

УДК 342.9.03

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.78>

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ТА ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Кальник В.В.,

кандидат юридичних наук,

суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

ORCID: 0009-0007-8849-084X

### Кальник В.В. Принципи адміністративного процесу: теоретичні основи та правозастосування.

Стаття присвячена питанням змісту принципів адміністративного процесу в сучасному адміністративному праві. Звертається увага на те, що дослідження принципів адміністративного процесу є надзвичайно актуальним для забезпечення ефективного публічного адміністрування. Зазначається, що принципи адміністративного процесу є фундаментом, на якому базується діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших державних органів. Вони визначають рамки та стандарти, яких має дотримуватись публічна влада під час прийняття рішень та виконання адміністративних функцій і зобов'язань. Робиться висновок, що дослідження цих принципів дозволяє виявити проблемні аспекти та запропонувати шляхи їх вдосконалення, що сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування. Пропонується під принципами адміністративного процесу розуміти основні керівні ідеї та положення, які визначають порядок та правила здійснення адміністративного провадження, регулюють взаємовідносини між суб'єктами адміністративного процесу, забезпечують справедливість, ефективність та законність адміністративних дій і рішень. Доводиться, що принципи служать основою для формування, функціонування та розвитку адміністративного права, допомагають уникати зловживань владою та забезпечують захист прав і свобод громадян. Звертається увага на те, що концептуальне значення принципів адміністративного процесу полягає в тому, що вони визначають основні засади та орієнтири для побудови та функціонування адміністративно-процесуальної діяльності публічної влади. Це означає, що принципи адміністративного процесу не тільки регулюють конкретні процедури і дії, але й формують загальну концепцію правосуддя та управлінської практики в адміністративній сфері. Обґрунтовується, що у сукупності ці принципи створюють цілісну концепцію адміністративного процесу діють у взаємодії між собою, забезпечуючи баланс між інтересами

держави та правами громадян, що сприяє ефективному управлінню і підвищує довіру до державних інститутів.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративний процес, принципи, принципи адміністративного процесу, адміністративно-процесуальна діяльність, публічна влада, публічне адміністрування.

### Kalnyk V.V. Principles of the administrative process: theoretical basics and law enforcement.

The article is devoted to issues of the content of the principles of the administrative process in modern administrative law. Attention is drawn to the fact that the study of the principles of the administrative process is extremely relevant for ensuring effective public administration. It is noted that the principles of the administrative process are the foundation on which the activities of executive authorities, local governments, and other state bodies are based. They define the framework and standards that public authorities must adhere to when making decisions and performing administrative functions and obligations. It is concluded that the study of these principles allows identifying problematic aspects and suggesting ways of their improvement, which contributes to increasing the efficiency of public administration. It is suggested that the principles of the administrative process should be understood as the main guiding ideas and provisions that determine the order and rules of administrative proceedings, regulate relationships between subjects of the administrative process, ensure fairness, efficiency and legality of administrative actions and decisions. It is proved that the principles serve as the basis for the formation, functioning and development of administrative law, help to avoid abuse of power and ensure the protection of the rights and freedoms of citizens. Attention is drawn to the fact that the conceptual significance of the principles of the administrative process lies in the fact that they determine the basic principles and guidelines for the construction and functioning of the administrative-procedural activity of public

authorities. This means that the principles of the administrative process not only regulate specific procedures and actions, but also form a general concept of justice and management practice in the administrative sphere. It is substantiated that these principles together create a holistic concept of the administrative process and act in interaction with each other, ensuring a balance between the interests of the state and the rights of citizens, which contributes to effective management and increases trust in state institutions.

**Key words:** administrative law, administrative process, principles, principles of administrative process, administrative-procedural activity, public power, public administration.

**Постановка проблеми.** У сучасному суспільстві адміністративний процес є одним із ключових механізмів реалізації публічної влади. Дослідження принципів адміністративного процесу є надзвичайно актуальним для забезпечення ефективного публічного адміністрування. Принципи адміністративного процесу є фундаментом, на якому базується діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших державних органів. Вони визначають рамки та стандарти, яких має дотримуватись публічна влада під час прийняття рішень та виконання адміністративних функцій і зобов'язань. Дослідження цих принципів дозволяє виявити проблемні аспекти та запропонувати шляхи їх вдосконалення, що сприяє підвищенню ефективності публічного адміністрування [1].

Дослідження принципів адміністративного процесу також має велике значення в контексті інтеграції України до європейського правового простору. Вивчення міжнародного досвіду та адаптація найкращих практик і принципів врядування сприяє покращенню національної системи адміністративного права та підвищенню ефективності функціонування публічної влади.

Отже, дослідження сутності принципів адміністративного процесу є актуальним у сучасних умовах, оскільки результати такого дослідження можуть слугувати основою для подальшого розвитку та забезпечення законності, справедливості, прозорості та ефективності діяльності публічної влади.

**Метою дослідження** є дослідження теоретичних основ сучасного розуміння принципів адміністративного процесу в адміністративному праві та законодавстві.

**Стан опрацювання проблематики** показує, що принципи адміністративного процесу та сутності окремих з них знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Бевзенка, А. Колодія, А. Комзюка, Р. Куйбіди, Є. Курінного, В. Колпакова, Л. Наливайко, В. Перепелюка, С. Погребняка, С. Потапенка,

П. Рабиновича, О. Рябченко та ін. Поряд з цим, сучасні трансформації, які відбуваються в нашій державі потребують перегляду теоретичних підходів до розуміння принципів адміністративного процесу та їх застосуванню.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративний процес є складним і багатогранним явищем, яке виконує ключову роль у функціонуванні державної влади. З аналізу сутнісних ознак адміністративного процесу, запропонованих наукою, можна зробити кілька важливих висновків. По-перше, адміністративний процес є діяльністю спеціально уповноважених державою органів. Ці органи мають чітко визначені законом повноваження та повинні діяти виключно в межах цих повноважень, що гарантується статтею 19 Конституції України [2]. По-друге, адміністративний процес регулюється адміністративно-правовими нормами, проте це не виключає впливу інших правових норм, таких як конституційне право чи міжнародні правові акти, зокрема Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Таке правове регулювання забезпечує узгодженість адміністративних процедур з фундаментальними правами людини. По-третє, адміністративний процес спрямований на розгляд обставин і фактів, які базуються на праві та тягнуть за собою певні юридичні наслідки. Це може включати провадження у справах про адміністративні правопорушення, надання адміністративних послуг чи адміністративне судочинство. Кінцевою метою процесуальної діяльності є правозастосування, яке здійснюється для забезпечення реалізації, охорони чи захисту прав і інтересів осіб. Адміністративний процес завершується прийняттям акту застосування норм права. Цей акт є офіційним і обов'язковим волевиявленням уповноваженого органу, який здійснює регулятивний або охоронний вплив на поведінку суб'єктів права. Він спричиняє юридичні наслідки, такі як підтвердження, установлення, зміна або скасування прав і обов'язків у конкретній життєвій ситуації.

На основі вищезначених ознак, адміністративний процес можна визначити як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність спеціально уповноважених державою органів та посадових осіб щодо розгляду обставин і фактів, які базуються на праві та спричиняють юридичні наслідки, та яка завершується прийняттям акту застосування норм права. Це визначення підкреслює важливість правового регулювання, державного характеру діяльності, спрямованості на юридичні наслідки та завершеності процесу прийняттям офіційного акту.

Ці вихідні положення розуміння адміністративного процесу є основою для дослідження його принципів.

Під принципами в сучасному адміністративному праві розуміють базові нормативно-керівні основи (імперативні вимоги), що визначають загальну спрямованість правового регулювання адміністративних відносин [3, с. 19]; або вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні принципи, згідно з якими формуються й функціонують система і зміст цієї галузі права [4, с. 29];

Відповідно, процесуальна діяльність публічної влади має ґрунтуватися на відповідних засадах, основах, якими виступають принципи адміністративного процесу.

Принципи адміністративного процесу – це основоположні засади, на яких базується діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів адміністративного права. Вони визначають правила і норми, що регулюють адміністративну діяльність, забезпечуючи її законність, ефективність, справедливість і прозорість. Принципи адміністративного процесу формують правову основу, що гарантує дотримання прав і свобод громадян у взаємодії з органами публічної влади.

Принципи адміністративного процесу відіграють ключову роль у забезпеченні законності, прозорості, ефективності та справедливості адміністративних процедур. Вони встановлюють стандарти, яких повинні дотримуватися органи публічної влади – суб'єкти їх здійснення у своїй діяльності, що сприяє захисту прав громадян і підвищенню довіри до державних інституцій.

Дотримання цих принципів є необхідною умовою для формування правової держави, де діяльність органів влади підпорядкована закону, а права і свободи громадян є пріоритетом [5-6]. Принципи адміністративного процесу забезпечують належний правовий порядок, що є основою для стабільного і справедливого суспільства [7].

В науці принципи адміністративного процесу класифікують за різними критеріями. Класифікація принципів адміністративного процесу є важливим аспектом у розумінні їх ролі та застосування в правовій системі.

Принципи адміністративного процесу поділяють на загальні та галузеві. Загальні принципи визначають фундаментальні положення в контексті адміністративно-процесуальної діяльності. Галузеві принципи закріплюють сутність власне адміністративно-процесуальної діяльності [8, с. 19]. О. Миколенко поділяючи принципи на загальні і галузеві, вводить ще критерій їх поділу, як спеціальні принципи адміністративного процесу [9, с. 24].

А. Пухтецька, аналізуючи принципи адміністративного процесу поділяє їх на:

1) матеріальні принципи, серед яких сім основних принципів: принцип законності, принцип рівності перед законом, принцип відповідності статутним цілям, принцип пропорцій-

ності, принцип об'єктивності та безсторонності, принцип захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності;

2) процедурні принципи, серед яких шість основних принципів: принцип доступу до державних (публічних) послуг, право бути почутим, право на представництво та допомогу, принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень» [10, с. 82]. Ю. Фролов, наприклад, пропонує розрізняти групи основних загальних і спеціальних принципів адміністративної процедури. Окрім загальних і галузевих принципів, ним виділяються також внутрішньогалузеві або інституційні принципи, характерні для певної підгалузі або правового інституту адміністративної галузі права [11, с. 428].

Класифікація принципів адміністративного процесу сприяє більш чіткому розумінню їх функцій та ролі у правовій системі, забезпечуючи належне правове регулювання і захист прав громадян. Поряд з цим, більш практичного значення мають підходи до класифікації принципів адміністративного процесу запропоновані у законодавстві. Адже їх закріплення у законодавстві сприяє спрямуванню діяльності публічної влади та їх посадових осіб [12].

Наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає принципів діяльності органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення. Станом на сьогодні, відповідні норми в цьому Кодексі відсутні, що позитивно не відображається на правозастосуванні.

Принципи адміністративного процесу закріплені в інших нормативно-правових актах, наприклад у КАС України [13] та Законах України «Про адміністративну процедуру» [14], «Про адміністративні послуги» [15] тощо.

Наприклад, у Законі України «Про Національну поліцію» принципам адміністративного процесу присвячено окремий розділ, в якому вони визначені як принципи діяльності Національної поліції України. До цих принципів віднесено такі, як верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законність, відкритість та прозорість, політична нейтральність, взаємодія з населенням на засадах партнерства безперервність [16].

Сучасні євроінтеграційні прагнення нашої держави потребують вивчення законодавства та принципів процесуальної адміністративної діяльності інших країн. Наприклад, концепція «Good Administration» (доброго адміністрування) є важливою складовою сучасного адміністративного права та адміністративного процесу. Вона орієнтована на забезпечення ефек-

тивного, прозорого та справедливого функціонування органів державної влади, яке враховує інтереси громадян та забезпечує захист їхніх прав. Принципи адміністративного процесу в контексті «Good Administration» формують правову основу для досягнення цих цілей.

Рівень урядування у тій чи іншій державі визначається за допомогою індексів належного урядування, до яких, зокрема, належать:

- 1) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування волевиявлення) всіх громадян;
- 2) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг;
- 3) підтримка здоров'я та добробуту громадян;
- 4) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання [17].

Останнім часом для характеристики урядування переважно використовують шість основних показників:

- 1) участь (врахування голосу) та відповідальність;
- 2) політична стабільність та відсутність злочинності/тероризму;
- 3) ефективність уряду;
- 4) якість регуляторної політики;
- 5) верховенство права;
- 6) контроль за корупцією [18].

При цьому наведений перелік може бути уточнений, адже він сам є уточненням п'яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.):

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій, які наділені правом голосу, а участь має бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників, на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій ЄС повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагаються від дер-

жав-членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й упровадженні політики спільноти на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та всі заходи, що впроваджуються різними органами на різних рівнях управління, повинні відповідати один одному та бути легко зрозумілими. Потреба у злагодженості всередині ЄС стає дедалі актуальнішою, кількість завдань зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований ЄС [19].

Зважаючи на наукові дослідження, проведені фахівцями з адміністративного права, загальної теорії права, міжнародного права, а також враховуючи досвід законодавчої роботи європейських країн, принципи адміністративного процесу слід розглядати через призму загальних принципів права, принципів адміністративного права та принципів «good administration» (доброго адміністрування) [20, с. 79].

Отже, сучасні погляди на принципи адміністративного процесу формуються на основі наукових досліджень у галузі адміністративного права, загальної теорії права та міжнародного права. Це забезпечує їх наукову обґрунтованість і відповідність сучасним правовим стандартам [21].

Принципи адміністративного процесу в цьому контексті слід розглядати через три основні призми: загальні принципи права, принципи адміністративного права та принципи «good administration». Такий підхід забезпечує комплексне розуміння та застосування принципів у адміністративному процесі.

Загальні принципи права та адміністративного права, такі як законність, рівність, справедливість та інші, формують основу для принципів адміністративного процесу, забезпечуючи їх універсальність і узгодженість з фундаментальними правовими нормами. Специфічні принципи адміністративного процесу забезпечують ефективність, прозорість та справедливість адміністративних процедур, що є ключовими для захисту прав громадян та ефективного функціонування державних органів.

Принципи «good administration» акцентують увагу на доброму адмініструванні, включаючи такі аспекти, як прозорість, відповідальність, ефектив-

ність і забезпечення прав громадян. Вони сприяють підвищенню якості державного управління та довіри громадян до державних інституцій.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене під принципами адміністративного процесу слід розуміти основні керівні ідеї та положення, які визначають порядок та правила здійснення адміністративного провадження, регулюють взаємовідносини між суб'єктами адміністративного процесу, забезпечують справедливість, ефективність та законність адміністративних дій і рішень. Ці принципи служать основою для формування, функціонування та розвитку адміністративного права, допомагають уникати зловживань владою та забезпечують захист прав і свобод громадян.

Концептуальне значення принципів адміністративного процесу полягає в тому, що вони визначають основні засади та орієнтири для побудови та функціонування адміністративно-процесуальної діяльності публічної влади. Це означає, що принципи адміністративного процесу не тільки регулюють конкретні процедури і дії, але й формують загальну концепцію правосуддя та управлінської практики в адміністративній сфері. У сукупності ці принципи створюють цілісну концепцію адміністративного процесу діють у взаємодії між собою, забезпечуючи баланс між інтересами держави та правами громадян, що сприяє ефективному управлінню і підвищує довіру до державних інститутів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків : Право, 2009. 600 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богущкий В.В. та ін. Адміністративне право: підручник (2-ге вид., перероб. та допо.). Харків : Право, 2013. 680 с.
4. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1. 592 с.
5. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В. Міжнародно-правові стандарти прав людини: навч. посібник. Дніпро : ДДУВС, 2019. 184 с.
6. Наливайко Л., Чепік-Трегубенко О. Принцип верховенства права: питання доктрини та практики. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 25 лютого 2021 р.). Дніпро : ДДУВС, 2021. С. 14–19.
7. Наливайко Л.Р. Верховенство права як принцип основ державного ладу України. *Актуальні проблеми політики*. 2006. № 28. 528 с.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.
9. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.
10. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. К. ; Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.
11. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. № 4. С. 423–429. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index).
12. Наливайко Л.Р., Ключкович В.Ю. Правозастосовна діяльність органів судової влади: теорія, методологія, практика: монографія. Дніпро : Хай-Тек Пресс, 2023. 180 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.05.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
14. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.02.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
16. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
17. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів публічного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103. С. 36–40.
18. Country data Report for Ukraine 1996 – 2007. *Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators*. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c226.pdf>.
19. European Governance. A White Paper. *Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final*. Brussels, 2001. URL: [http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_etc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf).
20. Markova, E.O. (2019). Principle of administrative procedure: the experience of FRG. *LEGEA ŞI VIATA*, 11(2), 77–82.
21. Наливайко Л.Р., Коршун А.О. Методологія пізнання принципу гласності і відкритості діяльності органів судової влади. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2022. № 2. С. 81–86.