **Матчук С.В. Характеристика змісту принципів адміністративно-процедурного права.**

Дана стаття присвячена питанням характеристики змісту принципів адміністративно-процедурного права з урахуванням положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру». Обґрунтовано, що в адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйнятне поняття принципів адміністративно-процедурного права, що, породжує дискусії щодо їхнього переліку, сутності та призначення в адміністративному праві. Тому актуальним є дослідження поняття принципів адміністративно-процедурного права.

Виокремлено ознаки, що притаманні принципам адміністративно-процедурного права: 1) наявність специфічної сфери регулятивного впливу – адміністративно-процедурної діяльності, 2) універсальність, 3) нормативну врегульованість, 4) основоположність, 5) є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, 6) необхідність та стабільність під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

Наголошено, що принципи адміністративно-процедурного права відображають світоглядні ідеї щодо врегулювання взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ; вони встановлюють сутність правил поведінки таких суб'єктів; діють системно як сукупність основних та загальних правил поведінки; їхня дія поширюється на всі різновиди адміністративних процедур; вони вдосконалюють підгалузь адміністративного права, а їхнє порушення спричинює застосування певних засобів відповідальності.

Автором запропоновано доповнити вже наведений, в проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», перелік принципів адміністративної процедури, принципами здійснення адміністративних процедур державною мовою; доступності та клієнтоорієнтованості.

**Ключові слова:** принципи, адміністративно-процедурне право, принципи адміністративно-процедурного права, законність, рівність,

обґрунтованість, пропорційність, своєчасність, ефективність.

### **Matchuk S.V. Principles of administrative procedural law.**

This article is devoted to the characteristics of the content of the principles of administrative procedural law, taking into account the provisions of the draft Law of Ukraine «On Administrative Procedure». It is substantiated that in administrative-legal science the generally accepted concept of principles of administrative-procedural law is not formed, which generates discussions about their list, essence and purpose in administrative law. Therefore, it is important to study the concept of principles of administrative procedure.

The features inherent in the principles of administrative-procedural law are singled out: 1) the presence of a specific area of regulatory influence - administrative-procedural activities, 2) universality, 3) regulatory regulation, 4) fundamentality, 5) on the consideration and resolution of administrative cases, 6) the need and stability in resolving individual administrative cases in the field of public administration.

It is emphasized that the principles of administrative-procedural law reflect the worldview ideas on the settlement of relations between the subjects of public administration and persons on the consideration and resolution of administrative cases; they establish the essence of the rules of conduct of such entities; act systematically as a set of basic and general rules of conduct; their effect extends to all types of administrative procedures; they improve the sub-branch of administrative law, and their violation leads to the application of certain means of responsibility.

The author proposes to supplement the already listed in the draft Law of Ukraine «On Administrative Procedure», the list of principles of administrative procedure, the principles of administrative procedures in the state language; availability and customer focus.

**Key words:** principles, administrative procedural law, principles of administrative procedural law, legality, equality, validity, proportionality, timeliness, efficiency.

**Постановка проблеми.** Сутність адміністративно-процедурного регулювання відносин в аспекті загальних установлень полягає у правильному використанні принципів, які є вихідними положеннями, фундаментом правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. На сьогоднішній день, в адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйнятне поняття принципів адміністративно-процедурного права, що, в свою чергу, породжує дискусії щодо їхнього переліку, сутності та призначення в адміністративному праві.

**Стан опрацювання.** Дослідженням доцільності належної нормативної уніфікації адміністративно-процедурних засад у своїх роботах неодноразово зазначають Н.О. Армаш, Д.С. Астахов, І.В. Бойко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, Р.С. Мельник, О.І. Мико-ленко, Д.В. Приймаченко та інші.

**Метою статті** є характеристика змісту принципів адміністративно-процедурного права з урахуванням положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру».

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, важливо дослідити сутність змісту «принципи», «принципи права», «принципи адміністративно-процедурного права» та їх ознаки. Так, принципи – це певного роду «згустки» або «стержні», які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів [1, с. 239], є проміжною ланкою, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права.

Призначення принципів права, як зазначає професор, доктор юридичних наук О.Ф. Скакун:

- здійснювати узагальнене закріплення засад суспільного ладу;
- забезпечувати однотипне формулювання норм права;
- забезпечувати їх вплив на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [2, с. 223].

У свою чергу, враховуючи положення загальнотеоретичних і фахових адміністративних наукових досліджень, можна зазначити, що принципами адміністративно-процедурного права є універсальні, основоположні закономірності, що закріплені в адміністративно-процедурних нормах, які є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з особами під час розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

Таким чином, до ознак, що притаманні принципам адміністративно-процедурного права, можна віднести: 1) наявність специфічної сфери регулятивного впливу – адміністративно-процедурної діяльності, 2) універсальність, 3) нормативну врегульованість, 4) основоположність, 5) є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з

особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, 6) необхідність та стабільність під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

Таким чином, принципи адміністративно-процедурного права відображають світоглядні ідеї щодо врегулювання взаємовідносин суб'єктів публічної адміністрації з особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ; вони встановлюють сутність правил поведінки таких суб'єктів; діють системно як сукупність основних та загальних правил поведінки; їхня дія поширюється на всі різновиди адміністративних процедур; вони вдосконалюють підгалузь адміністративного права, а їхнє порушення спричинює застосування певних засобів відповідальності.

Слід відмітити, що здебільшого в науковому середовищі відсутнє використання в поняття «принципи адміністративно-процедурного права», натомість можна зустріти такі поняття, як «принципи адміністративної процедури», «принципи адміністративно-процедурної діяльності» та «принципи адміністративного процедурного регулювання», та які варто розглядати в якості передумови для формування системи принципів адміністративно-процедурного права як системи підгалузевих принципів адміністративного права [3, с. 155].

Таким чином, зазначимо на необхідності ухвалення «базового» спеціального закону, який би визначив відносини суб'єктів, які уповноважені здійснювати публічно-владні управлінські функції та встановив загальні правила адміністративно-процедурних відносин, назріла вже давно, необхідність його прийняття вже неодноразово обґрунтовувалась. Про доцільність такої нормативної уніфікації адміністративно-процедурних засад неодноразово зазначали вчені-адміністративісти. При цьому, підтримуючи ідею уніфікації адміністративно-процедурних норм, відмітимо, що є різні пропозиції щодо виду акта – кодекс чи закон, але в будь-якому випадку це сприятиме упорядкуванню джерел адміністративно-процедурного права й визначенню місця і ролі адміністративно-процедурного права в системі адміністративного права як його підгалузі. Тому зовсім необхідно відзначити важливість прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Почалася відповідна нормопроектна робота наприкінці 90-х років ХХ ст., враховуючи положення Концепції адміністративної реформи 1998 року та неодноразові відзиви науковців [3, с. 154]. Проте і досі такий закон не було ухвалено, що підтверджує складність даного питання, яке охоплює адміністративну процедуру. Водночас зміст і структура такого закону повинні бути структуровано виважені та логічні. Саме тому обов'язково слід передбачити в законі окремий розділ загальних положень із назвою «Принципи адміністративної процедури» із їхнім вичерпним переліком та зазначенням змісту. Тобто в жодному разі не можна нехтувати закрі-

пленням принципів адміністративно-процедурних відносин на нормативному рівні [3, с. 155]. Загалом таким вимогам цілком відповідає структура проекту 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 проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2021 року [4], зокрема у ст. 4, закріплені загальні принципи адміністративної процедури, до яких належать: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність перед законом; 4) обґрунтованість та визначеність; 5) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 6) добросовісність і розсудливість; 7) пропорційність; 8) відкритість; 9) своєчасність і розумний строк; 10) ефективність; 11) презумпція правомірності дій та вимог особи; 12) офіційність; 13) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 14) гарантування ефективних засобів правового захисту [4].

Загалом можна вважати належним закріплення принципів адміністративної процедури, що запропоноване проектом Закону України «Про адміністративну процедуру», за винятком окремих зауважень, наприклад:

- відсутність прямої норми права, яка б передбачала юридичну відповідальність за порушення принципів адміністративної процедури;

- в запропонованому проектному законодавстві не передбачений принцип державної мови. Проте у ст. 19 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачені положення про мову здійснення адміністративного провадження [4]. Зокрема, зазначено, що адміністративне провадження здійснюється державною мовою з урахуванням положень закону, який визначає порядок застосування мов в Україні. Учасники адміністративного провадження, їх представники та особи, які сприяють розгляду справи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою чи мають вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження мають право користуватися послугами перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законодавством. У разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, що складені іншою мовою, ніж державна, адміністративний орган має право вимагати їх перекладу державною мовою. У такому разі адміністративне провадження тимчасово зупиняється до моменту отримання адміністративним органом перекладу відповідних документів державною мовою, якщо інше не передбачено законом [4].

Такі положення цілком відповідають нормам Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року [5], в якому передбачено, відповідно, до ст. 1 Закону - 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 [5].

Таким чином, варто зазначити, що положення про мову здійснення адміністративних процедур не однозначне і в більшості законодавчих актах, які на сьогоднішній день визначають засади здійснення адміністративних процедур різними органами державної влади та органами місцевого самоврядування тощо. Це підтверджує існування такої засади, саме тому її варто додати до переліку принципів адміністративно-процедурного права, а саме, принцип здійснення адміністративних процедур державною мовою.

Також запропоновано звернути увагу на принцип прозорості, за допомогою якого необхідно розширити «традиційний» перелік принципів адміністративно-процедурного права, які є універсальними. Так, В.М. Пилаєва, розглядаючи наукові підходи до визначення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади у національній науці адміністративного права, вказує, що відсутність нормативного визначення поняття прозорості сприяє появі декількох підходів до розуміння принципу прозорості, відокремлюючи його від конституційного принципу гласності [6, с. 131]. У широкому етимологічному значенні під прозорістю заведено розуміти інформаційну прозорість. В українській мові синонімами терміна «прозорість» можна було б вважати «відкритість», «гласність», «публічність». Але жоден із названих термінів, які є близькими за значенням, на жаль, водночас не розкривають зміст терміна «прозорість» повністю. Відкритість, гласність і публічність можуть розглядатись як елементи прозорості. З позицій права головним складником прозорості слід вважати саме доступність. Відкритість, гласність і публічність при цьому виступають, імовірно, засобами, що забезпечують доступність тієї або іншої інформації [7].

У цьому аспекті варто погодитися з думкою М.В. Пашковської про те, що прозорість є засадничим поняттям, яке у собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [8].

Погоджуємося з думкою В. Ярошенка, що відкритість, на відміну від прозорості, є функціональною характеристикою державної влади та

виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, активність суспільного контролю громадян над діяльністю органів державного управління тощо. Відкритість влади означає її готовність та вміння поділитися цією владою з народом через залучення їх до процесу прийняття управлінських рішень, здійснення влади. Транспарентність (прозорість) – це обізнаність діями влади, а відкритість – це реальна можливість вплинути на її зміст [9].

Таким чином, поєднання таких елементів, як відкритість, прозорість та доступність, у змісті принципу транспарентності позитивно вплине на розвиток адміністративно-процедурного права та виступить одним із ключових принципів. Також варто зазначити, що оскільки деякі принципи вже були виокремлені раніше, головний акцент має зосереджуватися на доступності адміністративно-процедурних відносин, адміністративних процедур для будь-яких осіб, що їй потребує своє закріплення саме як універсальний принцип регулювання адміністративно-процедурних відносин.

Також цілком доцільним є врахування і новітніх для теорії права принципів, які розроблені в новітній період в адміністративно-правовій доктрині і пропонуються для впровадження. Так, мова йде про інноваційний принцип клієнтоорієнтованості у публічному управлінні [10, 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 [10, с. 22]. Мова фактично йде про «сервісне» спрямування адміністративно-процедурного права. Безперечно, це повною мірою узгоджується з функціональним призначенням адміністративного права та адміністративно-процедурного права як його підгалузі, і знаходить прояв у відносинах, де простежується сервісність обслуговування, адже, у контрольних процедурах важливо не лише виявити недоліки, а й надати поради щодо поліпшення, усунення причин тощо [3, с. 158].

**Висновок.** Отже, загальними принципами адміністративно-процедурного права є: верховенство права; законність; рівність учасників адміністративного провадження перед законом; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість) адміністративного органа;

добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпція правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту; здійснення адміністративних процедур державною мовою; доступність та клієнтоорієнтованість. Дані принципи взаємодоповнюють один одного і формують універсальне підґрунтя для регулювання всіх адміністративно-процедурних відносин. Встановлення та реалізація принципів адміністративно-процедурного права забезпечує та гарантує додаткову можливість для громадян захист своїх прав шляхом оскарження положень адміністративного акта, а щодо органу – додаткові механізми контролю за його діяльністю.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теория государства и права // Под. Ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консул, 2001. 656 с.
3. Шарай А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: характеристика змісту. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Вип. 3. 2021. С. 154–158.
4. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834).
5. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>.
6. Пилаєва В.М. Наукові підходи щодо визначення принципу транспарентності в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права. *Право і суспільство*. 2016. № 2 (2). С. 128–132.
7. Гришина В.В. Транспарентность банковской деятельности как фактор реализации прав граждан на получение субсидии для приобретения жилого помещения. URL : <http://www.yurclub.ru/docs/bank/article7.html>.
8. Пашковська М.В. Поняття транспарентності в сучасній науці «Державне управління». *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 135–143.
9. Ярошенко В.М. Транспарентність та відкритість влади як механізми становлення інституту демократичної громадянськості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2012. Т. 182, Вип. 170. С. 85–91.
10. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.