

*І. В. Криворучко,
аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління при Президенті України*

ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В УКРАЇНІ: СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ

I. Kryvoruchko,
post-graduate student of the Chair of State Studies and Law at
the National Academy of Public Administration at the President of Ukraine

LEGAL CONSOLIDATION OF THE PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN UKRAINE: STATE, PROSPECTS

Статтю присвячено стану та перспективам правового регулювання принципів адміністративної процедури в Україні. Досліджено такі форми правового регулювання принципів адміністративної процедури, як Конституція та закони України, а також підзаконні акти. Виокремлено принципи адміністративної процедури, зміст та механізм реалізації яких визначається декількома законодавчими актами, одним законодавчим актом та щодо яких таке регулювання є частковим або відсутнє. Обґрунтовано доцільність закріплення принципів, що визначають зміст адміністративної процедури в єдиному законодавчому акті.

The article is devoted to the state and prospects of legal regulation of the principles of administrative procedure in Ukraine. The following forms of legal regulation of the principles of an administrative procedure, such as the Constitution and laws of Ukraine, as well as subordinate acts, are investigated. The principles of the administrative procedure, the content and mechanism of implementation of which are determined by several legislative acts, one legislative act and in respect of which such regulation is partial or absent, are singled out. The expediency of consolidating the principles defining the content of the administrative procedure in a single legal act is substantiated.

*Ключові слова: правове регулювання, нормативно-правові акти, принципи, адміністративна процедура.
Key words: legal regulation, normative legal acts, principles, administrative procedure.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Відносини органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами щодо реалізації прав, свобод та інтересів останніх виникають у межах адміністративної процедури, яка, у свою чергу здійснюється на основі відповідних принципів. Оскільки саме принципи покликані забезпечувати впорядкованість та цілеспрямованість цих відносин, важливим є дослідження їх правового закріплення. Слід констатувати, що на сьогодні в Україні не існує загального законодавчого акта, який би врегулював як статус адміністративної процедури, так і визначав принципи її здійснення. Натомість у окремих законах, зокрема це стосується окремих сфер, що визначають діяльність органів влади закріплено принципи, що безперечно стосуються і адміністратив-

но-процедурної діяльності. Відповідно як необхідність визначення самих принципів, так і форм їх правового закріплення зумовлюють актуальність цієї наукової розвідки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У науковій літературі питання правового регулювання принципів адміністративної процедури як самостійна проблематика розглядалося фрагментарно. Недостатньо розробленим є і європейський досвід її правового регулювання. Окремі аспекти зазначеного питання досліджували такі науковці, як: І.П. Голосніченко [2], О.М. Соловйова [4], В.П. Тимошук [1], Ю.М. Фролов [5] та інші, наукові праці яких стосуються лише деяких аспектів цього питання.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) ДОСЛІДЖЕННЯ

Статтю присвячено характеристиці форм правового регулювання принципів адміністративної процедури та наданню рекомендацій щодо удосконалення законодавчого визначення цих принципів. Досягнення мети потребує проведення аналізу та узагальнення нормативно-правових актів, що закріплюють як принципи адміністративної процедури, так і принципи публічно-управлінської діяльності, визначення їх переліку та можливостей подальшого закріплення в законодавчих актах.

ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ

Ефективність адміністративної процедури безпосередньо залежить, у тому числі, від повноти та якості правового закріплення принципів, що її обумовлюють. Виокремлення та розуміння змісту цих принципів потребує звертання до певного кола нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічно-управлінської діяльності. При цьому предметом правового регулювання слід визначити три групи таких принципів: а) конституційно-правові (верховенство права, законність, рівність учасників адміністративної процедури перед законом, недискримінації, презумпції правомірності дій і вимог особи); б) організаційні (гласності та відкритості, збереження конфіденційної інформації, пропорційності, розумного строку, оперативності, ефективності); в) морально-етичні (добросовісність, розсудливість, добросовісність та патріотизм) [3, с. 71].

Правове регулювання принципів адміністративної процедури означає створення оптимальної нормативно-правової (формальної) моделі поведінки всіх учасників адміністративної процедури, що ґрунтується, в першу чергу, на конституційних положеннях. Адже, як зазначає В.М. Шаповал, саме "Конституція як основний закон держави встановлює засади функціонування державної влади, створює правове й структурно-організаційне підґрунтя сфери державного управління, виступаючи базою розвитку права в цілому, різних її галузей та інститутів, а також принципів права", у тому числі й принципів адміністративної процедури [6, с. 13].

Тобто основною формою правового регулювання щодо принципів адміністративної процедури є Конституція України. Важливе значення норм Конституції України полягає у визначенні нею основ взаємодій син людини і держави. Зокрема, ст. 8 Конституції України містить положення щодо основоположного, фундаментального принципу адміністративної процедури — верховенства права. Принцип законності знаходить своє закріплення у таких положеннях Конституції України, як: 1) органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); 2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19). Тобто представники публічної адміністрації в адміністративній процедурі, відповідно до вищезазначених норм, мають здійснювати свої повноваження у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України.

Інші норми Конституції України закріплюють рівні конституційні права і свободи громадян та рівність перед законом у формулюванні "не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками" (ст. 24). Це конституційне положення закладає основи таких принципів адміністративної процедури, як: рівність всіх учасників адміністративної процедури перед законом та недискримінації.

Наступний рівень правового регулювання принципів адміністративної процедури становлять закони. Незважаючи на те, що Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 р. як загальний нормативний акт, що безпосередньо регулює відносини органів публічного управління з фізичними та юридичними особами щодо розгляду заяв і скарг, не містить переліку принципів адміністративної процедури, однак зміст окремих з них розкривається в його статтях. Так, принцип рівності ґрунтується на положенні частини другої статті 7 Закону, згідно з якою "забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення". Це положення має відношення і до такого принципу адміністративної процедури як недискримінації.

Проявом принципів розумного строку і гласності та відкритості адміністративної процедури є стаття 15 Закону: органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно, вчасно розглядати їх, перевіряти факти, які викладені в них, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання та повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Рішення про відмову у задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), повинно бути доведено до громадянина у письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови та порядком оскарження такого рішення.

Окрім того, принцип гласності і відкритості знайшов свого відображення у правах та обов'язках громадян і органів публічного управління (статті 18, 19 Закону). Так, громадянин, який звернувся із заявою чи скаргу, має право: особисто викласти аргументи особі, що перевіряє заяву чи скаргу та брати участь у перевірці поданої заяви чи скарги; знайомитись із матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу; бути присутнім при її розгляді; одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці їх розгляду. А до обов'язків органів влади відносяться, зокрема: об'єктивно, вчасно та всебічно перевіряти заяву; на прохання громадянина запрошувати його для розгляду заяви чи скарги; письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги та прийняте рішення; особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, а також усувати причини що їх породжують, інформувати населення про хід цієї роботи.

У статті 20 Закону чітко визначений термін розгляду та вирішення питань, що порушені у заяві чи скарзі. Ця норма відображає принцип розумного строку в діяльності органів публічного управління.

Отже, цей Закон лише фрагментарно розкриває зміст окремих принципів адміністративної процедури, та не формує уявлення про них як цілісну систему.

Наступним законом, що стосується принципів адміністративної процедури, є Закон України "Про адміністративні послуги" від 6 вересня 2012 р., оскільки саме в межах цієї процедури здійснюється надання адміністративних послуг.

У цьому Законі відображено зміст таких принципів адміністративної процедури, як:

— Законність. Проявом цього принципу слід назвати вимоги ч. 6 ст. 9 Закону щодо заборони вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію для надання адміністративної послуги, не передбачені законом та ч. 7 ст. 9 щодо неможливості вимагати від суб'єкта звернення документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління.

— Гласність та відкритість. Так, законодавець визначає основні завдання адміністратора: 1) надання суб'єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг; 2) прийняття від суб'єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб'єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання; 3) видача або забезпечення направлення через засоби поштового зв'язку суб'єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб'єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб'єктами надання адміністративних послуг.

Проявом принципу гласності та відкритості адміністративної процедури є також ст. 16 та 17 Закону. Так, відповідно до ст. 16, формується і ведеться Реєстр адміністративних послуг центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг, з метою забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги. У ст. 17 Закону мова йде про надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет, що забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує: 1) доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг; 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливість подання

суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; 4) можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв.

— Збереження конфіденційної інформації. Відповідно до частини третьої ст. 9 цього Закону суб'єкти надання адміністративних процедур повинні забезпечити зберігання та захист інформації, отриманої в результаті надання адміністративної послуги.

— Оперативність. Так, зазначений принцип реалізується відповідно до ст. 19, яка передбачає триденний термін для безоплатного подання документів або інформації необхідної для надання адміністративної послуги суб'єкту надання цієї послуги з дня отримання запиту від суб'єкта. Окрім того, цей принцип закріплено у частинах першій та другій ст. 10, де передбачається, що граничний строк надання адміністративних послуг встановлюється законом. У разі коли законом не визначено граничний строк він не може перевищувати більше ніж тридцять календарних днів з дня подання заяви суб'єктом звернення та інших документів, які необхідні для отримання адміністративної послуги.

— Розумний строк. Частиною третьою ст. 10 Закону передбачено, що суб'єкт надання адміністративних послуг надає адміністративну послугу, а центр надання адміністративних послуг забезпечує організацію надання такої послуги у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб'єктом звернення.

Таким чином, у цьому нормативно-правовому акті переважно мова йде про організаційні принципи, завдяки яким регулюється діяльність публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг.

Закон України "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні" від 6 вересня 2012 р. дозволяє сформувати розуміння та механізм реалізації такого принципу адміністративної процедури, як недискримінація, якого повинні дотримуватися в своїй роботі органи державної влади та органи місцевого самоврядування і їх посадові особи. Такий Закон формулює поняття цього принципу наступним чином: забезпечення рівності прав і свобод осіб та/або груп осіб; забезпечення рівності перед законом осіб та/або груп осіб; повагу до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей осіб та/або груп осіб. Із визначення цього поняття до принципу недискримінації що стосується, безпосередньо, адміністративної процедури відносимо забезпечення рівності прав і свобод осіб, повагу до гідності кожної людини та забезпечення рівних можливостей осіб.

Закон України "Про інформацію" 2 жовтня 1992 р. дозволяє визначити зміст таких принципів адміністративної процедури як гласність та відкритість і збереження конфіденційної інформації. Зокрема проявом принципу гласності та відкритості адміністративної процедури є норми, відповідно до яких право на інформацію забезпечується завдяки: створенню можливостей для вільного доступу до статистичних даних, бази даних, інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність та прийняті рішення (ст. 6), а також кожному гарантується вільний доступ до інформації, що стосується його особисто, крім ви-

падків, передбачених законом (ст. 11). Щодо адміністративної процедури ця норма проявляється у вимозі до адміністративного органу інформувати особу (велику кількість осіб) про хід справи, надавати можливість ознайомлюватися з матеріалами справи, а також про результат прийнятого рішення. Якщо адміністративна справа стосується великої кількості осіб, то прийнятий адміністративний акт має бути висвітлений в засобах масової інформації, щоб громадськість мала можливість ознайомитися із прийнятим рішенням.

Відповідно до вищезазначеного Закону принцип збереження конфіденційної інформації в адміністративній процедурі проявляється у забороні збирання, зберігання, використання конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, що передбачені законом та лише в інтерес національної безпеки, економічної добробуту та захисту прав людини (ст. 11). Тобто орган публічного управління не може використовувати конфіденційну інформацію про особу, що стала відома при розгляді та вирішенні адміністративної справи без її згоди, крім випадків, що передбачені законом.

Отже, цей Закон встановлює безпосередній обов'язок органу публічного управління надавати інформацію про свою діяльність в засоби масової інформації та зберігати конфіденційну інформацію про особу при розгляді та вирішенні адміністративної процедури.

Наступним законодавчим актом, що спрямований на забезпечення відкритості органів публічного управління, забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні органів публічного управління та інформації, що становить суспільний інтерес, є Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13 січня 2011 р. Цей Закон встановлює також засоби реалізації в адміністративній процедурі принципу конфіденційності адміністративної процедури. Зокрема мова йде про обов'язок органів публічного управління, які володіють конфіденційною інформацією, поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а у разі відсутності такої згоди — лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Принцип гласності та відкритості адміністративної процедури розкриваються через такі положення цього Закону як встановлення обов'язку для органів публічного управління:

а) надавати інформацію безперешкодно та безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених законом; використовувати її лише з метою та у спосіб, передбачений законом; вживати заходів щодо унеможливлення несанкціонованого доступу до неї інших осіб (ч. 3 ст. 10). Тобто, при розгляді адміністративної справи орган публічного управління повинен надавати матеріали справи особі, якої це стосується безперешкодно, а також використовувати інформацію про особу лише в законних цілях та не допускати розголошення такої інформації іншим особам;

б) оприлюднювати інформацію передбачену цим та іншими законами, надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію та оновлювати оприлюднену інформацію (ст. 14). Така інформація при здійсненні адміністративної процедури може міститися в: актах індивідуальної дії, що прийняті суб'єктами влад-

них повноважень і проектах рішень, що підлягають обговоренню; перелік та умови отримання послуг, що надаються адміністративними органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень суб'єктів владних повноважень інформації; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності.

Визначення змісту принципу збереження конфіденційної інформації міститься у Законі України "Про захист персональних даних" від 1 червня 2010 р. У частині третьій статті 10 цього Закону чітко визначено, що працівники, а отже і службовці органів публічного управління, не мають права розголошувати будь-яку інформацію про персональні дані, що стали відомі їм під час виконання своїх професійних, трудових чи службових обов'язків, крім випадків, передбачених законодавством. Таке зобов'язання чинне і після припинення ними професійної діяльності. Таким чином, дана норма забороняє органам публічного управління розголошувати інформацію про особу, яка стала відома як під час виконання, так і після закінчення своїх службових обов'язків.

Положення Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р. також стосуються адміністративної процедури, оскільки його дія поширюється на службовців, що безпосередньо здійснюють адміністративну процедуру.

У статті 4 цього Закону визначаються принципи державної служби, серед яких безпосередньо адміністративної процедури стосуються: 1) верховенства права — дотримання пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) професіоналізму — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання своїх службових обов'язків; 4) патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові; 5) добросовісності — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Слід відмітити, що зі статті 8 Закону випливають і такі принципи адміністративної процедури як збереження конфіденційної інформації і гласність та відкритість: державний службовець зобов'язаний зберігати державну таємницю та персональні дані про осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків та іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню, а також надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

У Законі України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. визначаються основні принципи служби в органах місцевого самоврядування (ст. 4), серед яких можна виокремити ті, що безпосередньо стосуються адміністративної процедури, зокрема: верховенства права і законності; гласності;

пріоритету прав і свобод людини і громадянина (верховенства права); добросовісності (чесності та відданості справі).

Так, до основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування належить додержання прав та свобод людини і громадянина, що відображає принцип верховенства права, а принцип законності міститься у вимозі до посадових осіб місцевого самоврядування додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування (ст. 8).

Принцип збереження конфіденційної інформації розкривається через вимогу до посадових осіб місцевого самоврядування щодо її збереження.

Зміст принципу добросовісності розкриваються через обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема: 1) сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі; 2) шанобливе ставлення до громадян та їх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування і поведінки, авторитет органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У Законі України "Про запобігання корупції" від 14 жовтня 2014 р. відображено зміст такого організаційного принципу адміністративної процедури як збереження конфіденційної інформації (ст. 43), а також значне місце відводиться розкриттю змісту таких морально-етичних принципів адміністративної процедури як добросовісність та добросовісність шляхом встановлення заборони використовувати свої службові повноваження або становище та пов'язані з цим можливості з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах (ст. 22). Принцип добросовісності знаходить своє відображення і в статті 28 Закону через обов'язки: 1) недопущення потенційного, реального конфлікту інтересів; 2) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 3) не спонукати прямо чи опосередковано у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Проявом принципу добросовісності та добросовісності адміністративної процедури є вимога вищезазначеного Закону дотримуватися загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38). Тобто ця норма вимагає від органів публічної адміністрації дотримуватися цих положень при розгляді та вирішенні справи як щодо особи, так і між самими службовцями органів публічної адміністрації.

Таким чином, у названих законах тією чи іншою мірою як називаються так і змістовно розкриваються окремі принципи адміністративної процедури.

Зміст окремих принципів адміністративної процедури знайшов своє закріплення в указах Президента України, постановках Кабінету Міністрів України та наказах центральних органів виконавчої влади. Так, в Указі Президента України "Про затвердження Національної

стратегії у сфері прав людини" від 28 серпня 2015 р. одним із напрямків удосконалення статусу людини і громадянина в Україні визначено попередження та протидію дискримінації, що безперечно відноситься і до принципу недискримінації в адміністративній процедурі.

У постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації" від 14 квітня 1997 р. знайшов своє втілення принцип оперативності, завдяки визначенню основ організації діловодства в органах державної влади і місцевого самоврядування, а саме: порядку реєстрація та розгляду заяв і скарг; порядку формування і зберігання справ за зверненнями громадян; порядку оброблення та надсилання вихідних документів тощо.

Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг" від 30 січня 2013 р. регулює порядок ведення обліку адміністративних послуг та забезпеченні відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги. Відповідно до постанови, до Реєстру вносяться такі відомості: 1) про суб'єкта надання адміністративної послуги; 2) назва адміністративної послуги; 3) результати надання адміністративної послуги; 4) правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання. Цей документ відносить до такого принципу адміністративної процедури як гласність та відкритість.

Отже, на відміну від законів, підзаконні акти більшою мірою деталізують та конкретизують механізм реалізації принципів адміністративної процедури, аніж визначають її.

Слід згадати також про наказ Національного агентства України з питань державної служби "Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування" від 5 серпня 2016 р., що є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

Відповідно до цього наказу серед загальних обов'язків державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, містяться положення, що мають відношення до адміністративної процедури при виконанні обов'язків. Зокрема визначаються такі: 1) діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (принцип законності); 2) сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішення та відповідальності за свої рішення (принципи добросовісності); 3) неухильно дотримуватись загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина (принципи добросовісності та добросовісності); 4) виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незва-

жаючи на особисті ідеологічні, релігійні та інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб (принцип добросовісності); 5) шанувати народні звичаї і національні традиції, з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови (принцип патріотизму).

Таким чином, у названих нормативно-правових актах врегульовані тією чи іншою мірою лише окремі принципи адміністративної процедури. Слід також констатувати відсутність правового регулювання таких принципів її, як презумпції правомірності дій і вимог особи, пропорційності та розсудливості.

Саме тому існує потреба в законодавчому закріпленні та визначенні змісту всього переліку принципів адміністративної процедури. Варто відзначити, що такий законопроект був поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України двічі (в 2008 та 2012 рр.) і був ним же відкликаний.

Завдяки прийняттю загального законодавчого акту про адміністративну процедуру особа та публічна адміністрація мають вийти на новий рівень відносин, де пріоритет прав, свобод та інтересів громадян посідає визначальне місце та завдяки чому особа зможе бути захищеною від зловживань зі сторони суб'єктів владних повноважень. Також, це надасть змогу підвищити ефективність діяльності публічної адміністрації. Зважаючи на те, що саме принципи виступають певними орієнтирами як в управлінській діяльності, так і закладають основи щодо адміністративної процедури вони мають важливе значення в закріплених нормативних актах, адже відображають норми, на яких будується взаємовідносини публічної адміністрації та особи в адміністративній процедурі.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

1. Законодавче закріплення в різних законах України такі принципи адміністративної процедури, як верховенства права, законності, рівності учасників адміністративної процедури перед законом, недискримінації, гласності та відкритості, збереження конфіденційної інформації, розумного строку, оперативності, добросовісності, добросовісності та патріотизму. Варто відмітити, що спостерігається значна кількість норм, що стосуються таких принципів як гласність та відкритість і збереження конфіденційної інформації у законах України "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації", "Про захист персональних даних", які, в тому числі, встановлюють механізм реалізації даних принципів. Окремі законодавчі акти регулюють поняття та засоби реалізації принципів недискримінації, добросовісності та добросовісності. Такі ж принципи, як законність, рівність учасників перед законом, розумного строку, оперативності у законодавчих актах відображені фрагментарно. Роль підзаконних актів у регулюванні принципів зводиться до деталізації та конкретизації механізмів та засобів реалізації принципів, а не встановлення їх.

2. Прийняття законодавчого акта про адміністративну процедуру має стати важливим кроком, оскільки ви-

значені у ньому принципи повинні пронизувати будь-які інші нормативні акти, які стосуються відносин між приватною особою та публічною адміністрацією. На користь останнього свідчить і європейський досвід визначення в законодавчих актах переліку та змісту принципів адміністративної процедури.

Вищезазначені проблемні питання, що постають у практиці державотворення, можуть стати предметом подальших наукових пошуків з метою вироблення теоретичних і практичних рекомендацій щодо правового регулювання принципів адміністративної процедури.

Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496 с.
2. Голосніченко І.П. Правове регулювання надання адміністративних послуг / І.П. Голосніченко // Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право. Вип. 4 (16). — 2012. — С. 43—46.
3. Криворучко І.В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління / І.В. Криворучко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр.: зб. наук. пр. Серія "Управління" / За заг. ред. О.І. Дадія. — К.: АМУ, 2016. — Вип. 1. — С. 64—74.
4. Соловйова О.М. Принципи адміністративної процедури / О.М.Соловйова // Вісник Харківськ. нац. ун-ту ім. В.Н. Каразіна. — № 988. Серія "Право". — 2011. — Вип. № 10. — С. 149—155.
5. Фролов Ю.М. Класифікація принципів адміністративних процедур / Ю.М. Фролов // Форум права. — 2013. — № 4. — С. 423—429.
6. Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права / В. Шаповал // Право України. — 2000. — № 1. — С. 13—15.

References:

1. Tymoshchuk, V. P. (2003), *Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyi dosvid i propozyzii dlia Ukrainy* [Administrative procedure and administrative services. Foreign experience and suggestions for Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.
2. Holosnichenko, I. P. (2012), "Legal regulation of the provision of administrative services", *Visnyk NTUU "KPI". Politolohiia. Sotsiolohiia. Pravo.*, vol. 4 (16), pp. 43—46.
3. Kryvoruchko, I. V. (2016), "Classification of the principles of the administrative procedure and its application by the science of public administration", *Nauk. visn. Akad. munitsyp. upr.: zb. nauk. pr. Seriiia "Upravlinnia"*, vol. 1, pp. 64—74.
4. Soloviova, O. M. (2011), "Principles of the administrative procedure", *Visnyk Kharkivsk. nats. un-tu im. V. N. Karazina. Seriiia "Pravo"*, vol. 10, pp. 149—155.
5. Frolov, Yu. M. (2013), "Classification of the principles of the administrative procedures", *Forum prava*, vol. 4, pp. 423—429.
6. Shapoval, V. (2000), "The Constitution of Ukraine as a form of the administrative law", *Pravo Ukrainy*, vol. 1, pp. 13—15.

Стаття надійшла до редакції 04.07.2017 р.