

УДК 342.347.998.85.(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.69>

## СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Петелька О.І.,

аспірант кафедри адміністративного права та процесу  
факультету № 3 ІПФПНП  
Львівського державного університету внутрішніх справ

### Петелька О.І. Спеціальні принципи адміністративних процедур.

У статті досліджено спеціальні принципи адміністративної процедури. На підставі комплексного системного аналізу чинного законодавства та нормативних актів країн-членів Європейського Союзу (Федеративної Республіки Німеччина, Естонії, Швейцарії) проаналізовано зміст спеціальних принципів адміністративної процедури та їх визначення в чинному адміністративному законодавстві України. Зазначено, що в адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйняте поняття принципів адміністративно-процедурного права. Це є причиною появи дискусій щодо їхнього переліку та змісту, ролі у відповідній підгалузі адміністративного права. Тому, є нагальна необхідність дослідження базового для галузевої науки адміністративного права поняття – адміністративної процедури. Розглянуто підходи щодо класифікації спеціальних принципів адміністративної процедури та запропоновано власну класифікацію. Так як, діяльність держави спрямована на процес європейської інтеграції, це зумовило невідкладну потребу приведення правової системи до європейських вимог і стандартів. Це передбачає реформування галузі адміністративного і адміністративно-процесуального права. Виникає важливе завдання щодо переосмислення принципів взаємодії публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, що знаходять відображення в адміністративно-процедурній діяльності. Закріплення в Законі України «Про адміністративну процедуру» таких принципів як: верховенство права, законність, рівність учасників адміністративної процедури перед законом, публічність, ефективність, своєчасність та неупередженість, значно підвищить результативність управлінської діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації і дасть можливість громадянам реалізувати свої права та свободи. Водночас, відсутність спеціальних принципів адміністративної процедури не сприяє підвищенню ефективності діяльності виконавчої гілки влади, забезпеченню захисту прав і свобод. Незважаючи на безліч різних підходів щодо класифікації, доцільно умовно поділити ці принципи на дві групи: організаційні та функціональні (аксіологічні) принципи.

**Ключові слова:** права і свободи, фізичні та юридичні особи, принципи права, публічна адміністрація, класифікація, Європейський Союз, норми права.

### Petelka O.I. Special principles of administrative procedures.

The article examines special principles of administrative procedure. On the basis of a comprehensive system analysis of the official legislation and regulations of the member states of the European Union (Federal Republic of Germany, Estonia, Switzerland), an analysis of the changes in special principles of administration new procedures and prescribed in official administrative legislation. It is noted that in the administrative-legal science the concepts of the principles of administrative-procedural law have not been formally formed. This is the reason for the emergence of a debate about its shift and replacement, the role of the subordinate subdivision of administrative law. Therefore, there is a pressing need to investigate the concept that is basic to Galatian science of administrative law. The approaches to the classification of special principles of the administrative procedure are reviewed and the classification is based on power. The state's activity is directed towards the process of European integration. This raised the obvious need to bring the legal system up to European standards. This transfers the reform of the law of administrative and administrative-procedural law. It has become more important to reconsider the principles of interaction between public administration and individuals and legal entities, which is reflected in administrative and procedural activities. The following principles are enshrined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure": the rule of law, legality, fairness of participants in the administrative procedure before the law, publicity, efficiency, immediacy and lack of priority found the effectiveness of the management activities of public authorities and local authorities and gave the ability to citizens to exercise their rights and freedoms. At the same time, the presence of special principles of the administrative procedure does not contribute to the effectiveness of the government's government, the security of

rights and freedoms. Regardless of any different approaches to classification, it is wise to divide these principles into two groups: organizational and functional (axiological) principles.

**Key words:** rights and freedoms, physical and legal persons, principles of law, public administration, classification, European Union, rules of law.

**Постановка проблеми.** Реформування адміністративного права України спрямоване на вдосконалення не тільки системи внутрішніх апаратних відносин, а й взаємодії державних органів з населенням за різними напрямками, у тому числі надання публічних послуг, реалізації державного контролю та нагляду, забезпечення інформаційної відкритості публічної адміністрації, впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій в управлінський процес. Принципи адміністративних процедур – спеціальна група принципів управлінського адміністративного права. Вони визначають «дух», сутність динамічної регулятивної діяльності публічної адміністрації. Ряд завдань сталого розвитку, визнаних Україною в межах інтеграції в Європейський Союз, безпосередньо пов'язані з удосконаленням державного управління та мають процедурний вимір, зокрема, сприяння верховенству права, боротьба з корупцією, створення ефективних, правомірних рішень, забезпечення доступу громадськості до інформації та захист основних свобод.

**Мета дослідження** визначити спеціальні принципи адміністративних процедур.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання адміністративної процедури досліджували у роботах науковці: В. Авер'янов, Л. Губернська, І. Бойко, І. Криворучко, О. Соловійова, В. Тимошук, А. Шарая, А. Школик та багато інших. Однак важкі умови сьогодення спонукають до подальшого наукового дослідження проблематики адміністративної процедури.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи процедур покликані стати орієнтиром особам, які застосовують право. Перша особливість – безпосередня дія, конкретна релятивність. Одні принципи абстрактніші, інші – більш конкретні. Друга важлива їх риса – універсальність відносин із взаємодією публічної адміністрації та населенням. Принципи адміністративних процедур стають принципами управлінської діяльності, виходячи за межі законодавства про адміністративні процедури або принаймні наповнюють юридичною конкретикою загальні принципи адміністративного права. Третя особливість – відкритий характер системи принципів. Хоч би який перелік закріплювався в законодавстві про адміністративні процедури, він не є «застиглою» догмою. Зміст окремих принципів може

змінюватися, уточнюватися, доповнюватися, особливо – судовою практикою. Четверта ознака – ієрархічність принципів.

У сфері адміністративних процедур діє принаймні три рівні принципів: загально правові та принципи адміністративного права; принципи адміністративного процесу; принципи адміністративних процедур. Кожен рівень «впливає» з попереднього, але одночасно привносить новели, що відображають специфіку сфери, що регулюється.

Різні національні законодавці демонструють неоднакові правотворчі підходи у плані юридичної техніки. Наприклад, у розділі 1 Закону ФРН «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП ФРН) що має назву «основні принципи адміністративної процедури», встановлюються вимоги матеріально-правового та процесуального характеру, а самих положень, які можна було б віднести до принципів небагато [1]. Найбільше значення мають принципи, що закріплені у конституції ФРН, проте в самому законі вони не закріплені.

Деякі закони у загальних положеннях прагнуть відобразити приватні принципи адміністративних процедур і універсальні принципи адміністративного права.

Досліджуючи систему принципів адміністративних процедур, необхідно наголосити, що регулятивні принципи порівняно легко відмежовуються від статичних принципів та від загальних принципів адміністративного права. Регулятивні та охоронні динамічні принципи еволюціонують нерівномірно. Принципи адміністративних процедур за внутрішньої взаємопов'язаності і взаємообумовленості можуть бути поділені на великі групи.

Перша група: організаційні – визначає модель процедури та логіку дій публічної адміністрації: процесуальна економія, мова, неупередженість, міжвідомче співробітництво, гласність. Друга група принципів задає аксіологічну спрямованість у діяльності публічної адміністрації, завдяки чому адміністративна процедура стає складними правовідносинами, де всі сторони мають по відношенні один до одного не лише процедурні права, а й обов'язки. Важливу роль у розвитку процедурних принципів та гарантій аксіологічного плану відіграють англосаксонські теорії «природної справедливості», «належного процесу» та континентальна концепція «доброго управління».

1. Організаційні принципи адміністративних процедур.

Багато організаційних принципів адміністративних процедур знайомі вітчизняній теорії адміністративного процесу та законодавству (КУПАП, КАС України), тоді як другі, аксіологічні, не отримали належного теоретичного висвітлення.

З цього випливає, що організаційні принципи є процесуальними, а функціональні – ні. Обидві групи можуть бути узагальнені та визнані загальними видами адміністративного процесу з поправкою на специфіку відповідних правовідносин.

1.1. Принцип економичності (процесуальної економії). Традиційно означає стислі терміни та спрощеність порядку слухання справи аж до відмови від виклику учасників процедури. Цей принцип характерний для адміністративного судочинства, лише частково застосовний до юрисдикційного процесу. Для адміністративних процедур він є одним із важливих, зумовлених природою державного управління та виконавчої влади, де потрібно щодня оперативно вирішувати безліч нагальних питань.

Класична формула закріплена в § 10 ЗАП ФРН «Адміністративна процедура не пов'язана з дотриманням певної форми, якщо відсутні спеціальні правила про форму процедури. Її здійснення має бути простим, доцільним та короткостроковим» [1].

1.2. Принцип активної процедурної ролі публічної адміністрації та принцип матеріальної істини. Природа публічного процесу підштовхує законодавця до скорочення принципу змагальності, зобов'язуючи владного суб'єкта бути чимось більшим, ніж відстороненим арбітром. Це проходить через всі види адміністративних процесуальних відносин: адміністративне судочинство, адміністративну юрисдикцію та адміністративні процедури.

Тут можна процитувати норму ст. 6 Закону Естонії «Про адміністративну процедуру»: адміністративний орган зобов'язаний встановлювати обставини, котрі мають значення для розгляду справи і за необхідності збирати при цьому з власної ініціативи докази [2]. Адміністративний орган не може відмовити у дослідженні та обліку обставин, вигідних заінтересованим особам. Дослідження всіх обставин справи під час адміністративного провадження впливає із службових обов'язків адміністративного органу. Спосіб та обсяг дослідження визначаються адміністративним органом. За недостатності поданих доказів адміністративний орган зобов'язаний з власної ініціативи зібрати додаткові докази [2].

1.3. Принцип мови адміністративної процедури. Процедури ведуться, як правило, державною мовою країни ЄС. Якщо особа не володіє мовою, вона користується послугами перекладача. Усі документи адміністративної справи підлягають перекладу. Ці правила, які мають допоміжний характер, йдуть як конституційні гарантії правосуб'єктності фізичних осіб. Для юрисдикційного процесу та адміністративного судочинства характерна підвищена турбота про

те, щоб учасник, який не володіє державною мовою, зміг повноцінно захистити права. Вказані особи забезпечуються послугами перекладача за рахунок держави. Ці норми передбачені у законодавчих актах (КУпАП, КАС України [3; 4]).

У законах про адміністративні процедури можуть закріплюватись різні підходи. Дуже ліберальна ст. 33а федерального закону Швейцарської конфедерації «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП Швейцарії) «процедура ведеться однією з чотирьох державних мов, як правило, мовою, якою сторони пред'являють свої вимоги» [5].

У § 23 ЗАП ФРН закріплено більш жорсткіше правило – офіційною мовою адміністративної процедури є німецька [1].

Відповідно до Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» мовою роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування є українська мова; в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, державних установах поруч із державною мовою можуть використовуватися мови національних меншин [6].

1.4. Принцип об'єктивності. Принцип передбачає неприпустимість наявності у владного учасника процедури фактичного чи юридичного інтересу у конкретному варіанті вирішення справи. Звідси – класичні заборони наявної спорідненості, поєднання різних процесуальних ролей. У разі подібної ситуації посадова особа зобов'язана заявити самовідвід; інші основні учасники процедури наділяються правом відведення. Подібні норми поширені у законах про адміністративні процедури; як типові можна назвати §§ 20, 21 ЗАП ФРН [1]. Цей принцип присутній у законодавстві про адміністративне судочинство та у адміністративно-деліктному процесі. Йдеться про «конфлікт інтересів». Заборона на здійснення юридично значущих дій державними службовцями у ситуації, коли такі дії можуть принести неправомірну матеріальну або нематеріальну вигоду, була закріплена в законі «Про державну службу» і поширюється на державних службовців та на працівників інших установ, що реалізують публічні функції [7]. Порушення, за відсутності ознак складу злочину, тягне дисциплінарну відповідальність – звільнення і суди поступово напрацьовують практику у цій категорії справ.

1.5. Принцип гласності адміністративних процедур. Принцип відкритості процесу реалізований у юстиційному та юрисдикційному процесі. У названих процедурах загальним правилом є можливість присутності третіх осіб, якщо це не порушує прав учасників процесу та не суперечить законодавству, зокрема про охорону інформації. Положення КАС України та КУпАП у цьому сенсі відповідають міжнародному стандарту [8].

1.6. Принцип координації процедур. У деяких законах про адміністративні процедури, крім класичних норм про координацію діяльності адміністративних органів на національному рівні, почали з'являтися правила взаємодії з наднаціональними структурами. Наприклад, додатково до розділу 2 частини I у ЗАП ФРН порівняно недавно було запроваджено розділ 3 «Європейське співробітництво у сфері управління» (§§ 8a–8e) [1].

Сенс норм про взаємодопомогу у тому, що за необхідності участі у процедурі інших органів це організує публічна адміністрація. Проте законодавство, щодо позитивних адміністративних процедур, менш скоординоване і неоднозначне. Як приклад, закон «Про адміністративні послуги» встановлює вимоги до міжвідомчої інформаційної взаємодії при наданні адміністративних послуг Центрами надання адміністративних послуг [9].

2. Функціональні (аксіологічні) принципи адміністративних процедур.

2.1. Принцип заборони зловживання процесуальними правами. У 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 заборони – відмова особі у задоволенні наданих правовою нормою можливостей.

Можна перелічити суто «процедурні» варіанти наслідків, визначені судовим процесуальним законодавством та практикою його застосування: відмова у задоволенні вимоги; перекладання витрат на недобросовісну особу; відмова у зупиненні оскаржуваного адміністративного акта, якщо таке зупинення було єдиною метою оскарження; відмова інстанцією, що розглядає скаргу у прийнятті нових доказів, якщо такі навмисно не надавалися учасником під час розгляду першою інстанцією.

У випадку, якщо особа зловживає наданими правами або вчиняє недобросовісні дії, рішенням керівника суб'єкта публічного адміністрування адміністративна процедура може бути припинена. Про це протягом трьох робочих днів з дня припинення адміністративної процедури повідомляється особі [10].

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 [5].

Відповідно до Конституції України, здійснення прав та свобод людини та громадянина не повинно порушувати права та свободи інших осіб [11]. Ступінь пов'язаності принципом сумлінності різних учасників адміністративних

процедур залежить від виду процедур та ролей зазначених осіб. Якщо для уповноважених органів, посадових осіб останній є універсальним і безумовним, то невіддільні учасники юрисдикційних процедур, які мають юридичний інтерес у розгляді справи, фактично вилучені з його дії.

КУпАП не встановлює відповідальності особи, стосовно якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, ні потерпілого за надання свідомо неправдивих відомостей.

Законодавець виходить з того, що природа публічного юрисдикційного процесу спочатку має на увазі колосальну диспропорцію фактичних і правових можливостей, що примушує юрисдикційного суб'єкта «закривати очі» на недобросовісність правопорушника.

Адміністративне судочинство висуває суворіші вимоги до сумлінності невіддільних учасників процесу. Зокрема, судова практика виходить із того, що вчинення діянь за ст. 45 КАС України (де встановлено деякі форми зловживання процесуальними правами, у тому числі заяву безпідставного адміністративного позову, протидію своєчасному розгляду та вирішенню адміністративної справи) може спричинити відмову у відшкодуванні витрат адміністративного позивача.

У законодавстві про адміністративні процедури цей принцип недостатньо розвинений. Відмову у задоволенні вимоги недобросовісної особи закріплено у законі «Про звернення громадян» [12].

Приватним випадком принципу заборони зловживання є заборона зловживання формальними вимогами. Якщо принцип заборони зловживання правами адресований усім учасникам процедури, заборона формалізму «зв'язує» публічну адміністрацію. У забороні бачиться одна з численних граней концепції сервісної функції процесу та відповідного примату матеріального права над процесуальним. У ширшому сенсі можна говорити про локальне торжество принципу справедливості над формальною законністю.

Цей принцип означає: адміністративному органу, посадовій особі забороняється обтяжувати фізичних і юридичних осіб обов'язками, відмовляти у наданні права задоволення формальних вимог, у тому числі внутрішніх організаційних правил, якщо адміністративна справа може бути розглянута без їх дотримання, за винятком випадків, прямо передбачених законом. Цей принцип має безліч суто процедурних аспектів. Головний висновок принципу полягає в тому, що відмова у задоволенні заяви неприпустима через формальні порушення адміністративної процедури.

Відповідно до ст. 7 Закону «Про адміністративні послуги» органи публічної влади, що на-

дають послуги, не мають права вимагати від заявника: подання документів та інформації або здійснення дій, подання або здійснення яких не передбачено нормативно-правовими актами, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з наданням адміністративних послуг; подання документів та інформації, що знаходяться відповідно до законодавства у розпорядженні органів і установ, що надають публічні послуги; здійснення дій, у тому числі погоджень, необхідних для отримання адміністративних послуг і пов'язаних із зверненням до інших державних органів, органів місцевого самоврядування, організації, якщо це не передбачено законом.

2.2. Принцип одноманітного застосування права. Цей принцип впливає із принципу законності, заборони зловживання повноваженнями, принципу правової стабільності. Суть зводиться до того, що посадові особи зобов'язані виявляти рівний підхід до однакових фактичних обставин та індивідуальний підхід до суттєво різних обставин. Практика, що складається в державних органах, повинна мати стабільний характер, відхилення від напрацьованих алгоритмів повинні бути обґрунтованими. Якщо адміністративний орган здійснив дискреційне повноваження певним чином, то надалі він зобов'язаний здійснювати дискреційні повноваження так само.

2.3. Презумпція достовірності. Зазначене правило впливає із загальної презумпції сумлінності невіддільних учасників адміністративних процедур. Її значення полягає в тому, що подані учасниками процедури документи, інші відомості та матеріали вважаються достовірними доти, доки адміністративний орган, посадова особа не встановлять інше. За наявності обґрунтованих сумнівів у справжності поданих документів адміністративний орган, посадова особа зобов'язана самостійно та власним коштом перевіряти справжність останніх. Ця презумпція доповнюється правилами про відповідальність несумлінних осіб за надання неправдивих документів (відомостей, матеріалів).

2.4. Тісно пов'язані з презумпцією достовірності принцип тлумачення права на користь зацікавлених невіддільних осіб. Відповідно до даного принципу будь-які сумніви, протиріччя та неясності нормативно-правових актів, що виникають у ході адміністративної процедури, тлумачать на користь зацікавлених осіб, за винятком випадків, передбачених законом.

2.5. Принцип охоплення більшим (принцип змістовного поглинання). Яскравим прикладом впливу цього принципу в німецькому законодавстві може бути постанова про затвердження плану. Відповідно до § 75 ЗАП ФРН, таке є підсумковим адміністративним актом, що комплексно регулює всі питання, пов'язані з ре-

алізацією проекту. Додаткові дозволи (ліцензії, погодження, схвалення) не потрібні. Інститут комплексних адміністративних процедур та адміністративних актів, що об'єднують «дрібні» складові у більшій, в адміністративному праві не розвинений.

**Висновки.** Спеціальні принципи адміністративних процедур – особлива підгрупа динамічних регулятивних принципів, для якої характерні такі риси: безпосередня дія, конкретна результативність; універсальність; відкритий характер системи; ієрархічність. У сукупності принципів адміністративних процедур можна виділити дві основні групи: організаційні принципи – визначальні моделі процедури та логіки дій публічної адміністрації та функціонально-аксіологічні.

До організаційних принципів адміністративних процедур відносяться принципи: економічності, активної ролі публічної адміністрації та матеріальної істини, мови адміністративної процедури, неупередженості, гласності, координації процедур.

Функціонально-аксіологічними принципами визначено: заборону зловживання процесуальними правами, одноманітне застосування права, презумпцію достовірності, тлумачення права на користь невіддільних осіб; охоплення меншого більшим. Функціонально-аксіологічні принципи відображені у процедурному законодавстві частково. Подальший розвиток адміністративних процедур у правовій системі має бути пов'язаний з розвитком цієї групи принципів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Verwaltungsverfahrens gesetz (VwVfG). Закон ФРН «Про адміністративні процедури» (зі змінами, внесеними законом від 18.07.2017 р.). URL. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.
2. Закон Естонії «Про адміністративну процедуру» (зведена редакція від 26.10.2016 р.). URL. <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16610>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 0873-X. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
5. Федеральний закон Швейцарії від 20.12.1968 р. «Про адміністративну процедуру» (станом від 01.01.2017 р.). URL. <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/17181>.
6. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон

- України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2704-19>.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
  8. Yesimov S., & Borovikova V. Methodological foundations of information security research. *Social and Legal Studios*. (2023). 6 (1), 49–55.
  9. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5203-17>.
  10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>.
  11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
  12. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/393/96-%D0%B2%D1%80>.