

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.59>

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

**Ігнатченко І.Г.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1193-7486>**Григоренко Б.В.,**

*студент II курсу факультету юстиції  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

**Ігнатченко І.Г., Григоренко Б.В. Зарубіжний досвід та вітчизняна практика правового регулювання спеціальних принципів адміністративної процедури.**

Статтю присвячено аналізу спеціальних принципів адміністративної процедури. Досліджено законодавство про адміністративну процедуру Германії, Киргизії, Азербайджану, Хорватії, Швейцарії, Литви, Австрії. Порівняно законодавчі норми про спеціальні принципи адміністративної процедури вказаних країн з законодавством України, зокрема з Законом України «Про адміністративну процедуру», що набирає чинність.

Зазначено що, адміністративна процедура не є однорідною та стандартною, а навпаки, має багато особливостей та варіацій залежно від: (а) конкретної сфери публічно-управлінської діяльності, (б) цілей, завдань та функцій органів виконавчої влади, а також (в) від національних традицій і міжнародних стандартів. Тому необхідно провести порівняльно-правовий аналіз спеціальних принципів адміністративної процедури, які визначають особливості їх правового регулювання у різних національних правових системах.

Визначено систему чотирьох «пластів» принципів, що діють у сфері адміністративної процедури. Серед них вирізняються такі як: (1) загальноправові принципи; (2) принципи адміністративного права; (3) принципи адміністративного процесу як порядку реалізації владних повноважень з боку органів публічної адміністрації у відповідній процесуальній (процедурній) формі на підставі світових та європейських принципів належного урядування та адміністрування; (4) принципи адміністративної процедури.

Основну увагу приділено спеціальним принципам адміністративної процедури, які стосують-

ся власне адміністративно-процедурної діяльності. Серед них запропоновано виділяти дві групи: (а) організаційні та (б) функціонально аксіологічні. Обґрунтовується віднесення до організаційних засад принципу економічності, слідчого, принципу державної мови, неупередженості, гласності, координації. Як функціонально-аксіологічні принципи вказуються: принцип заборони зловживання правом та заборони надформалізму, принцип одноманітного застосування права, презумпції достовірності, принцип тлумачення права на користь зацікавлених невідомих осіб, принцип змістовного поглинання. Кожному з принципів надається значення, його місце в законодавстві України й інших країн.

Зроблено висновок, про те, що подальша систематизація та закріплення названих принципів, у свою чергу, є додатковим аргументом на користь Закону України «Про адміністративну процедуру», що наразі набуває чинності, та на його можливі в подальшому модифікації.

**Ключові слова:** принципи адміністративного права, принципи належного урядування, адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, спеціальні принципи адміністративної процедури, порівняльний аналіз принципів адміністративної процедури.

**Ihnatchenko I.H., Hryhorenko B.V. Foreign experience, and domestic practice of legal regulation of special principles of administrative procedure.**

The article is devoted to the analysis of special principles of administrative procedure. The author has studied the administrative procedure legislation of Germany, Kyrgyzstan, Azerbaijan, Croatia, Switzerland, Lithuania, and Austria. The authors compare the legislative provisions on

special principles of administrative procedure of these countries with the legislation of Ukraine with the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» which is coming into force.

It is noted that administrative procedure is not homogeneous and standard, but rather has many features and variations depending on: (a) a specific area of public administration, (b) goals, objectives, and functions of executive authorities, and (c) national traditions and international standards. Therefore, it is necessary to conduct a comparative legal analysis of the special principles of administrative procedure that determine the specifics of their legal regulation in different national legal systems.

The authors identify a system of four «layers» of principles applicable to administrative procedure. Among them, the author distinguishes the following: (1) general legal principles; (2) principles of administrative law; (3) principles of administrative process as a procedure for exercising power by public administration bodies in the appropriate procedural form based on the world and European principles of good governance and administration; (4) principles of administrative procedure.

The main attention is paid to the special principles of administrative procedure which relate to the administrative procedure itself. Among them, it is proposed to distinguish two groups: (a) organisational and (b) functional axiological. The author substantiates that the organisational principles include the principle of economy, investigative principle, the principle of the State language, impartiality, publicity, and coordination. As functional axiological principles, the author identifies the following: the principle of prohibition of abuse of law and prohibition of overformalism, the principle of uniform application of law, presumption of reliability, the principle of interpretation of law in favour of interested non-governmental persons, and the principle of meaningful absorption. Each of the principles is given a significance and its place in the legislation of Ukraine and other countries.

The authors concludes that further systematisation and consolidation of these principles, in turn, is an additional argument in favour of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» which is currently coming into force and its possible further modifications.

**Key words:** principles of administrative law, principles of good governance, administrative procedure, principles of administrative procedure, special principles of administrative procedure, comparative analysis of the principles of administrative procedure.

**Постановка проблеми.** Адміністративна процедура – це важливий інститут адміністра-

тивного права, який регулює взаємодію адміністративних органів (органів виконавчої влади та інших суб'єктів) у процесі реалізації функцій публічної адміністрації. Вона має значення для забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи, виконання ними обов'язків у сфері публічно-правових відносин, а також для покращення якості надання адміністративних послуг. Однак, адміністративна процедура не є однорідною та стандартною, а навпаки, має багато особливостей та варіацій залежно від: (а) конкретної сфери публічно-управлінської діяльності, (б) цілей, завдань та функцій органів виконавчої влади, а також (в) від національних традицій і міжнародних стандартів. Тому необхідно провести порівняльно-правовий аналіз спеціальних принципів адміністративної процедури, які визначають особливості їх правового регулювання у різних національних правових системах.

Проблема полягає у тому, що українське адміністративне право, незважаючи на прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП України) [1], знаходиться на етапі формулювання єдиного та систематизованого погляду на спеціальні принципи адміністративної процедури. Порівняльний аналіз зарубіжної практики правового регулювання спеціальних принципів адміністративної процедури дає уявлення про відсутність їх єдиної класифікації та переліку. Також саме ці принципи не завжди закріплюються у національному базовому законодавчому акті про адміністративну процедуру у тих чи інших країнах, що потребує аналізу цього інституту з позицій порівняльного права. Це ускладнює сутнісне розуміння та практичне застосування цих принципів. Це викликає необхідність у науковому дослідженні спеціальних принципів адміністративної процедури, виявленні їх сутності, класифікаційних критеріїв їх розмежування, функціонального призначення, у порівнянні їх правового регулювання у різних національних правових системах, що дозволить зробити висновки щодо їх рецепції до вітчизняного адміністративного права та доцільності їх закріплення у правових нормах.

**Стан опрацювання цієї проблеми.** Дослідженню системи принципів адміністративної процедури у різні часи торкалися такі вітчизняні вчені-адміністратісти, як-от: В. Авер'янов, І. Бойко, Н. Губерська, О. Зима, І. Криворучко, А. Луцик, Н. Плахотнюк, А. Пухтецька, О. Соловйова, В. Тимошук, Ю. Фролов, А. Шарая, А. Школик та інші вчені. Незважаючи на великий науковий внесок цих науковців, проблемі існування спеціальних принципів адміністративної процедури, та застосуванню досвіду їх правового регулювання у законодавстві інших країн достатньої уваги приділено не було.

**Метою** статті є дослідження спеціальних принципів адміністративної процедури, які визначають фундаментальні засади порядку розгляду та вирішення адміністративних справ органами публічної адміністрації, за допомогою компаративного аналізу правового регулювання цих принципів, у законодавстві зарубіжних країн, і їх співвідношення з вітчизняною правотворчою практикою.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи – це найбільш важливі ідеї та цінності, закладені в закон. Завдяки принципам ми узагальнено пізнаємо сутність і зміст адміністративної процедури. Варто нагадати, що в Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року (далі – КАСУ) закріплені критерії для оцінки судами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які за своєю сутністю є принципами адміністративної процедури. ЗАП розкриває їх зміст і впроваджує конкретні механізми реалізації [2, с. 15]. Вони визначають «дух», сутність динамічної регулятивної діяльності публічної адміністрації. Система таких принципів визначається багато в чому панівними процедурними доктринами тих чи інших національних правових систем. Уявляється що у сфері адміністративної процедури діють принаймні чотири «пласти» принципів.

По-перше, загальноправові принципи, насамперед принцип верховенства права та його складові, такі як принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, а також принцип гуманізму; принцип законності; принцип рівності перед законом; принципи гласності і відкритості; принцип об'єктивності; принцип охорони інтересів особи та держави [3, с. 55].

По-друге, принципи адміністративного права, насамперед ті, які базуються на нормах Конституції України. Такі як служіння державної адміністрації суспільству та людині; обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське і особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері тощо [4, с. 33].

По-третє принципи адміністративного процесу, як порядку реалізації владних повноважень з боку органів публічної адміністрації у відповідній процесуальній (процедурній) формі на підставі світових та європейських принципів належного урядування та адміністрування [5; 6].

По-четверте, власне принципи адміністративної процедури. Кожен наступний пласт «впливає» з попереднього, але одночасно привносить новели, що відображають специфіку «звуження» регульованої сфери.

При цьому, буквальный аналіз відповідних положень законів різних країн про адміністративну процедуру має обмежену корисність. Справа не лише в певній умовності норм, що закріплюють

формулювання цих принципів. Головне не те, як останні «звучать» у загальних положеннях нормативних актів, а те, наскільки послідовно вони «пронизують» спеціальні правила про процедуру та адміністративні акти. Ще важливіше, що з цього засвоїла правозастосовна практика під час розгляду адміністративних справ у сфері публічного адміністрування.

Навіть якщо надавати першочергового значення згаданим нормам, не можна не визнати великого різноманіття правотворчих підходів. Різні правопорядки демонструють дуже різні «смаки», зокрема у плані юридичної техніки. Наприклад, у розділі 1 частині 2 Закону ФРН 1976 року «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП ФРН 1976 року), що має назву «Процесуальні принципи», встановлюються вимоги матеріально-правового та процесуального характеру (норми про правоздатність та дієздатність, правовий статус учасників адміністративної процедури, представництво, докази та доведення тощо); власне положень, які можна було б зарахувати до принципів, зовсім небагато (норми про мову процедури, закріплення активної процедурної ролі адміністративного органу, правила про заслуховування невіддільних учасників) [7]. Найбільше значення мають принципи, виведені з німецької конституції (законність, пропорційність тощо) [8], які, проте, буквально у названому законі не закріплені.

З іншого боку, деякі закони, навпаки, у своїх загальних положеннях прагнуть відобразити не тільки і навіть не так приватні принципи адміністративної процедури, як універсальні принципи адміністративного права. Так, у розділі 2 (ст. 5-12) Закону Киргизької Республіки 2015 року «Про основи адміністративної діяльності та адміністративної процедури» (далі – ЗАП Киргизії 2015 року) згадуються принципи законності, заборони зловживання формальними вимогами, принцип «обмеження дискреційних повноважень», пропорційності, «більше включає в себе менше», економічності [9].

Нарешті, у деяких законах робляться спроби логічного розмежування загальних принципів від приватних. Наприклад, у розділі II («Загальні принципи») Закону Азербайджанської Республіки 2005 року «Про адміністративне провадження» (далі – ЗАП Азербайджану 2005 року) закріплені «загальні принципи правової держави», принцип законності, принцип рівності, принцип охорони права на довіру, «порядок здійснення дискреційних повноважень», заборона зловживання формальними вимогами, заборона відмови у застосуванні права, принцип пропорційності, принцип охоплення більшим меншого, принцип надійності. Наступний же розділ, іменованій «Процедурні принципи та гарантії», включає норми про право на звер-

нення до адміністративного органу, участь в адміністративній процедурі зацікавлених осіб, неупередженість у розгляді справи, надання консультацій та необхідних відомостей адміністративним органом, об'єктивне дослідження обставин справи, право ознайомлення з матеріалами адміністративної процедури, забезпечення охоронюваної законом таємниці, мову адміністративної процедури [10].

Спеціальні принципи адміністративної процедури - це ті принципи, що стосуються власне адміністративно-процедурної діяльності [11, с. 198]. Уявляється, що вони можуть бути поділені на великі групи: (1) організаційні принципи адміністративної процедури; (2) функціональні (аксіологічні) принципи адміністративної процедури.

Організаційні принципи визначають модель процедури та логіку дій публічної адміністрації *causa sui*: (а) процесуальна економія, (б) активна процедурна роль публічної адміністрації, (в) мова, (г) неупередженість, (ґ) гласність, (д) координація.

Друга підмножина принципів задає аксіологічну спрямованість у діяльності публічної адміністрації, завдяки чому адміністративна процедура стає складними правовідносинами, де всі сторони мають по відношенню один до одного не тільки процедурні права, а й обов'язки: (а) заборона зловживання правом та заборона надформалізму, (б) одноманітне застосування права, (в) презумпція достовірності, (г) тлумачення права на користь зацікавлених невіддільних осіб, (ґ) змістовне поглинання.

### **1. Організаційні принципи адміністративної процедури**

*1.1 Принцип економичності (процесуальної економії).* Традиційно така маніфестація означає щонайменше стислі терміни та спрощеність порядку слухання справи аж до відмови від виклику учасників процедури. Цей принцип найменше характерний для адміністративного судочинства, бо він лише частково застосовується до нього (суд має право перевести справу зі спрощеного до загального позовного провадження, якщо вважає, що справа потребує більш детального розгляду) [12, ч. 3 ст. 12]. Натомість для адміністративної процедури він є одним із найважливіших, зумовлених природою державного управління та виконавчої влади, де потрібно щодня оперативно вирішувати безліч нагальних питань. Класична формула закріплена в § 10 ЗАП ФРН 1976: «Адміністративна процедура не пов'язана з дотриманням певної форми, якщо відсутні спеціальні правила про форму процедури. Її здійснення має бути простим, доцільним та короткостроковим» [7]. За зауваженням хорватського дослідника І. Коприча, вимога економичності, закріплена в Загальному законі про

адміністративну процедуру Хорватії 2009 року, охоплює, крім іншого, норми про «крокову доступність» (ст. 22), можливість вирішення справ шляхом врегулювання спорів (ст. 57), електронні комунікації (ст. 75), електронну доставку адміністративних актів (ст. 94), спрощення процедури щодо «простих справ» (ст. 48-50, 99). Тут же хорватський дослідник із сумом констатує: ефективність цих прогресивних норм обмежена предметом законодавства про адміністративну процедуру, яке не поширюється на багату кількість груп відносин з приводу публічного управління, включаючи стратегічне планування [13, с. 444]. У ЗАП України принцип процесуальної економії частково відображається у принципі ефективності (ч. 1 ст. 14): «Адміністративний орган організовує розгляд та вирішення справ, що належать до його компетенції, з найменшими витратами коштів та інших ресурсів, у простий та ефективний спосіб» [1].

*1.2. Принцип активної процедурної ролі публічної адміністрації («слідчий», «інквізиційний» принцип) та принцип матеріальної істини.* Сама природа публічного процесу змушує законодавця знижувати межі застосування принципу змагальності, «примушуючи» владного суб'єкта бути чимось більшим, ніж відстороненим арбітром. Ця максима проходить червоною ниткою крізь адміністративну процедуру. Дуже розгорнуто цю вимогу відображено в ст. 24 ЗАП Азербайджану 2005 року: (1) Адміністративний орган зобов'язаний всебічно, повно і об'єктивно дослідити всі фактичні обставини, що мають значення для вирішення справи в ході адміністративного провадження; (2) Адміністративний орган не може відмовити у дослідженні та обліку обставин, вигідних зацікавленим особам; (3) Дослідження всіх обставин справи під час адміністративного провадження впливає із службових обов'язків адміністративного органу. Спосіб та обсяг дослідження визначаються адміністративним органом. Адміністративний орган не пов'язаний з поясненнями зацікавлених осіб та поданими доказами; (4) При недостатності поданих доказів адміністративний орган має з власної ініціативи зібрати додаткові докази; (5) Адміністративний орган немає права відмовити у прийомі заяв чи клопотань, розгляд яких входить у коло його повноважень і які представлені учасниками адміністративного провадження, через те, що вони не відносяться до справи чи є необґрунтованими» [10, ст. 24, пп. 1-5].

У ЗАП України цей принцип відображено у принципах обґрунтованості (ст. 8) і офіційності (ст. 16), на які посилається ст. 52 про дослідження обставин справи, яка регулятивно і більш детально висвітлює активну процедурну роль адміністративного органу [1].

1.3. *Принцип мови адміністративної процедури.* Процедура ведеться, як правило, державною мовою тієї чи іншої країни. Якщо особа не володіє такою мовою, вона користується послугами перекладача; відповідно всі документи адміністративної справи також підлягають перекладу. Ці правила, що, здавалося б носять допоміжний характер, водночас йдуть із конституційних гарантій правосуб'єктності фізичних осіб. Тут можливі різні моделі, залежні, з одного боку, від типу адміністративного процесу, з другого боку, від «філософії» адміністративної процедури. Так, наприклад, для адміністративного судочинства характерна підвищена турбота про те, щоб учасник, який не володіє державною мовою, зміг повноцінно захистити свої права. Відповідно такі особи забезпечуються послугами перекладача за допомогою держави. Зауважимо: саме такі норми передбачені у КАСУ (ст. 15) [12]. У законах про адміністративну процедуру можуть закріплюватися різні підходи.

Наприклад, у законодавстві багатомовної Швейцарії встановлено 4 офіційних мови (німецька, французька, італійська та ретороманська). Відповідно, адміністративна процедура, згідно ст. 33а Федерального закону про адміністративну процедуру Швейцарії, проводиться будь-якою з чотирьох офіційних мов [14]. У § 23 ЗАП ФРН 1976 закріплено більш жорстке правило: офіційною мовою адміністративної процедури є виключно німецька. У разі подання документів мовою, яка не є державною, учасник процедури зобов'язаний надати переклад за власний рахунок (на відміну від швейцарського законодавства, учасники процедури не можуть звільнитися один одного від необхідності перекладу) [7]. Той же самий зміст цього принципу міститься і ст. 19 ЗАП України, де зазначено, що адміністративне провадження здійснюється українською мовою, а у разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, складених на іншій мові, ніж українська, така особа в установленому законом порядку самостійно забезпечує їх переклад на державну мову. Примітно, що ця стаття, на відміну від зарубіжних відповідних законодавчих актів, не включена саме до принципів адміністративної процедури (ст. 4), хоча і йде одразу після них [1].

Можливо, що наступним кроком розвитку цього принципу має стати закріплення у національних законах права на звернення до органів публічної адміністрації мовою, яка не є державною, з перекладенням обов'язку забезпечення перекладу на саму адміністрацію. І хоча наразі фізичні особи мають право на звернення до органів публічної адміністрації іншою мовою, ніж державною, цілком можна припускати появу нових дискусій у правовій науці і політиці з приво-

ду самостійного їх перекладу на державну мову, без допомоги офіційного перекладача з боку держави.

1.4. *Принцип неупередженості.* Зазвичай такий принцип передбачає неприпустимість наявності у владного учасника процедури будь-якого фактичного чи юридичного інтересу у конкретному варіанті вирішення справи. Звідси – класичні заборони на наявність родинних відносин, поєднання різних процесуальних ролей тощо. У разі подібної ситуації посадова особа зобов'язана заявити самовідвід; інші основні учасники процедури наділяються правом відвіду. Подібні норми дуже поширені у законах про адміністративну процедуру; як типові можна назвати §§ 20, 21 ЗАП ФРН 1976 року [7]. Цей принцип добре знайомий українському законодавству про адміністративне судочинство (п. 4 ч. 2 ст. 2 КАСУ) [12], а також закріплений у ст. 9 ЗАП України, де названий також безсторонністю адміністративного органу.

1.5. *Принцип гласності адміністративної процедури.* Принцип відкритості процесу найбільш повно реалізований в судовому процесі. Дійсно, у судочинстві загальним правилом є можливість присутності будь-яких третіх осіб, якщо це, звісно, не порушує прав учасників процесу та/або не суперечить законодавству, у тому числі про охорону інформації. Положення ст. 10 КАСУ у цьому сенсі цілком відповідає міжнародному стандарту [12]. Однак у позитивній адміністративній процедурі дана максима в аналогічному обсязі не діє. Для решти випадків, декларація про участь у процедурі передбачається лише щодо осіб які мають юридичний інтерес у розгляді справи осіб. Українська модель адміністративної процедури побудована на частковій «закритості» стадії розгляду справи та ухвалення рішення. Отже, при відсутності юридичного інтересу громадяни переважно просто ставляться перед фактом прийнятого адміністративного акту. ЗАП України, у ч. 4 ст. 67 встановлює лише норму, за якою особи, які не мають законного інтересу, або не сприяють розгляду справи, можуть бути присутні на слуханні виключно з дозволу посадової особи адміністративного органу [1].

1.6. *Принцип координації процедури.* Цей принцип покликаний підкреслити та забезпечити єдність та ефективність публічної адміністрації у розгляді справи. Примітно, що в деяких законах про адміністративну процедуру, окрім «класичних» норм щодо координації діяльності адміністративних органів на національному рівні, почали з'являтися правила про взаємодію національних органів із наднаціональними структурами. Наприклад, додатково до розділу 2 частини I у ЗАП ФРН 1976 року порівняно недавно було запроваджено розділ 3 «Європейське співробітництво у сфері управління» (§§ 8a-8e)

[7]. Загальний зміст норм про взаємодопомогу у тому, що з необхідності участі у процедурі якихось інших органів (крім тих, що безпосередньо розглядають справу) таке організується самою публічною адміністрацією. Громадянин звільняється від необхідності стомлюючого спілкування з безліччю дискреційно уповноважених посадових осіб.

Цей принцип загалом знайомий як українському адміністративному судочинству (інститут судового доручення, закріплений зокрема у ст. 83 КАСУ) [12], так і законодавству, що застосовується до позитивної адміністративної процедури. Так, ЗАП України, у ст. 26 взагалі привносить новелу до вітчизняного законодавства, запроваджуючи термін «Адміністративна взаємодопомога», який в досить повній мірі закріплює принцип процедурної координації між різними адміністративними органами, хоча і не входить саме до ст. 4 цього закону, в якій перелічено принципи адміністративної процедури. Також, реалізацію цієї засади містить ст. 48 Закону, яка говорить про витребування документів та відомостей, які необхідні для вирішення справи, адміністративним органом у органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління [1].

## 2. Функціональні (аксіологічні) принципи адміністративної процедури

2.1. *Принцип заборони зловживання публічними правами та заборона надформалізму.* В даному випадку йдеться не про класичне правопорушення, а про більш «тонку» девіацію. Суб'єкт використовує надану законом правову можливість, проте робить це недобросовісно. Загальний наслідок порушення такої заборони – відмова особі у задоволенні наданих правовою нормою можливостей.

Із суто «процедурних» варіантів наслідків, вироблених судовим процесуальним законодавством та практикою його застосування, можна виділити відмову у задоволенні вимоги (ч. 3 ст. 45 КАСУ) і перекладання витрат на недобросовісну особу (ч. 8 ст. 139 КАСУ) [12]. В окремих зарубіжних законах ми можемо зустріти норми, які безпосередньо регулюють відповідні питання у сфері адміністративної процедури. Так, згідно зі ст. 20 Закону Литовської Республіки «Про публічне адміністрування» 1999 року в редакції від 10.11.2016 р., «особа має чесно використовувати надані йому права та не зловживати ними. У разі, якщо особа зловживає наданими їй правами або вчиняє недобросовісні дії, рішенням керівника суб'єкта публічного адміністрування адміністративна процедура може бути припинена і про це протягом трьох робочих днів з дня припинення адміністративної процедури повідомляється

особі» [15]. Звільнення адміністративного органу від обов'язку перегляду рішення щодо скарги через недобросовісне приховування особою, яка подала скаргу, доказів при первинному розгляді адміністративної справи закріплено у ст. 66 ЗАП Швейцарії 1968 року [14]. Відповідно до §§ 34, 35 Загального закону Австрійської Республіки про адміністративну процедуру 1991 року, на осіб, які, очевидно, умисно зловживають своїми правами в процедурі (у тому числі навмисно затягують розгляд справи шляхом подання невірних відомостей, а також представляють документи, що містять образи), може бути накладено штраф у розмірі 726 євро [16].

У українському законодавстві про адміністративну процедуру цей принцип не є досить розвиненим. Втім, окремі його аспекти все ж таки можна виявити. Українському процедурному законодавству знайомі, наприклад, правила про перекладання на недобросовісного учасника процедури витрат. В ст. 27 Закону України «Про звернення громадян» встановлено: «Витрати, зроблені органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією незалежно від форм власності, об'єднанням громадян, медіа у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадянина за рішенням суду» [17]. Безпосередньо у ЗАП України, нажаль, принцип заборони зловживання правом лише продекларовано у ч. 3 ст. 10 про принцип добросовісності: «Особа зобов'язана здійснювати надані їй права добросовісно та не зловживати ними», а норми що реально регулюють питання щодо даного принципу, на відміну від адміністративно-судового законодавства – відсутні [1].

Приватним випадком принципу заборони зловживання правом є заборона зловживання формальними вимогами (заборона надформалізму). Якщо принцип заборони зловживання правами адресований усім учасникам процедури, то заборона надформалізму «пов'язує» саме публічну адміністрацію. Також зазначимо: у цій забороні ми бачимо відблеск однієї з численних граней концепції сервісної функції процесу, про яку зазначала О.В. Кузьменко, та відповідного їй примату матеріального права над процесуальним, а в більш широкому розумінні можна говорити про «локальне» торжество принципу справедливості над формальною законністю [18]. Отже, даний принцип означає: адміністративному органу, посадовій особі забороняється обтяжувати громадян (організації) обов'язками, відмовляти у наданні їм будь-якого права лише для задоволення формальних вимог, у тому числі внутрішньоорганізаційних правил, якщо адміністративна справа може бути розглянута без їх дотримання (звісно, крім випадків,

прямо передбачених законом). До цього можна віднести безліч суто процедурних аспектів, які закріплені в нашому законодавстві (хоча і сам принцип заборони надформалізму не в достатній мірі рецептований до системи процедурних принципів). Так, на етапі порушення процедури не допускається відмова у прийнятті документів лише у зв'язку з явними та виправними помилками в них; неприпустима відмова у прийнятті документів, розгляді справи лише з причини легкоусувних помилок. За ст. 43 ЗАП України, заява в якій адміністративний орган виявив недоліки, залишається без руху до трьох робочих днів, про що повідомляється заявникові, з наданням можливості виправити недоліки і повторного подати заяву [1]. Нарешті, головний висновок з цього принципу полягає в тому, що відмова у задоволенні заяви неприпустима лише через формальні порушення адміністративної процедури. Слід за цим, можемо запропонувати включення до законодавства обов'язку адміністративних органів, з погляду названого принципу, ігнорувати дрібні формальні недоліки, а лише у разі коли останні мають істотне значення - сприяти невіддільним учасникам в їх виправленні. Також, до норм реалізації названого принципу можна віднести ч. 3 ст. 7 ЗУ «Про звернення громадян», яка каже, що у разі подання звернення неуповноваженій особі, остання, має самостійно перенаправити його до компетентного органу (а не повертати заявнику) [17]. І до цього ж можна віднести норму закріплену в ч. 3 ст. 16 ЗАП України, в якій до принципу офіційності належить заборона адміністративному органу вимагати від особи надання документів та відомостей, що перебувають у володінні, або сфері управління цього адміністративного органу [1].

*2.2. Принцип одноманітного застосування права.* Цей принцип впливає із принципу законності, заборони зловживання повноваженнями, а також із принципу правової стабільності. Суть його зводиться до того, що посадові особи зобов'язані виявляти рівний підхід до однакових фактичних обставин та індивідуальний підхід до суттєво різних обставин. Більше того, практика, що складається в державних органах, повинна мати стабільний характер, відхилення від напрацьованих алгоритмів повинні бути обґрунтованими.

Досить докладно суть цієї вимоги відображена у ст. 8 ЗАП Киргизії 2015 року. (1) Адміністративні органи мають проявляти: (а) рівний підхід до однакових фактичних обставин, якщо відсутня будь-яка підстава для їх розрізнення; (б) індивідуальний підхід до суттєво різних фактичних обставин. (3) Якщо адміністративний орган здійснив своє дискреційне повноваження певним чином, то надалі він зобов'язаний здійснювати свої дискреційні повноваження таким

же чином. (3) Адміністративний орган має право відмовитися від практики, зазначеної у частинах 1 та 2 цієї статті, лише внаслідок виникнення суттєвих обставин, що мають відношення до предмета справи [9].

Даний принцип є одним з основних, що сприяє підвищенню рівня довіри населення до публічної влади, і хоча не виокремлено, але повністю він відображається у ЗАП України, а саме у принципі законності (п. 4 ч. 3 ст. 6), де йдеться про одноманітний вибір дискреційних повноважень, і у принципі обґрунтованості (чч. 2, 4 ст. 8), до якого входять норми обов'язку адміністративного органу під час здійснення адміністративного провадження враховувати всі обставини, що мають значення для вирішення справи, та обов'язку адміністративного органу надавати належне обґрунтування зміни оцінки та висновків щодо однакових чи подібних справ [1].

*2.3. Презумпція достовірності (правомірності).* Зазначене правило впливає із більш загальної презумпції добросовісності невіддільних учасників адміністративної процедури. Її значення полягає в тому, що подані учасниками процедури документи, інші відомості та матеріали, їх дії та вимоги, вважаються достовірними і правомірними доти, доки адміністративний орган, посадова особа не встановлять інше. За наявності обґрунтованих сумнівів у справжності поданих документів адміністративний орган, посадова особа зобов'язані самостійно і власним коштом перевіряти справжність останніх. Цьому принципу повністю відповідає презумпція правомірності дій та вимог особи, зазначена у ст. 15 ЗАП України, та включена до складу системи принципів Закону [1]. З іншого боку, ця презумпція доповнюється правилами про адміністративну відповідальність недобросовісних осіб за надання неправдивих документів (відомостей, матеріалів).

*2.4. Тісно пов'язаний із презумпцією достовірності принцип тлумачення права на користь зацікавлених невіддільних осіб.* Відповідно до даного принципу будь-які сумніви, протиріччя та неясності нормативних правових актів, що виникають у ході адміністративної процедури, тлумачаться на користь зацікавлених осіб, за винятком випадків, прямо передбачених законом. Це правило, особливо важливе у разі прогалин та колізій у законодавстві, знайшло своє закріплення і в українському податковому праві. Згідно п. 4 ч. 1 ст. 4 Податкового кодексу України, всі непереборні сумніви, протиріччя та неясності актів законодавства про податки та збори тлумачаться на користь платника податків (платника зборів) [19]. У ЗАП України цей принцип цілком висвітлюється в ч. 2 ст. 15, де він входить до презумпції правомірності дій та вимог особи [1].

*2.5. Принцип змістовного поглинання.* Як видається, це правило порівняно локально, і є окре-

мим випадком принципу заборони надформалізму (і, частково, презумпції достовірності). Відповідно до нього адміністративний орган, посадова особа не має права вимагати від учасників адміністративної процедури вчинення дій, які вже були вчинені ними в рамках інших дій. Якщо документи (відомості), подані адміністративному органу (посадовій особі), підтверджують зміст інших необхідних документів (відомостей), останні не можуть бути додатково витребовані. Нарешті, якщо поданий адміністративним органом (посадовцем) дозвіл змістовно включає також інші дозволи, останні передбачаються наданими. Яскравим прикладом впливу цього принципу в німецькому законодавстві може бути постанова про затвердження плану. Відповідно до § 75 ЗАП ФРН 1976 року, така є підсумковим адміністративним актом, комплексно регулюючим питання, пов'язані з реалізацією проекту. Отже, додаткові дозволи (ліцензії, погодження, схвалення тощо) не потрібні [7]. В українському адміністративному праві цей принцип також поступово впроваджується. Тут можна нагадати про заборону на витребування від громадян документів, які перебувають у базах даних адміністративних органів. Також, до цього інституту належить також норма, закріплена у ч. 3 ст. 40 ЗАП України, згідно якої встановлення вимоги щодо зазначення в заяві відомостей, які містяться в документах, що додаються до неї, національних електронних інформаційних ресурсах чи документах, що можуть бути витребувані адміністративним органом з дотриманням принципу офіційності, не допускається [1].

**Висновки.** На закінчення можна дійти висновку про або повну, або часткову рецепцію українським адміністративним правом низки спеціальних принципів адміністративної процедури. Компаративний аналіз правового регулювання цих принципів дозволяє виділити серед них дві групи: (1) організаційні принципи; (2) функціонально-аксіологічні принципи. Подальша систематизація та закріплення названих принципів, у свою чергу, є додатковим аргументом на користь Закону України «Про адміністративну процедуру», що наразі набуває чинності, та на його можливості в подальшому модифікації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посібник для публічних службовців. – Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Київ. 2022. 76 с.

3. Губерська Н.Л. Основні принципи організації та реалізації адміністративних процедур. Публічне Право. 2015. № 1 (17). С. 48–56.
4. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків. Право, 2021. 392 с.
5. Governance for Sustainable Human Development, An Integrated Paper On The Highlights Of Four Regional Consultation Workshops on Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme. 1997. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/3831662> (дата звернення: 20.11.2022).
6. Про добре адміністрування: Рекомендація (2007)7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам від 20.06.2007. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
7. «Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist».
8. «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist».
9. КР 2015-жылдын 31-июлундагы № 210 «Административдик иштин негиздери жана административдик жол-жоболор жөнүндө» Мыйзамы // «Эркин-Тоо» газети, 2015, № 78 (2549).
10. 19 dekabr 2006-cı il tarixli 206-IIIQD nömrəli Qanun // Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2006-cı il, № 12, maddə 1031.
11. Губерська Н.Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти: теоретико-правове дослідження : монографія. Харків : Панов, 2015. 508 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
13. Koprčić I. Upravna tehnologija i opći upravi postupak: izazovi i promjene u jugoistočnoj Europi // Hrvatska i Komparativna Javna Uprava. 2010. № 11.
14. Loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 // Feuille fédérale, 1968, № 1236.



15. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo № VIII-1234 (redakcija nuo 10.11.2016 – № XII-2779) // Valstybės žinios, 1999, № 60-1945.
16. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 // BGBl. Nr. 51/1991.
17. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
18. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В. Кузьменко. Київ. Атіка, 2007. – 416 с.
19. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.