

УДК 342.9.03

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.65>

ВИРІШАЛЬНА РОЛЬ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Гаріфуллін М.В.,

аспірант

ORCID:0000-0002-6469-4924

e-mail: mgaspire20@gmail.com

Гаріфуллін М.В. Вирішальна роль принципів адміністративної процедури в забезпеченні ефективного регулювання адміністративних актів.

Ця стаття розкриває значення принципів адміністративної процедури в регулюванні процесу прийняття адміністративних актів. Стаття містить поглиблений аналіз того, наскільки дотримання цих принципів є важливим для сприяння справедливості, прозорості та підзвітності під час прийняття урядових рішень.

Стаття має на меті надати розуміння принципів адміністративного права, наголошуючи на їх застосуванні в регулюванні адміністративних процедур для справедливого та ефективного державного управління.

Стаття висвітлює вплив адміністративних актів на окремих осіб та організації, наголошуючи на необхідності справедливого та підзвітного управління. У статті розглядаються основні принципи, що лежать в основі адміністративних процедур, включаючи належну правову процедуру, законність, справедливість і неупередженість. Висвітлюючи їхнє значення, стаття ілюструє, як ці принципи діють як життєво важливі стримування та противаги, захищаючи права громадян і запобігаючи зловживанню владою.

Крім того, стаття проливає світло на позитивні наслідки прозорих та доступних адміністративних процедур. Сприяючи участі та залученню громадськості, це підкреслює потенціал для більшої співпраці між урядом та його виборцями. Запровадження цих принципів не тільки зміцнює легітимність адміністративних актів, але й сприяє формуванню у громадян почуття власності та відповідальності.

Мова статті встановлює баланс між юридичною суворістю та доступністю, що робить її актуальною як для політиків, юристів-практиків, так і для широкої громадськості. Виступаючи за інтеграцію та впровадження адміністративно-процесуальних принципів, автор підкреслює їх важливість у підвищенні якості управління та зміцненні демократичних цінностей.

Загалом ця стаття є пізнавальною для тих, хто прагне зрозуміти незамінну роль принципів адміністративної процедури у створенні справедливої, прозорої та підзвітної адміністративної системи. Завдяки своїм переконливим аргументам і всебічному аналізу він заохочує до ширшої відданості дотриманню цих принципів, що зрештою сприяє зміцненню адміністративних процесів та їх регулювання.

Ключові слова: адміністративна процедура, принципи, правильне регулювання, прийняття адміністративних актів, справедливість, прозорість, підзвітність.

Garifullin M.V. The decisive role of the principles of administrative procedure in ensuring effective regulation of administrative acts.

This article reveals the importance of the principles of administrative procedure in regulating the process of adoption of administrative acts. The article provides an in-depth analysis of how adherence to these principles is essential to promoting fairness, transparency, and accountability in government decision-making.

The article aims to provide an understanding of the principles of administrative law, emphasizing their application in regulating administrative procedures for fair and efficient public administration.

The article highlights the impact of administrative acts on individuals and organizations, emphasizing the need for fair and accountable governance. The article examines the basic principles underlying administrative procedures, including due process, legality, fairness, and impartiality. Highlighting their importance, the article illustrates how these principles act as vital checks and balances, protecting citizens' rights and preventing abuse of power.

In addition, the article sheds light on the positive effects of transparent and accessible administrative procedures. By promoting public participation and engagement, it highlights the potential for greater collaboration between government and its constituents. The introduction of these principles not

only strengthens the legitimacy of administrative acts, but also contributes to the formation of citizens' sense of ownership and responsibility.

The language of the article strikes a balance between legal rigor and accessibility, making it relevant for policymakers, legal practitioners, and the general public alike. Advocating for the integration and implementation of administrative-procedural principles, the author emphasizes their importance in improving the quality of management and strengthening democratic values.

Overall, this article is informative for those who seek to understand the indispensable role of principles of administrative procedure in creating a fair, transparent and accountable administrative system. Through his persuasive arguments and comprehensive analysis, he encourages a wider commitment to these principles, ultimately strengthening administrative processes and regulation.

Keywords: administrative procedure, principles, correct regulation, adoption of administrative acts, justice, transparency, accountability.

Вступ. У сфері врядування та державного управління впровадження справедливих та ефективних адміністративних процедур є фундаментальним для підтримки справедливого та підзвітного суспільства. В основі цієї інституційної основи лежать принципи адміністративної процедури, які керують процесом прийняття та виконання адміністративних актів.

Метою цієї статті є дослідження першочергової важливості цих принципів у забезпеченні належного регулювання адміністративних актів, захисту прав фізичних та юридичних осіб, сприянні прозорості та зміцненні довіри суспільства до прийняття державних рішень.

Адміністративні акти, які часто здійснюються різними урядовими органами та установами, мають повноваження суттєво впливати на життя громадян, підприємств та організацій. Вони охоплюють широкий спектр рішень, включаючи надання ліцензій, накладення санкцій, розподіл ресурсів і формулювання політики. Таким чином, спосіб, у який ці адміністративні акти розроблені, виконані та перевірені, має надзвичайно важливе значення для підтримки верховенства права та демократичних цінностей.

Розглянемо основні принципи, які лежать в основі адміністративних процедур, такі як належна правова процедура, законність, справедливість і неупередженість. Ми досліджуватимемо, як ці принципи служать суттєвою системою стримувань і противаг, запобігаючи зловживанню владою та сприяючи захисту прав особи. Крім того, стаття окреслить позитивний вплив прозорих і доступних адміністративних процедур на участь громадськості та підзвітність, сприяючи тим са-

мим розвитку почуття причетності та співпраці між урядом та його виборцями.

Розуміння життєво важливої ролі цих адміністративних принципів не обмежується лише вченими-юристами та політиками. Громадянам загалом необхідно усвідомити їхнє значення у формуванні рішень, які впливають на їхнє повсякденне життя. Розширюючи знання осіб про принципи адміністративної процедури, ця стаття прагне подолати розрив між громадськістю та керівними органами, заохочуючи залучене та поінформоване громадянство.

Зрештою, метою цієї статті є популяризація належної інтеграції та впровадження принципів адміністративної процедури в управління, висвітлення їхньої ролі у підвищенні якості та легітимності адміністративних актів. Наголошуючи на перевагах дотримання цих принципів, ми можемо сприяти більшій відданості прозорості, справедливості та підзвітності в наших адміністративних системах, зміцнюючи тим самим основу справедливого та процвітаючого суспільства.

Аналіз джерельної бази. Розглянуті у статті наукові джерела пов'язані з адміністративним правом, акцент робиться на європейських принципах, адміністративних судах, процесуальних кодексах, порівняльному аналізі та інтеграції українського законодавства в європейські рамки. Зазначені джерела класифікуються на юридичні фахові статті, книги, збірники та публікації Ради Європи.

Перші представлені наступною вибіркою. У статті, автором якої є Пухтецька А., досліджуються європейські принципи адміністративного права, особливо зосереджуючись на їх концепції та системі [1]. Стаття Люхтергандта О. присвячена проекту Адміністративного процесуального кодексу України та його наслідкам для сучасного адміністративно-процесуального права [3]. Стаття Козюбри М. присвячена принципу верховенства права, надаючи розуміння як теоретичних міркувань, так і практичних застосувань в українському правовому контексті [7]. Книги та збірники, використані у дослідженні репрезентовані наступною добіркою. Робота Семьоркіної О.М. присвячена законодавчому регулюванню адміністративних процедур та його ролі у наближенні законодавства України до європейських стандартів [8]. Положення про адміністративні суди ФРН – ця книга, перекладена неофіційно, містить інформацію про положення, що регулюють діяльність адміністративних судів у Німеччині. Вона є частиною підбірки з адміністративної юстиції, яка включає європейський досвід і пропонує відповідні міркування для України [2]. Підручник Школика А.М., пропонує комплексне дослідження порівняльного адміністративного права. Він є цінним ресурсом для юристів і викладачів [5]. Книга Зіллера Ж., перекладена з

французької, проводить порівняльний аналіз політичних та адміністративних систем у країнах ЄС. Адміністративне право України: цей багатотомний навчальний курс з адміністративного права в Україні за редакцією В.Б. Авер'янова є комплексним підручником. Том 1, присвячений Загальній частині [5].

Публікація Ради Європи «Адміністрація і ви» – неофіційний переклад, що містить принципи адміністративного права щодо взаємодії між адміністративними органами та приватними особами [4].

Ці джерела разом сприяють всебічному розумінню адміністративного права з акцентом на європейських принципах, порівняльному аналізі та інтеграції українського законодавства в європейські рамки.

Виклад основних положень. Принципи адміністративної процедури відіграють ключове значення для відповідного регулювання процедури ухвалення адміністративних актів та для правильного використання відповідних правових норм. Принципи являють собою ґрунтовну основу для правозастосування та правотворчості.

Найважливішим із принципів права загалом і адміністративної процедури, зокрема, визнається принцип верховенства права. Імплементация принципу верховенства права у адміністративне право розуміння надає змогу відступити від лише позитивістського тлумачення права, як результату самостійних рішень суб'єктів вищої державної влади та наситити це трактування найбільш демократичними складниками теорії природного права. Цей принцип адміністративно-правових відносин вказує в першу чергу на перевагу свобод і прав людини, гуманізм і справедливість у практиці адміністративних органів.

Безперечна і наявність практичного та ідеологічного значення принципу верховенства права. Для його чіткого розуміння і застосування необхідне насамперед практичне і теоретичне розрізнення права і закону. Закон може бути неправовим за процедурою його ухвалення чи за його змістом. Окрім цього, цей принцип засвідчує можливість та обмеження публічної влади у творенні права, іншими словами публічна влада зв'язана правовими рамками.

У ч. 1 ст. 8 Конституції України цей принцип зазначено безпосередньо. А, отже, цей принцип є дієвим не тільки для судової чи законодавчої влади, а й для адміністративних органів, що найчастіше мають справу із громадянами.

Принцип верховенства права окреслюється і у ст. 3 Конституції України та прямо передбачений у Кодексі адміністративного судочинства України.

Доречно стверджувати, що у щоденній роботі адміністративних органів принцип верховенства права посідає провідне місце під час вирішення

ними певних справ юридичних і фізичних осіб. Ці рішення приймаються у відповідності до вимог матеріального права. При цьому обов'язковим є забезпечення права зацікавлених осіб у розгляді і вирішенні справи, наприклад про надання певного дозволу, застосування певного обмеження, накладення адміністративного штрафу чи прийняття іншого адміністративного акта. Саме для цього служить справедлива адміністративна процедура заснована на принципі верховенства права.

Несправедливість адміністративного рішення може виявлятися і в тому, що відповідальний орган не вислухав доводи та аргументи зацікавлених осіб. На жаль, для України така проблема зустрічається досить часто. Наприклад, коли не зважають на громадську думку при прийнятті рішення про будівництво багатоповерхового житлового будинку замість скверу. Такі факти є не поодинокими, а отже, правове регулювання процедури ухвалення адміністративних актів має не тільки утворити необхідні умови для реалізації прав фізичних і юридичних осіб, а й стати гарантією захисту цих прав та законних інтересів.

Прямого, текстуально закріпленого, у адміністративно-процедурному законодавстві іноземних держав згадування принципу верховенства права не має [1, с. 16].

Проте існує велика кількість інтерпретацій розуміння принципу верховенства права. Цікавою видається специфіка підходу до принципу верховенства права у німців, точніше до принципу правової держави. Паралельно із правовою позицією щодо неможливості ототожнювати доктрини верховенства права та правової держави, існує думка про підкорення практики публічної влади праву, що містить кілька десятків інших принципів. Тому майже у всіх країнах у тому чи іншому визначенні закріплені принципи рівності перед законом, законності, пропорційності, неупередженості та інші.

Поняття справедливої процедури також відоме західній правовій доктрині загалом та європейському адміністративному простору, зокрема. Окреме особливе поняття справедливої адміністративної процедури містить право особи доступу до матеріалів справи, право бути вислуханою до прийняття остаточного рішення, право на представництво і допомогу, обов'язок адміністративного органу законно мотивувати своє рішення та повідомляти про порядок оскарження адміністративного акта. Ці гарантії окреслюються таким новим для української теорії адміністративного права явищем, як втручальній процедурі [1, с. 18].

Адміністративному органу перед прийняттям рішення необхідно встановити адресата і зацікавлених сторін, сповістити їх про намір прийняти рішення та надати можливість ознайомитися

з матеріалами справи, вислухати зауваження (аргументи) та ін. Всупереч цим правилам адміністративний орган не має право прийняти постанову чи інше адміністративне рішення. Це теж вважається проявом принципу верховенства права у адміністративній процедурі, оскільки вся практика адміністративного органу має бути спрямована на належне урядування, враховувати інтереси зацікавлених сторін, застосовуючи правила медіації ухвалювати справедливе рішення.

У повазі до людської гідності естонські фахівці вбачають застосування принципу правової держави у адміністративному провадженні. Елементом принципу правової держави виступає вимога дружньої практики публічної влади щодо особи та найвищого рівня якості обслуговування громадянина як отримувача публічних послуг (клієнта).

Проявом принципу правової держави чи принципу верховенства права у практиці адміністративних органів можна вважати і правило про т.зв. захист довіри. Законодавство певних зарубіжних країн окреслює умови, наявність яких, навіть пр. порушенні законності, не є безумовним підґрунтям скасування чи відкликання адміністративного акту. Іноземні фахівці-адміністративісти стверджують, що в даному випадку принцип законності і принцип захисту довіри частково суперечать одне одному, оскільки за конкретних обставин ця ситуація може вимагати незастосування відповідного законодавчого регулювання.

Конкретизація принципу верховенства права, як комплексної категорії адміністративної процедури проявляється у принципі законності, що за українським законодавством належить до конституційних (ч. 2 ст. 2, ч. 2 ст. 19, п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України). Там прямо передбачено, що повноваження, порядок та організація діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади визначаються виключно законом.

За певних обставин складається враження, що принцип законності може певним чином обмежити принцип верховенства права, бо існує вимога до адміністративного органу діяти виключно відповідно до формального позитивного права, проте – це не так. Законність не повинна та не може обмежувати дію принципу верховенства права. Вона є самостійною гарантією від зазіхання на права. У випадку, коли закон за своїм змістом визнано неправовим, саме дія принципу верховенства права зумовлює (зобов'язує та/або дозволяє) працівника адміністративного органу не користуватися таким законом, застосування якого може призвести, наприклад, до порушення прав громадян.

Ця дилема є багатогранною. Так, у німецькій доктрині, з одного боку, стверджується, що протиправність правових норм принципово при-

водить до їх недійсності, інакше кажучи вони наперед є недійсними або нікчемними, а отже, не потребують додаткового рішення скасування для встановлення їх недійсності. І цей підхід видається обґрунтованим, в іншому випадку навіть найгірші порушення прав громадянина могли б бути легко виправданими. Водночас ці ж фахівці визнають, що із міркувань захисту права заборонена демонстрація певною особою неефективності чи навіть недійсності норми шляхом її недотримання. Саме для вирішення суперечки щодо недотримання норми виникає потреба у формальній процедурі. Це повертає нас до давньої дискусії щодо справедливості закону в якій переважали міркування, що схилили до виконання вимог закону, навіть якщо він несправедливий, тобто наголошували на пріоритеті порядку [2, с. 269].

У наш час, вочевидь, у цьому випадку необхідно враховувати таку підставу для визначення нікчемності правового акта, як безсумнівність його протиправності. Тобто у випадку прямої невідповідності законодавчого акта праву (наприклад, порушує природні права громадянина та це не викликає ніяких сумнівів), його приписи не повинні бути виконані.

Розглянемо такі принципи адміністративної процедури як вимога законності та принцип правового регулювання процедури ухвалення адміністративних актів. Зважаючи на формулювання, що відповідно до Конституції України свободи, права та основні обов'язки визначаються виключно законами (п. 1 ч. 1 ст. 92) можна зробити припущення, що неосновні обов'язки можуть визначатися, наприклад, і підзаконними актами.

Очевидно, при вирішенні цієї проблеми необхідно враховувати правила субординації правових норм. В цій ситуації на терезах з одного боку опиняються прямі приписи Конституції України щодо врегулювання лише законом організації, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування та державної влади, з іншого боку – можливість представницьких органів місцевого самоврядування та інших органів одноосібно в межах своєї компетенції та відповідальності ухвалювати підзаконні акти, у тому числі процедурного характеру. І все це із врахуванням відповідного правового режиму для органів місцевого самоврядування та державних органів, за яким вони можуть робити лише те, що дозволено законом.

З огляду на викладене вище, можливо зробити наступний умовивід правове регулювання відносин між приватними особами та адміністративними органами здійснює законодавець (Верховна Рада України), і лише у випадку прямого зазначення законодавчої підстави інші нормативні акти, окрім Конституції та законів України, можуть бути використані для уповноваження

відповідного органу на таке підзаконне регулювання. У всіх випадках вкрай важливе правильне розуміння принципу законності та недопущення безпідставного розширення принципу законності за рахунок підзаконних нормативних актів, які необхідно чітко відрізнити від законів. Сьогодні ж навпаки порядок вирішення адміністративних справ юридичних та фізичних осіб часто урегульовано підзаконними нормативно-правовими актами, не маючи жодних законодавчих підстав.

Принцип рівності учасників відіграє важливе значення та забезпечує рівність учасників адміністративної процедури перед законом. Дія цього принципу скерована на урівноваження відносин публічної адміністрації із приватними особами та сприяє чіткому окресленню обов'язків та прав адміністративного органу та приватної особи, вони стають пов'язаними законодавчими рамками. Це важливо з огляду на відмову від характеристики адміністративних відносин лише як управлінських, усередині яких відбувається організуючий вплив на волю і свідомість об'єкта управління суб'єктом управління. В такому випадку про рівність не може йтися мова. Однак саме із появою правового регулювання адміністративної процедури відносини у цій сфері набувають нового змісту.

Науковці зазначають, що законодавче регулювання адміністративної процедури дає можливість покращити зазвичай слабку позицію людини перед органами влади. Це означає, що завдяки покладанню обов'язків на публічну адміністрацію щодо громадян та правовому зв'язуванню стає можливим урівноважити сторони, компенсуючи певну слабкість особи у сфері державних відносин [3, с. 25]. Отже, відносини між державою та особою, що зазвичай носили характер субординації та підпорядкування, з допомогою адміністративного процедурного регулювання набувають нових якостей та наближаються до стану рівності, як еталону.

Рівність різних приватних осіб забезпечує принцип рівності перед законом. Це значить, що ідентичні адміністративні справи мають вирішуватися за однаковим алгоритмом, цей аспект принципу рівності перед законом закріплено у Конституції України (ч. 2 ст. 24). Водночас адміністративний орган зобов'язаний мінімізувати нерівність сторін адміністративного провадження, яка пов'язана із можливою відсутністю практичного досвіду і спеціальних знань.

На окрему увагу фахівців заслуговує принцип публічності. За традиційними дефініціями українського адміністративного права – це обов'язок адміністративного органу ухвалювати рішення і розглядати справи від імені територіальної громади чи держави. Принцип публічності може полягати у вжитті органом влади усіх можливих заходів з метою витребування та виявлення до-

казів із власної ініціативи, це якщо розглядати цей принцип крізь призму активної та ефективної ролі адміністративного органу, що передує вирішенню адміністративної справи. Національна доктрина та законодавство про адміністративне судочинство, зокрема, визначають цей принцип як «принцип офіційності». А Є.В.Додін свого часу назвав цей принцип принципом активності органів правозастосування [4, с. 25]. Дослідивши доктрини інших країн, наприклад, вище згаданої Естонії, цей принцип ототожнюється із принципом розслідування. Він передбачає, що в певних ситуаціях є необхідним з'ясування справжньої волі особи. Якщо у результаті з'ясовано, що громадянин не володіє достатньою інформацією про адміністративне провадження, то адміністративний орган зобов'язаний роз'яснити громадянину значення різних дій та клопотань, це робиться з метою усунення некомпетентності особи, яка є перешкодою для винесення справедливого рішення. Включено такий аспект, як безкоштовність ведення процесу, іншими словами взаємовідносини між суб'єктами побудовані на безоплатних засадах.

Принцип неформальності чи ефективності для правового регулювання процедури ухвалення адміністративних актів є надзвичайно важливим. Важливо, щоб адміністративний орган діяв своєчасно та застосовував найпряміші та найпростіші шляхи для досягнення результату. Неприпустимою вважається надмірно формалізована адміністративна процедура. Позитивним прикладом може слугувати німецьке процедурне законодавство, яке зазначає, що адміністративна процедура не обмежена визначеними формами у разі коли законом не чітко не встановлено особливі вимоги до форми процедури. Процедура має бути доцільною, швидкою та простою. Доцільністю вважається найефективніший з точки зору результативності та економічності спосіб. Необхідно зберегти баланс та не ускладнити діяльність адміністративних органів перевантажуючи їх надмірними елементами процедури та не погіршити становище громадян, не порушити взаємодію між ними. В Україні ця проблема перейшла в дискусію навколо питання про просту та складну процедури, як було зазначено вище. Пропонуємо застосовувати такий елемент процедури, як слухання, оскільки не зважаючи на складність організації він виправдовує свою практичну мету, а саме: прискорення та справедливе вирішення справи. Зібравши зацікавлені сторони разом можна з'ясувати позиції усіх учасників, щ в свою чергу, сприятиме всебічному та об'єктивному розгляду справи. З метою уникнення надмірної формалізації процедура слухання, які проводять адміністративні органи мають бути гнучкими. Вони мають мати можливість спрямовувати хід слухання, окреслювати предмет до-

слідження, тривалість виступів сторін, їх черговість та ін. Економією процедурних засобів також визнається ведення протоколу, де зафіксовані аргументи сторін адміністративного провадження, у повному обсязі зазначена вся інформація про суть справи, позиції зацікавлених осіб та ін. важливі для вирішення справи деталі. Водночас, протокол слухання може слугувати джерелом доказів у випадку можливого оскарження адміністративного рішення в судовому або адміністративному порядку.

Принцип своєчасності можна вважати окремим принципом процедури ухвалення адміністративних рішень. Адміністративний орган зазвичай має вирішити адміністративну справу до виникнення обставин пр. яких втрачається зміст у прийнятті адміністративного рішення. Законодавством передбачено обов'язок діяти у сприятливий момент, а не лише формальне дотримання зазначеного у законі строку. Ситуація, що склалась в Україні багата на приклади дискредитації принципів верховенства права загалом та своєчасності зокрема, вимоги законодавства варто оцінювати як неправомірні [5, с. 248].

Принцип неупередженості адміністративного органу є однією із засад адміністративної процедури та ключовою вимогою до адміністративного органу. За своєю суттю цей принцип полягає у відсутності особистої неправомірної зацікавленості службових та посадових осіб адміністративного органу у результатах вирішення справи. Щодо неупередженості, то підставами можуть слугувати випадки коли представник адміністративного органу є близьким родичем учасника адміністративного провадження. Відповідно мають бути забезпечені механізми самовідводу і відводу для службових і посадових осіб такого адміністративного органу. Особливий акцент у процедурі адміністративного оскарження робиться на вирішенні проблеми гарантування неупередженості адміністративних органів.

Принцип підконтрольності є також особливо важливим для правового регулювання процедури ухвалення адміністративних рішень. Дотримання цього принципу означає, що обов'язковому зовнішньому контролю має підлягати діяльність відповідного адміністративного органу. Він надає право юридичним і фізичним особам оскаржувати дії, бездіяльність та рішення адміністративних органів у суді або до звертаючись до органів вищого рівня. В цьому випадку не можна недооцінити можливість звернення до незалежного органу, яким є суд. Проте у демократичних правових державах існують й інші органи, як ефективний засіб захисту прав громадянина, а саме спеціалізовані омбудсмени, уповноважений з прав людини та ін. До речі, англійський дослідник адміністративного права Д. Галліган, вивчаючи законодавство та практику країн Східної і

Центральної Європи, відзначав брак інституцій і механізмів, що мають вирішувати проблему зовнішнього контролю над адміністративними органами. Важливим, у цьому аспекті, виявляється можливість оскарження не тільки остаточного адміністративного рішення (акту), а й можливість оскарження процедурних рішень та дій, наприклад, щодо поведінки службових і посадових осіб [6, с. 269].

Обов'язково треба звернути увагу також на вимоги щодо обмеження дискреційної влади адміністративних органів та дотримання принципу пропорційності. Досвід Європейських країн з цього питання акумульований у Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи з питань здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, які визначають, що адміністративний орган при здійсненні дискреційних функцій має: «не переслідувати інших цілей, ніж ті, для яких дискреційне повноваження було надано; дотримуватися об'єктивності та неупередженості, враховуючи тільки ті факти, які стосуються конкретної справи; дотримуватися принципу рівності перед законом шляхом запобігання несправедливої дискримінації; зважати на будь-які негативні наслідки, які може мати його рішення для прав, свобод та законних інтересів осіб, та співвідносити їх з цілями органу; приймати рішення протягом розумного строку; керуватися загальними адміністративними вказівками, враховуючи при цьому конкретні обставини окремої справи» [7, с. 20].

Цей перелік засвідчує охопленість принципами неупередженості, рівності перед законом, своєчасності та іншими частини вимог і обмежень, що висувуються до адміністративного органу. Інші з них є прикладом застосування принципу пропорційності. Згідно з цим принципом заходи, що вживаються органом влади, мають бути домірними тим цілям, що планується досягти. Отже, навід для досягнення мети заходу, адміністративні органи влади не мають накладати на осіб обов'язки, що перебільшують межі необхідності та впливають із публічного інтересу. В такому випадку передбачена наявність розумного співвідношення між цілями і засобами у разі досягнення яких негативні наслідки для певних осіб не мають бути нерівними одержаному у публічних інтересах позитивному результату. Це також означає, що заходи, що вживаються з метою захисту публічних інтересів, мають урівноважуватись із інтересами приватних осіб, уникаючи непотрібного втручання у їх інтереси. Принцип пропорційності прийнято Судом Європейських співтовариств як основоположний принцип європейського права. А, отже, підтримуємо науковців та правознавців, які акцентують увагу на значущості імплементації принципу пропорційності у правову систему України.

До питання запровадження європейських принципів адміністративного права у вітчизняному адміністративному праві варто відмітити, що на даний час в Україні з'являються наукові напрацювання, які приділяють увагу вищезазначеній проблематиці. Погоджуємося із ними, що подальший розвиток цього напрямку надасть можливість наблизитися національному законодавству до європейських стандартів регулювання відносин у сфері публічного управління.

Переважна більшість вищезазначених принципів закладені у Кодексі адміністративного судочинства України, хоча й прямо не зазначені у ньому (ч. 3 ст. 2.) [8, с. 38].

Частина із основних, використаних у Кодексі адміністративного судочинства України принципів вже було детально розглянуто. Настав час наголосити на принципах, що характеризують європейське адміністративне право. Зокрема, в «Резолюції про захист особи від актів адміністративних органів» було визначено п'ять основних принципів: «право особи бути вислуханою, доступ до інформації, допомога і представництво, викладення мотивів та зазначення засобів правового захисту. Фактично перші три принципи визначені в Кодексі адміністративного судочинства України через право особи на участь у процесі прийняття рішення». Обов'язок викладення мотивів зафіксовано через вимогу діяти обґрунтовано, що висувається до суб'єкта владних повноважень.

Стверджуючи про особливу вагу кожної з вимог зазначеної Резолюції та визнаючи необхідність гармонізації національного законодавства із європейськими стандартами, визнаємо нагальну необхідність широкого застосування цих принципів у національному адміністративно-процедурному законодавстві. Деякі із зазначених принципів за конфігурацією часто нагадують конкретні права та обов'язки учасників адміністративного провадження, проте їх практичну значимість важко переоцінити. Водночас, поширена й досі дискусія щодо співвідношення категорій «принципи» і «право» (або «правило»), автори Резолюції надали перевагу терміну «принципи», що, на їх думку, має сприяти спільному розумінню у законодавстві та практиці держав-членів Ради Європи [4, с. 21].

Ще одним фундаментальним принципом справедливої процедури визнається право бути вислуханим. Тобто надання особі можливості подати аргументи та висловити свою думку щодо справи, довівши їх до адміністративного органу. Обов'язково цей принцип має бути дотриманий у справах, де передбачається ухвалення несприятливих адміністративних рішень, що погано впливають на свободи, права і законні інтереси громадянина. За умови прийняття рішення по справі за заявою особи, яку планується за-

довольнити, необхідність надання права бути вислуханою відпадає. Не треба сприймати цей принцип буквально, оскільки особа у залежності від того що вважає прийнятним має право висловити власну позицію у письмовій і усній формі. Адміністративний орган може заслуховувати всіх зацікавлених осіб одночасно, або частково деяких з них. Гарантування дієвості даного принципу вважається те, що адміністративний орган буде відповідально розглядати всі озвучені факти та представлені особою докази. Перевага надається застосуванню цього принципу безпосередньо до прийняття відповідного адміністративного рішення. В той же час у Резолюції окреслюється можливість його застосування при перегляді адміністративного рішення під час оскарження.

Підґрунтям ефективного та належного урядування якраз і виступає дотримання права бути вислуханим. Наприклад, у разі неможливості перенести термін ухвалення адміністративного рішення, вислуховування відповідної особи визнається не обов'язковим. Це має відношення і до випадків нездійсненності чи неможливості вислухати таку особу. У деяких випадках заслуховування відповідної особи може надмірно затягувати процес адміністративного провадження, а отже в публічних інтересах здійснення такої діяльності адміністративним органом належним чином.

Для можливості ефективно використовувати свої права, особа має бути обізнана щодо їх наявності та суті. У Резолюції від адміністрації вимагається надавати інформацію особі у відповідних випадках та у належний час, тобто у час, достатній для можливості особи скористатися такими правами, щодо підтвердження фактів, надання аргументів та відповідних доказів. Інформація може бути надана будь-яким способом, прийнятним для справи, що розглядається. Це може бути лист, оголошення чи повідомлення у пресі, що розміщені у відповідному місці.

Доступ до матеріалів справи чи до відповідної інформації щодо ходу розгляду справи також спрямовані на реалізацію права громадянина бути вислуханим. Йому повинна бути надана інформація щодо всіх фактів, що впливають на ухвалення відповідного адміністративного рішення. Дієвість дотримання цього принципу може бути належною у разі надання такої інформації до ухвалення рішення по справі, щоб громадянин міг висловити власну позицію з цього приводу. У багатьох країнах громадянин може отримати дозвіл та можливість ознайомитися з інформацією подавши особистий запит та довівши, що майбутнє рішення зачіпає його законні інтереси або права. І лише доступ до інформації, що містить комерційну або державну таємницю чи персональні дані про іншу особу може стати винятком. У певних країнах, наприклад, скандинавських,

цей принцип розглядається у більш широкому розумінні, оскільки основним принципом функціонування публічної адміністрації в цих країнах є відкритість. А отже люба інформація доступна адміністративному органу визнається відкритою для кожного.

Розглянемо елементи з яких складається принцип допомоги та представництва. Першим є обов'язок адміністративного органу допомагати громадянину у реалізації його свобод, прав і законних інтересів. Особливий наголос нині робиться на необхідності надання консультацій, в тому числі в конкретній справі. Консультування здійснюється з метою полегшити участь громадянина у адміністративному провадженні, або іншими словами на найбільш повноцінну ефективну участь громадянина у вирішенні адміністративної справи. Цим демонструється обов'язок доброзичливого та належного ставлення до особи представників адміністративного органу. Другим є право приймати участь через представника чи особисто у адміністративному провадженні. Це не виключає зобов'язання громадянина самостійно здійснювати окремі дії у ході провадження. У цьому випадку до юридичного представника чи помічника не висувається ніяких вимог щодо їх кваліфікації [9, с. 58].

Розглянемо принцип викладення мотивів. Прийняте адміністративним органом рішення має містити фактичне правове обґрунтування, особливо, якщо цей адміністративний акт може негативно вплинути на свободи, права та законні інтереси громадян. Мотиви органу в прийнятті конкретного рішення та обсяг їх обґрунтування мають бути достатніми. Обґрунтування мож бути зазначене у відповідному рішенні, або у документі яким це рішення доводиться до відома громадянина. На окрему вимогу громадянина надання обґрунтування окремим документом також може бути можливим. Передбачається, що в цьому випадку мають бути дотримані процесуальні терміни, письмова форма обґрунтування, наявність достатнього часу для оскарження прийнятого акта. Саме письмова форма є важливою для здійснення контролю за діяльністю адміністративних органів. Для зменшення зловживань у законі про адміністративну процедуру доцільно вичерпно визначити випадки, коли обґрунтування не потрібне, оскільки окреслення мотивів деколи може шкодити принципу ефективності. Таке можливо, коли заява особи задовільняється адміністративним органом та рішення не торкається законних інтересів та прав інших осіб. Законодавством ФРН такий механізм передбачено у випадках прийняття адміністративним органом великої кількості одного виду адміністративних рішень чи у певній стандартизованій формі тощо.

Порядок оскарження рішення обов'язково має зазначатися у саму рішення. Зазначається

всю необхідна для подання скарги інформація, в тому числі зазначено орган, уповноважений розглядати скаргу, терміни оскарження тощо. Відсутність такої інформації у відповідному адміністративному рішенні, згідно законодавства деяких країн (Вітмені, Латвії та ін.) призводять до збільшення терміну оскарження у 12 разів, із одного місяця до року.

Для дієвості принципів є необхідним їх послідовне закріплення, в першу чергу у законі про адміністративну процедуру. Німецькі юристи відзначають залежність зменшення обсягу роботи адміністративних судів від якості законодавства про адміністративну процедуру.

Підсумовуючи вищевикладений матеріал, відзначимо, що для інтегрального правового регулювання процедури ухвалення адміністративних рішень (актів) та для ефективного та однакового для всіх сторін правозастосування адміністративна процедура безумовно має ґрунтуватися на уніфікованих принципах, а саме: верховенства права, законності, рівності учасників перед законом, публічності, ефективності, своєчасності, неупередженості, підконтрольності, добросовісності, пропорційності і розсудливості. Окрім цього національне українське адміністративно-процедурне законодавство має ефективно послуговуватися принципами адміністративної процедури, закладеної у документах Ради Європи. Доцільним також вважаємо закріплення у адміністративно-процедурному законі принципу правомірності вимог і дій громадян.

Висновки. Підсумовуючи, неможливо переоцінити значення дотримання принципів адміністративної процедури для належного регулювання прийняття адміністративних актів. У цій статті ми заглибились у фундаментальну роль, яку ці принципи відіграють у підтримці основ справедливої та підзвітної системи управління.

Адміністративні акти мають величезну силу, безпосередньо впливаючи на життя окремих осіб, підприємств і організацій. Без керівної основи принципів адміністративної процедури існує великий потенціал для зловживання владою та свавільного прийняття рішень. Впроваджуючи такі принципи, як належна правова процедура, законність, справедливість і неупередженість, ми гарантуємо, що права всіх зацікавлених сторін захищені, а рішення приймаються на основі справедливості та розуму.

Прозорість стає життєво важливою опорою цього процесу регулювання. Коли адміністративні процедури є прозорими та доступними, громадськість отримує уявлення про процес ухвалення рішень, сприяючи появі довіри до дій уряду. Участь громадськості посилюється, що забезпечує шлях для внесення громадянами інформації та зворотного зв'язку, що веде до більш інформованих та інклюзивних результатів.

Крім того, інтеграція принципів адміністративної процедури прищеплює почуття відповідальності в керівних органах. Коли особи, які приймають рішення, пов'язані цими принципами, вони відповідають перед суспільством і несуть вищий стандарт відповідальності. Це сприяє розвитку культури розсудливості та гарантує, що адміністративні акти ґрунтуються на добре обґрунтованих та виправданих підставах.

Принципи, які обговорюються в цій статті, стосуються не лише вчених-юристів і політиків; вони мають далекосяжний вплив на суспільство в цілому. Поінформовані громадяни, які знають ці адміністративні принципи, стають потужною силою, яка вимагає більш прозорого, справедливого та підзвітного уряду.

Коли ми розмірковуємо про важливість принципів адміністративної процедури, ми нагадуємо про їх незамінну роль у формуванні функціонуючої демократії. Розвиваючи систему, засновану на справедливості, прозорості та підзвітності, ми прокладаємо шлях до міцнішого управління, громадської довіри та захисту прав особи.

На завершення, давайте визнаємо життєво важливу необхідність підтримувати та відстоювати принципи адміністративної процедури. Роблячи це, ми приймаємо бачення системи управління, яка твердо стоїть на принципах справедливості, легітимності та загального блага, зміцнюючи саму суть процвітаючого демократичного суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система. *Право України*. 2006. № 10. С. 15–19.
2. Положення про адміністративні суди ФРН / [пер. неофіційний]. Адміністративна

юстиція: європейський досвід і пропозиції для України. Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. К.: Факт, 2003. С. 260–313.

3. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 24–28.
4. Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами. Видання Ради Європи [пер. неофіційний]. 1996. 31 с.
5. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юрид. факультетів та факультетів міжнар. відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.
6. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС : порівняльний аналіз. [пер. з франц. В. Ховхуна]. К. : Основи, 1996. 420 с.
7. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. *Українське право*. 2006. № 1. С. 15– 23.
8. Семьоркіна О.М. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наук. праць*. К. : Київський регіональний центр Академії правових наук України, ООО «АДЕФ-Україна», 2003. С. 36–41.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : «Видавництво «Юридична думка», 2004–2005. Том 1: Загальна частина. 2004. 584 с.