

УДК 349.2

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

ХАРАКТЕРИСТИКА ЗМІСТУ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА

Матчук С.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри публічного управління та адміністрування

Національної академії внутрішніх справ

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

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

Дана стаття присвячена питанням змісту принципів адміністративно-процедурного права та формулювання авторського погляду на поняття «принципи адміністративно-процедурного права».

Проаналізовано сучасні наукові підходи до поняття «принципи адміністративної процедури». Автором наведений перелік принципів адміністративної процедури, які виокремлені в проекті Закону України «Про адміністративні процедури» та здійснено аналіз принципів адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві.

Обґрунтовано, що принципи адміністративно-процедурного права України очікують свого загальноприйнятого визнання, упорядкування та нормативно-правового закріплення в національному законодавстві, а також в обов'язковому порядку мають відповідати сучасним міжнародним вимогам до адміністративно-процедурної діяльності.

Автором виокремлені ознаки, що притаманні принципам адміністративно-процедурного права: 1) наявність відповідної сфери впливу – адміністративно-процедурної діяльності, 2) універсальність вихідних положень, 3) нормативне врегулювання, 4) є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин.

Наголошено, що принципами адміністративно-процедурного права визначаються як універсальні вихідні положення, що закріплені в адміністративно-процедурних нормах та які є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин для реалізації та захисту прав та законних інтересів учасників адміністративної процедури.

Автором запропоновано доповнити вже наведений, в проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», перелік загальних принципів адміністративної процедури, принципами «Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів».

Ключові слова: принципи; адміністративно-процедурне право; принципи адміністративної процедури; адміністративне право; адміністративна процедура.

Matchuk S.V. Principles of administrative procedural law.

This article is devoted to the content of the principles of administrative procedural law and the formulation of the author's view on the concept of "principles of administrative procedural law".

Modern scientific approaches to the concept of "principles of administrative procedure" are analyzed. The author provides a list of principles of administrative procedure, which are highlighted in the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedures" and analyzed the principles of administrative procedure, which are highlighted in European administrative law.

It is substantiated that the principles of administrative-procedural law of Ukraine are waiting for their generally accepted recognition, regulation and normative-legal enshrinement in national legislation, and must meet modern international requirements for administrative-procedural activities.

The author highlights the features inherent in the principles of administrative procedure: 1) the presence of the relevant sphere of influence - administrative procedure, 2) the universality of the original provisions, 3) regulation, 4) is a necessary condition for the subjects of administrative law.

It is emphasized that the principles of administrative procedural law are defined as universal starting points, enshrined in administrative procedural norms and which are a necessary condition for the subjects of administrative law to implement and protect the rights and legitimate interests of participants in administrative proceedings.

The author proposes to supplement the list of general principles of administrative procedure already provided in the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure", the principles of the "Resolution on the Protection of Individuals with regard to Acts of Administrative Bodies".

Key words: principles; administrative and procedural law; principles of administrative procedure; Administrative Law; administrative procedure.

Постановка проблеми. Процес реформування адміністративного права України полягає в якісному удосконаленню вихідних положень, сут-

нісних характеристик адміністративно-процедурної діяльності, що у свою чергу, передбачає перегляд основних принципів адміністративно-процедурної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відмітимо, що на сьогоднішній день, в адміністративно-правовій науці не сформоване загальноприйняте поняття принципів адміністративно-процедурного права, що, в свою чергу, породжує дискусії щодо належного відображення, переліку, сутності та призначення адміністративно-процедурних засад в адміністративному праві.

Стан опрацювання. Дослідженням проблематиці, пов'язаній із розглядом адміністративних процедур були присвячені численні праці відомих вчених, таких як В.Б. Авер'янов, С.І. Агафонов, Н.О. Армаш, Д.С. Астахов, І.В. Бойко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.С. Лагода, Д.В. Лученко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, О.М. Соловйов та інші.

Метою статті є дослідження змісту принципів адміністративно-процедурного права та формулювання авторського погляду на поняття «принципи адміністративно-процедурного права»

Виклад основного матеріалу. Змістом регулювання адміністративно-процедурної природи правових відносин є доцільне та правильне використання принципів, які являють собою основні положення, базу правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Таким чином, перш за все, важливо дослідити сутність змісту «принципи», «принципи права», «принципи адміністративно-процедурного права» та їх ознаки. Так, принципи – це певного роду «згустки» або «стержні», які стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів [1, с. 239], є проміжною ланкою, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права [2, с. 32]. Таким чином, принципи є фундаментом, що допомагає сформувати систему правотворчості та правозастосування, а також здійснити їх функціонування.

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

- здійснювати узагальнене закріплення засад суспільного ладу;
- забезпечувати однотипне формулювання норм права;
- забезпечувати їх вплив на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [3, с. 223].

У свою чергу, враховуючи положення наукових досліджень, можна зазначити, що принципами адміністративно-процедурного права визначаються як універсальні вихідні положення, що закріплені в адміністративно-процедурних нормах та які є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин для реалізації та

захисту прав та законних інтересів учасників адміністративної процедури.

Таким чином, до ознак, що притаманні принципам адміністративно-процедурного права, можна віднести: 1) наявність відповідної сфери впливу – адміністративно-процедурної діяльності, 2) універсальність вихідних положень, 3) нормативне врегулювання, 4) є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин.

Слід відмітити, що здебільшого в науковому середовищі відсутнє використання в поняття «принципи адміністративно-процедурного права», натомість можна зустріти такі поняття, як «принципи адміністративної процедури», «принципи адміністративно-процедурної діяльності» та «принципи адміністративного процедурного регулювання», та які варто розглядати в якості передумови для формування системи принципів адміністративно-процедурного права як системи підгалузевих принципів адміністративного права [4, с. 155].

Таким чином, зазначимо, що принципи адміністративно-процедурного права України очікують свого загальноприйнятого визнання, упорядкування та нормативно-правового закріплення в національному законодавстві, а також в обов'язковому порядку мають відповідати сучасним міжнародним вимогам до адміністративно-процедурної діяльності.

Необхідність прийняття єдиного спеціального закону давно вже назріла та про доцільність нормативної уніфікації адміністративно-процедурних засад неодноразово обґрунтовувалась вченими-адміністративістами [4, с. 155].

Варто також відзначити проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» (номер реєстрації 3475 від 14 травня 2020 року), значна частина якого присвячена переліку та змісту принципів адміністративної процедури, зокрема це ст. 4–18 [5]. Так, зокрема у ст. 4, закріплені загальні принципи адміністративної процедури, до яких належать: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність перед законом; 4) обґрунтованість та визначеність; 5) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; 6) добросовісність і розсудливість; 7) пропорційність; 8) відкритість; 9) своєчасність і розумний строк; 10) ефективність; 11) презумпція правомірності дій та вимог особи; 12) офіційність; 13) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; 14) гарантування ефективних засобів правового захисту [5].

Загалом, погоджуємося із думкою доктора юридичних наук Шарай А.А., про можливість вважати належним закріплення принципів адміністративної процедури, що запропоноване проєктом Закону України «Про адміністративну процедуру» [5], за винятком окремих зауважень, наприклад, про відсутність прямої норми права,

яка б передбачала юридичну відповідальність за порушення принципів адміністративної процедури, а також в запропонованому проектному законодавстві не передбачений принцип державної мови [4, с. 156]. Відмітимо, що у ст. 19 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачені положення про мову здійснення адміністративного провадження [8]. Також, зокрема, зазначено, що адміністративне провадження здійснюється державною мовою з урахуванням положень закону, який визначає порядок застосування мов в Україні [4, с. 156], так: 1) учасники адміністративного провадження, їх представники та особи, які сприяють розгляду справи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою чи мають вади слуху, під час здійснення адміністративного провадження мають право користуватися послугами перекладача (у тому числі перекладача жестової мови) в порядку, встановленому законодавством [5]; 2) у разі подання особою документів, необхідних для здійснення адміністративного провадження, що складені іншою мовою, ніж державна, адміністративний орган має право вимагати їх перекладу державною мовою [4 с. 157]; 3) у такому разі адміністративне провадження тимчасово зупиняється до моменту отримання адміністративним органом перекладу відповідних документів державною мовою, якщо інше не передбачено законом [5]. Як зазначає Шарай А.А., такі положення цілком відповідають нормам Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року [4, с. 157], в якому передбачено, відповідно, до ст. 1 Закону – єдиною державною (офіційною) мовою в Україні є українська мова, статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначені цим Законом [6].

Таким чином, варто зазначити, що використання принципу державної мови щодо здійснення адміністративних процедур в законодавчих актах є різноманітним, що в свою чергу підтверджує своє існування. А тому, даний принцип заслуговує на необхідне законодавче закріплення в Законі України «Про адміністративні процедури» для гарантії захисту прав приватних та інших осіб, з особливими освітніми потребами (які не володіють або недостатньо володіють мовою здійснення адміністративних процедур чи мають вади слуху) [4, с. 157].

Також, підтримуючи ідею на необхідності узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами, відмітимо, що одним із найбільш важливих міжнародних документів у цій галузі є Резолюція (77) 31 про захист особи від-

носно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи, у якій закріплюються найбільш важливі принципи адміністративних процедур. Так, до фундаментальних принципів, на яких повинні базуватися адміністративні процедури, у Резолюції віднесено такі: право бути вислуханим, доступ до інформації, допомога і представництво, виклад мотивів, гарантування засобів правового захисту [7].

На нашу думку, доцільно розглянути дані принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві. Але перед розкриттям змісту наведених принципів відмітимо, що Рада Європи розробляла їх з рекомендаційною метою, намагаючись уникнути нав'язування їх обов'язковості для держав Ради Європи.

Так, принцип особи бути вислуханою – надає змогу особі висловити власну думку щодо окремих положень у справі, обґрунтувати її, надати відповідні факти, пояснення та за необхідності пред'явити докази. Даний принцип пов'язаний з принципом ефективності та своєчасності вирішення справи, що закріплені в проекті Закону України «Про адміністративні послуги» [5]. За відповідних ситуацій, коли неможливо вислухати особу, за браком можливості відкладення прийняття рішення адміністративної природи (безпосередньо за слухання процесу занадто затягує адміністративну процедуру) використання такого принципу права виключається, і це не можна визнати обмеженням особових прав [8, с. 152].

Відмітимо, що даний принцип особи бути вислуханою нормативно закріплений в міжнародних джерелах, зокрема в Правилах адміністративної процедури США та в законі щодо адміністративної процедури Федеративної республіки Німеччина. Де особи можуть викладати свою точку зору стосовно спору, що надасть змогу розглянути справу спростити вирішення справи [8, с. 152].

Наступний принцип – право особи на доступ до інформації, закріплений в Законі України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 р., так, відповідно до ч. 1 ст. 5 даного Закону, кожному надане право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [9]. Також для практичного втілення даного принципу необхідно постійно вдосконалювати чинне законодавство України, що полягає в поширенні інформації загального характеру – щодо діяльності адміністративного органу, а також способи та методи вирішення поставлених задач та прийняття відповідного рішення.

Наступний принцип допомоги та представництва, в основі якого міститься надання необхідної допомоги чи представництва учасникам адміністративної процедури. Так, Комітет Міністрів Ради

Європи 02.03.1978 року прийняв Резолюцію, в рамках котрої затверджуються роз'яснення щодо надання необхідної допомоги й консультацій не лише юристами, а й іншими кваліфікованими фахівцями в певній сфері [10].

Ще одним є принцип викладу мотивів, зміст якого розкривається в обов'язковому порядку надавати фактичне та правове обґрунтування прийнятого рішення адміністративного органу із зазначенням мотивів щодо прав, свобод та законних інтересів приватних чи інших осіб.

Так, у Німеччині у ч. 1 пр. 39 закону ФРН «Про адміністративну процедуру» в письмових чи електронних або підтверджених у письмовій чи електронній формі актах адміністративного характеру мають бути наведені всі існуючі фактичні й юридичні обґрунтування, що спонукали до прийняття рішення [2, с. 496].

Останнім принципом є принцип визначення засобів юридичного захисту, який полягає в обов'язковому порядку зазначати адміністративним органом правові засоби щодо оскарження, зокрема орган, уповноважений розглядати справи, а також строки для оскарження. Відмітимо, що даний принцип є визначальним з огляду на захист прав та свобод в адміністративній процедурі. Саме вказівка в адміністративному акті на способи та порядок його оскарження надає особі необхідну інформацію на подання скарги у разі її незгоди.

Відповідне рішення прийняте Комітетом Міністрів Ради Європи у Резолюції (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів», де передбачила принцип визначення засобів юридичного захисту: в разі, коли акт адміністративного типу, що було надано в письмовій формі, має несприятливий вплив на права, свободи чи інтереси осіб, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти даного впливу, а також строки задля їхнього застосування [11].

Таким чином, на нашу думку, цілком доцільно було б доповнити список загальних принципів адміністративно-процедурного права вищезазначеними принципами «Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів». Адже дані принципи з огляду на багаторічний європейський досвід їх використання на практиці заслуговують бути запозиченими та бути фундаментом адміністративно-процедурного права України.

Висновок. Отже, принципами адміністративно-процедурного права є універсальні вихідні положення, що закріплені в адміністративно-процедурних нормах та які є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин для реалізації та захисту прав та законних інтересів учасників адміністративної процедури. Принципам адміністративно-процедурного права мають свої ознаки такі як: наявність відповідної сфери

впливу – адміністративно-процедурної діяльності, універсальність вихідних положень, нормативне врегулювання, є необхідною умовою діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин.

Принципи адміністративно-процедурного права є винятково важливими, взаємодоповнюють один одного та є каркасом для ефективного та раціонального регулювання всіх адміністративно-процедурних відносин. Встановлення та реалізація принципів адміністративно-процедурного права забезпечує та гарантує додаткову можливість для громадян щодо захисту своїх прав шляхом оскарження положень адміністративного акта, а щодо органу – додаткові механізми контролю за його діяльністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теория государства и права // Под. Ред. С.С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1985. 480 с.
2. 2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консул, 2001. 656 с.
4. Шарай А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: характеристика змісту. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Вип. 3. 2021. С. 154-158.
5. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» від 14 травня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
6. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19#Text>.
7. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів : прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи від 28.09.1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги*. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с. С. 460–468.
8. Сущенко Д.В. Галузеві принципи здійснення адміністративних процедур. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. Вип. 43. Том 3. 2017. С. 149-154.
9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.
10. Резолюція (78) 8 Комітету міністрів про юридичну допомогу та консультації: Комітет Міністрів Ради Європи від 2 березня 1978 р.: URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_132#Text
11. Проект резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів: Прийнято Комітетом Міністрів від 28 вересня 1977р. URL : <https://uchebana5.ru/cont/2458299-p78.html>.