

В. К. Колпаков

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>

Д. В. Голобородько

кандидат юридичних наук, доцент,
головний спеціаліст відділу законодавчого забезпечення
Департаменту юридичного забезпечення МВС України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8580-3261>

ПРИНЦИПИ ДОСУДОВОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ

У статті здійснено аналіз принципів адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів. Розкрито зміст таких принципів адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності і дотримання розумних строків; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту.

Встановлено, що найбільш поширеним способом досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є оскарження рішень суб'єктів владних повноважень - адміністративних актів через адміністративну процедуру оскарження, яка в перспективі має регулюватись цим базовим Законом. Досудова процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, як адміністративна процедура має здійснюватись з дотриманням принципів адміністративної процедури, які знайшли своє нормативне закріплення в Законі України «Про адміністративні процедури».

Звернуто увагу, що в Законі не знайшли закріплення гарантії дотримання даних принципів адміністративним органом. Доведено, що проблема належної реалізації принципів адміністративної процедури полягає у відсутності як нормативно закріпленої так і практично впроваджувальної практики застосування заходів відповідальності до адміністративного органу у випадку недотримання закріплених в законі принципів адміністративної процедури.

Ключові слова: принципи, адміністративна процедура, принципи адміністративної процедури, принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

V. K. Kolpakov, D. V. Holoborodko. Principles of pre-trial settlement of administrative disputes

The article analyzes the principles of the administrative procedure for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes. The content of the following principles of the administrative procedure for the pre-trial settlement of administrative-legal disputes is disclosed: the rule of law, including legality and legal certainty; equality before the law; reasonableness; impartiality (impartiality) of the administrative body; good faith and prudence; proportionality; openness; timeliness and compliance with reasonable deadlines; efficiency; presumptions of legality of a person's actions and demands; formalities; guaranteeing a person's right to participate in administrative proceedings; guaranteeing effective remedies.

It has been established that the most common way of pre-trial settlement of administrative-legal disputes is the appeal of the decisions of subjects of authority - administrative acts through the administrative appeal procedure, which in the future should be regulated by this Basic Law. The pre-trial procedure of challenging the decisions, actions or inaction of subjects of authority, as an administrative procedure, must be carried out in compliance with the principles of administrative procedure, which have found their normative consolidation in the Law of Ukraine "On Administrative Procedures".

It should be noted that the Law does not contain a guarantee of compliance with these principles by an administrative body. It has been proven that the problem of proper implementation of the principles of administrative procedure is the absence of both normatively established and practically implementing practice of applying measures of responsibility to the administrative body in case of non-compliance with the principles of administrative procedure established in law.

Key words: principles, administrative procedure, principles of administrative procedure, principles of pre-trial settlement of administrative-legal disputes.

Актуальність теми статті. Процедура досудового врегулювання є альтернативною формою судового розгляду адміністративно-правових спорів, що виникають як правило між суб'єктом владних повноважень з однієї сторони та фізичними або юридичними особами з іншої. Дослідники альтернативних процедур досудового та позасудового врегулювання адміністративно-правових спорів, виокремлюють такі їх різновиди:

1) здійснення адміністративних процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, відповідно до Закону України «Про звернення громадян»; 2) здійснення адміністративних процедур оскарження адміністративного акту суб'єкта владних повноважень, відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»; 3) позасудову процедуру медіації врегулювання публічно-правового конфлікту (спору), яка здійснюється за допомогою (посередництвом) медіатора; 4) адміністративного оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення, у порядку визначеному Кодексом України про адміністративні правопорушення [1, с.20]. Та все найбільш повно процедура досудового (позасудового) врегулювання адміністративно-правових спорів нормативно урегульована Законом України «Про адміністративну процедуру», який прийнятий 17 лютого 2022 року (реєстраційний номер 3475) (далі – Закон) [2], однак набуття ним чинності відтерміновано до 15 грудня 2023 року з метою приведення інших нормативних актів у відповідність та на виконання норм даного Закону. Також очевидним фактом є те, що найбільш поширеним способом досудового врегулювання адміністративно-правових спорів є оскарження рішень суб'єктів владних повноважень - адміністративних актів через адміністративну процедуру оскарження, яка в перспективі має регулюватись цим базовим Законом. Ним досить повно унормовано принципи – засадничі засади на яких має будуватись будь-яка адміністративна процедура, в тому числі досудова процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. З огляду на це нижче на виконання завдань досліджень доцільно здійснити аналіз принципів адміністративної процедури з огляду на дотримання принципів досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Стан дослідження проблематики. Науковий доробок дослідження адміністративних процедур в цілому і принципів їх здійснення складають роботи таких вчених як: Ю.Ю. Басової, І.В. Бойко, Ш.Н. Гаджиєвої, Н.Л. Губерської, О.Т. Зими, І.О. Картузової, Д.А. Козачук, І.В. Криворучко, О.С. Лагоди, Д.А. Лисенко, О.І. Миколенка, В.Ю. Машука, А.Ю. Осадчого, Г.М. Писаренко, О.М. Соловйової, Д.В. Суценка, В.П. Тимощука, Ю.М. Фролова, С.В. Чиріка, К.В. Чокмудяк, А.М. Школика, А.А. Шараї та ін. Водночас принципи досудового врегулювання адміністративно-правових спорів не були предметом окремого дослідження, що й зумовлює необхідність актуалізації цієї наукової проблематики.

Виклад основних положень статті. Як було визначено вище, за відсутності єдиного нормативно-правового акта яким було урегульовано всі процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів, найбільш системним законодавчим актом, який в цілому визначає базові положення щодо здійснення адміністративних процедур є Закон України «Про адміністративну процедуру», яким в ст. 4 визначено, що адміністративні процедури мають здійснюватись з дотриманням принципів: верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності; рівності перед законом; обґрунтованості; безсторонності (неупередженості) адміністративного органу; добросовісності і розсудливості; пропорційності; відкритості; своєчасності і дотримання розумних строків; ефективності; презумпції правомірності дій та вимог особи; офіційності; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту.

Нижче на виконання задач дослідження здійснимо аналіз реалізації даних принципів з огляду на провадження адміністративної процедури досудового врегулювання адміністративно-правових спорів.

Найбільш вагомим, значущим та багатоаспектним є принцип верховенства права, який в розрізі адміністративної процедури тлумачиться як обов'язок адміністративного органу при здійсненні адміністративного провадження сприймати людину, її права і свободи найвищими цінностями що визначають зміст і спрямованість діяльності держави. В той же час в Законі цей принцип розкривається не в повній мірі. В науці принцип верховенства права тлумачиться як принцип функціонування держави, що означає забезпечення пріоритетності прав людини перед іншими цінностями держави, та безумовного підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інституцій та їх посадових осіб вимогам реалізації і захисту зазначених прав [3, с. 73]. Конституція України не розкриває визначення цього принципу, в ній лише зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [4]. Вперше на законодавчому рівні цей принцип було розкрито у тексті Кодексу адміністративного судочинства України як такий, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [5]. І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова зазначають, що принцип верховенства права тлумачиться як «об'єднання вимог, що забезпечують: по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед всіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави» [6, с. 22-23]. Ми в свою чергу схилиємось до думки, що принцип верховенства права в цілому і з огляду на здійснення адміністративних процедур нерозривно пов'язаний з принципом законності, який є його нерозривною складовою, тому що «верховенство права» закріплює «закон» як нормативно-правовий акт найвищої сили і є єдиним інструментарієм реалізації права. Так, зокрема слід погодитись з Д.В. Лученко, що «законність є один зі складників верховенства права, встановлення і підтримка якої можуть мати у правовій системі різну результативність» [7, с. 67]. А.А. Пухтецька також не підтримує ідею ототожнення принципу верховенства права із принципом законності, зазначаючи, що хоча «обидва принципи передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам» [8, с. 462]. Р.С. Мельник обґрунтовує позицію, що «немає жодних об'єктивних підстав для

проведення розмежування принципу верховенства права та принципу законності або спроб визначити пріоритетність одного щодо іншого. Потреба дотримання законів, інших нормативно-правових актів, принципів права, звичаїв та традицій тощо (тобто вимога правомірності) є однією зі складових принципу верховенства права» [9, с. 110]. Як вірно зазначає А.А. Шарая «враховуючи відсутність єдиної доктринальної позиції та однозначного нормативного визначення принципу верховенства права, слід у його змісті (у контексті адміністративно-процедурного права) основоположним вважати превалювання прав та законних інтересів (як вищої цінності у державі) людини і громадянина (приватної особи) у правовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації» [10, с. 264].

Базовим принципом здійснення будь-яких адміністративних процедур є законність, реалізація якого полягає в тому, що адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. В ст. 6 Закону здійснено тлумачення дотримання адміністративним органом, в нашому випадку органом який вирішує адміністративно-правовий спір в досудовому порядку, у випадку здійснення «дискреційних повноважень» як повноважень діяти на власний розсуд в межах та у порядку визначеному законом, роз'яснення щодо тлумачення якого було надано Верховним Судом [11]. Тут слід відмітити, що висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Отже законним вважається здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається у разі дотримання таких умов: дискреційне повноваження передбачено законом; дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

Особливе значення для реалізації адміністративної процедури має принцип рівності перед законом, який передбачає те, що адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, стану здоров'я, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, рівності перед законом усіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності, підпорядкування, місцезнаходження, місця створення та реєстрації, законодавства, відповідно до якого створена юридична особа, та інших ознак чи обставин [12, с.130]. Слід погодитись з В.П. Тимощуком, який наголошує на тому, що «цей принцип спрямовано на вирівнювання становища приватної особи і органу влади, адже за чіткого визначення прав та обов'язків приватної особи і адміністративного органу в адміністративній процедурі обидва суб'єкти стануть зв'язаними законом» [13, с. 33].

Серед низки спеціальних принципів адміністративних процедур, які є важливими гарантіями реалізації учасниками адміністративного провадження своїх прав, у законі відображено принцип обґрунтованості, згідно з яким адміністративний орган повинен забезпечувати всебічність та повноту з'ясування обставин адміністративної справи. Посадова особа адміністративного органу має врахувати всі обставини, що мають значення для вирішення справи. До того ж адміністративний орган зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом.

Важливим принципом дотримання законності адміністративної процедури є безсторонність (неупередженість) адміністративного органу реалізація якого здійснюється шляхом не допущення адміністративним органом неправомірної заінтересованості в результатах розгляду та вирішення справи а також вжиття заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаних з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України «Про запобігання корупції».

Досить новими принципами в системі регулювання відносин між публічними і приватними особами, які є учасниками адміністративної процедури є добросовісність і розсудливість. На думку Шандрука С.М. «перенесення принципу добросовісності і розсудливості з приватної сфери до сфери публічних відносин та його закріплення в Законі говорить про перехід на більш високий рівень правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними особами» [Шандрук С.М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація. Юридичний науковий електронний журнал. №8. 2022. С. 365-367]. Реалізація цього принципу передбачає обов'язок адміністративного органу під час вирішення відповідної справи діяти відповідно до загальноновизнаних норм моралі та права і не допускати зловживання повноваженнями, не порушувати права та свободи осіб, що беруть участь у справі і прийняти справедливе рішення у справі. Адміністративний орган, здійснюючи конкретне провадження та приймаючи рішення, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом та загальноприйнятими нормами моралі.

Не менш важливим для реалізації адміністративної процедури є принцип відкритості, який передбачає обов'язок адміністративного органу забезпечувати реалізацію права особи на доступ до інформації,

що пов'язана з прийняттям та виконанням адміністративного акта стосовно неї у порядку, встановленому законом. Законним правом учасника адміністративного провадження є право знати про початок адміністративного провадження та про своє право на участь у такому провадженні, а також право на ознайомлення з матеріалами відповідної справи, однак реалізація принципу відкритості має узгоджуватись із вимогами законодавства щодо розголошення наявних у справі відомостей, що відповідно до закону становлять інформацію з обмеженим доступом.

Принцип своєчасності означає, що орган публічної влади зобов'язаний вирішувати адміністративну справу до настання обставин, за яких втрачається сенс прийняття адміністративного акта. Розумний строк – це обов'язок публічної адміністрації здійснювати адміністративні провадження та приймати рішення протягом розумно обґрунтованого часу. Тривалість розумного строку можна визначати на підставі таких критеріїв як складність справи, поведінка заявника, поведінка органів влади та важливість справи для заявника.

Досить новим, однак специфічним для юридичної практики є принцип презумпції правомірності дій і вимог особи. Дискусія щодо тлумачення принципів «презумпції вини» та «презумпції невинуватості» в адміністративно-правових відносинах, яка розгорілась з запровадженням в Україні адміністративного судочинства і триває до сьогодні буде мати продовження і щодо запровадження і реалізації принципу презумпції правомірності після набуття чинності Закону. Презумпція правомірності дій і вимог особи є важливою гарантією реалізації прав учасником адміністративної процедури. Вона полягає у припущенні, що особа, яка звертається до адміністративного органу з вимогою, діє завжди правомірно. Всі сумніви щодо правомірності дій особи, яка звертається до адміністративного органу, повинні тлумачитися на її користь.

Принцип офіційності трактується у Законі як обов'язок органу публічної адміністрації самостійно встановлювати обставини, які мають значення для вирішення адміністративної справи, і збирати для цього документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи виступувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для розгляду та вирішення справи.

Принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні визначається як її право бути заслуханою адміністративним органом, надавати пояснення та заперечення у визначеній законом формі до прийняття адміністративного акта. Принцип гарантування ефективних засобів правового захисту Закон тлумачить як право особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність публічного органу в адміністративному чи судовому порядку. При цьому адміністративний орган зобов'язаний повідомити особу про спосіб, порядок і строк оскарження прийнятого рішення.

Висновки. Досудова процедура оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, як адміністративна процедура має здійснюватись з дотриманням принципів адміністративної процедури, які знайшли своє нормативне закріплення в Законі України «Про адміністративні процедури». В той же час в Законі не знайшли закріплення гарантії дотримання даних принципів адміністративним органом. Тому очевидно, що проблема належної реалізації принципів адміністративної процедури полягає у відсутності як нормативно закріпленої так і практично впроваджувальної практики застосування заходів відповідальності до адміністративного органу у випадку недотримання закріплених в законі принципів адміністративної процедури.

Список використаних джерел:

1. Кріцак І.Л. Види досудового врегулювання адміністративно-правових спорів та правові засади їх здійснення. *Правова позиція*, № 2 (35), 2022. С.16-21. <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-2.3>.
2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Стор. 13. Ст. 2675.
3. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 73–74.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254#Text>
5. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text>
6. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
7. Лученко Д. В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : Право, 2017. 440 с.
8. Пухтецька А. А. Принцип верховенства права в системі принципів адміністративного права України. *Загальнотеоретичне правознавство, верховенство права та Україна*. Збірник наукових статей. Гол. ред. А.А. Мелешевич. Київ: Дух і Літера, 2013. 608 с.
9. Мельник Р. С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 210 с.
10. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: питання теорії та практики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних

наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 460 с.

11. Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2021 року, справа № 1840/2970/18, адміністративне провадження № К/9901/2762/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134>

12. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння. *Право і суспільство*. 2012. №3. С.127-131. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2012/3_2012/27.pdf

13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

14. Шандрук С.М. Базові принципи адміністративної процедури: зміст та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. №8. 2022. С. 365-367.