

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РОЗУМНОСТІ
В АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОМУ ПРОВАДЖЕННІIMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF REASONABILITY
IN ADMINISTRATIVE-TORT PROCEEDINGS

У статті досліджено питання реалізації принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні. Зроблено висновок, що принцип розумності має застосовуватися у рішеннях, що ґрунтуються на процедурі адміністративного стягнення. Таким чином, не порушуються правила належної правової процедури. Це гарантується розробкою справедливої процедури для сторін, яка забезпечується лише при неухильному дотриманні гарантій, що складають це право.

Вказано, що принцип розумності передбачає, що сторони, які беруть участь, мають чітко визначені ролі, щоб особа, яка приймає рішення, або посадова особа, яка вирішує справу, не брали безпосередньої участі в процесуальних справах, які можуть вплинути на розвиток справи. Це гарантує, що орган, який приймає рішення, не бере безпосередньої участі в процедурі та не допускається до стадій обвинувачення чи судового розгляду, щоб, приймаючи рішення, він робив це об'єктивно, не ставлячи під загрозу свою неупередженість і не стаючи заінтересованою стороною в процедурі. Цей принцип тісно пов'язаний з мінімальними процесуальними гарантіями і спрямований на запобігання свавіллям, забезпечення процедури, яка неухильно дотримується основоположного права на належну правову процедуру в усіх питаннях, виходячи з положень чинного адміністративного права. В адміністративній сфері, зокрема в контексті процедури санкціонування, принцип розумності прямо не регламентований у жодному нормативно-правовому акті.

Констатовано, що принцип розумності є одним з ключових принципів адміністративного права, який має застосовуватися і в адміністративно-деліктних провадженнях. Він полягає в тому, що адміністративний орган повинен приймати рішення, які є обґрунтованими, пропорційними та відповідають меті, визначеній законом.

Ключові слова: принцип розумності, реалізація принципу, делікт, адміністративно-деліктні провадження.

The article examines the implementation of the principle of reasonableness in administrative-tort proceedings. It is concluded that the principle of reasonableness should be applied in decisions based on the procedure of administrative penalty. Thus, the rules of due process are not violated. This is guaranteed by the development of a fair procedure for the parties, which is ensured only with strict observance of the guarantees that make up this right.

It is indicated that the principle of reasonableness implies that the parties involved have clearly defined roles so that the decision-maker or the official deciding the case is not directly involved in procedural cases that may affect the development of the case. This ensures that the decision-making body is not directly involved in the procedure and is not admitted to the prosecution or trial stages, so that when making a decision, it does so objectively, without jeopardizing its impartiality or becoming an interested party in the procedure. This principle is closely related to minimum procedural guarantees and is aimed at preventing arbitrariness, ensuring a procedure that strictly adheres to the fundamental right to due process in all matters, based on the provisions of the current administrative law. In the administrative sphere, in particular in the context of the sanction procedure, the principle of reasonableness is not directly regulated in any regulatory legal act.

It is stated that the principle of reasonableness is one of the key principles of administrative law, which should also be applied in administrative tort proceedings. It consists in the fact that the administrative body must make decisions that are reasonable, proportionate and consistent with the objective defined by law.

Key words: principle of reasonableness, implementation of the principle, tort, administrative and tort proceedings.

Постановка проблеми. Ефективна реалізація завдань державного управління має ґрунтуватися на основоположних принципах. Такі принципи формулюються представниками професійного наукового співтовариства і закріплюються в нормативно-правових актах. Через реалізацію цих принципів складається каркас, основа відносин, які формують модель відповідної поведінки. Це твердження корелює з сучасним поняттям людиноцентричності всього адміністративного права, а також окремих його складових. Одним із основних принципів є принцип розумності.

Метою статті є дослідження питання реалізації принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні.

Проблематика дослідження принципу розумності як принципу адміністративно-процесуальних правовідносин вивчалась в межах комплексних наукових розробок представників науки теорії держави і права, а також представників науки конституційного права, як С.В. Бобровник, А.А. Козловський, А.М. Колодій, В.В. Костицький, Н.В. Мішина, К.О.Мандрікова, Н.М. Оніщенко, О.В. Петришин, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Б.Р. Страшинський та інші.

Реалізація принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні відбувається в процесі накладання санкції на фізичних та юридичних осіб за недотримання позитивної правової системи, оскільки їх дії характеризують адміністративні правопорушення здійснюється за допомогою адміністративних процедур,

закріплених у правовій нормі процесуального характеру. Такі процедури, крім того, що вони обґрунтовуються дотриманням відповідних мінімальних гарантій, повинні відповідати принципам, виходячи з їх комплексності, щоб уникнути порушення прав пасивних суб'єктів у цьому контексті, і принцип розумності є одним із них.

У цьому сенсі при зближенні адміністративних повноважень і прерогатив одним з найбільш значущих є застосування *ius puniendi* або санкційної влади, яка корелює з *ius corrigendi* держави. Останнє встановлює зв'язок з адміністративним правом і з повноваженнями, якими наділені різні суб'єкти, включаючи повноваження притягувати до адміністративної відповідальності.

Крім того сучасне оновлення положень доктрини адміністративного права створює перед сучасними дослідниками низку концептуальних завдань, які пов'язані з уточненням специфіки правовідносин між органами публічного адміністрування та приватними особами, зокрема, в контексті прийняття окремих адміністративних рішень, застосовуючи принцип пропорційності в процесі їх прийняття. В умовах переорієнтації на «справність» держави та «партнерські» відносини між органами публічної адміністрації та приватними особами вивчення принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні є важливою складовою цього процесу.

Разом з тим доцільно зазначити, що принцип розумності є одним із принципів «належного врядування»

та є своєрідним «підґрунтям» для розвитку міжнародних стандартів діяльності публічних службовців і є важливим кроком при розгляді питання співвідношення категорій «принципи» та «стандарти» належного врядування.

Практичний аспект дотримання цих стандартів є показником прогресу в якості надання публічних послуг представниками державної служби» [1], і така позиція цілком заслуговує на підтримку.

Реалізація принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні передбачає відсутність будь-якого надмірного інтересу суб'єкта публічного управління до результатів розгляду адміністративної справи. Тобто суб'єкт владних повноважень під час розгляду справи і в процесі здійснення своїх повноважень не повинен проявляти будь-якої упередженості або особистих переконань.

Слід погодитися, що «гарантією реалізації цього принципу може бути обов'язок посадової особи або посадової особи заявити про самовідвід, якщо він має або може мати особистий, прямий або опосередкований інтерес до результатів розгляду та/або вирішення адміністративної справи або за наявності інших обставин, які викликають або можуть викликати сумнів у неупередженості адміністративного органу» [2].

Всі дії суб'єкта публічного управління повинні виключати можливість виникнення сумнівів у неупередженості та незалежності такого органу. Елементами реалізації принципу розумності в адміністративно-деліктному провадженні слід вважати запозичення із зарубіжного нормотворчого досвіду та закріплення в національному законодавстві положень про «добросовісність», «конфлікт інтересів», «відвід», «самовідвід», «методи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів».

Принцип розумності вимагає від представника органу влади вжиття всіх заходів щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових осіб та державних службовців у розгляді та вирішенні адміністративної справи, якщо вона пов'язана або може бути пов'язана з їх особою, прямою чи опосередкованою зацікавленістю в її результатах [3].

Таким чином, взаємопов'язаність принципу розумності адміністративного органу та запобігання конфлікту інтересів «відсилає» нас до норм антикорупційного законодавства, а саме до положень Закону України від 10.14.2014 «Про запобігання корупції», який визначає, що «потенційні конфліктні інтереси - наявність приватного інтересу особи у сфері, в якій вона виконує свої службові або представницькі повноваження, які можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень, або на вчинення чи невиконання дій під час виконання цих повноважень», та «реальні конфліктні інтереси - протиріччя між приватним інтересом особи та її офіційними чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невиконання дій під час виконання зазначених повноважень» [4].

Нове регулювання у сфері запобігання корупції передбачає набір інструментів для забезпечення неупередженості адміністративного провадження, починаючи від механізмів імпідменту та самоімпідменту посадовців та посадових осіб адміністративного органу, і закінчуючи новими інституційними підходами до розгляду скарг в адміністративному процесі [5].

В силу вищезазначеного, проблема полягає в тому, що принцип розумності не врегульований належним чином в рамках національної правової системи. Зокрема, в тому, що відноситься до адміністративних процедур, що в кінцевому підсумку становить факт, що породжує порушення прав пасивних суб'єктів адміністративної процедури, особливо прав на визначення відповідальності, як у випадку з процедурою накладення санкцій. Це пов'язано

з тим, що немає прямої заборони на те, що в усіх адміністративних процедурах санкціонування держава не повинна вирішувати та обґрунтовувати процедуру, оскільки, водночас, це впливає на гарантії належної правової процедури.

У цьому контексті доцільно вказати, що Закон України «Про адміністративні процедури» у ст. 4 принципами адміністративної процедури визначає:

- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;
- 6) пропорційність;
- 7) відкритість;
- 8) своєчасність і розумний строк;
- 9) ефективність;
- 10) презумпція правомірності дій та вимог особи;
- 11) офіційність;
- 12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;
- 13) гарантування ефективних засобів правового захисту [6].

Як бачимо до наведеного переліку принцип розумності не включено. Таким чином варто вказати, що принцип розумності адміністративного органу в адміністративному праві визначає обов'язок адміністративного органу забезпечувати рівне ставлення до всіх учасників провадження. Йдеться про принцип забезпечення «чистоти» адміністративно-деліктних відносин, а саме про «безкорисливе» ставлення до таких відносин з боку будь-якого суб'єкта таких відносин та встановлення інструментів для запобігання будь-якому інтересу. Цей принцип фактично знайшов своє вираження у впровадженні адміністративних процедур он-лайн (електронне урядування, електронні сервіси), мінімізації комунікації між суб'єктами адміністративних процедур з посередницькими суб'єктами, з посиленням принципів громадського контролю за адміністративно-деліктними відносинами (спостерігачі, громадські ради тощо).

Найчастіше принципи адміністративного процесу поділяють на дві групи – основні загальні та спеціальні. Основними загальними принципами адміністративного права та процесу виділяють: верховенство права, законність, рівність і гласність, а також спеціальні принципи, що стосуються самої процесуальної діяльності і відповідають сучасним європейським і світовим стандартам у сфері адміністративних прав, такі як ефективність (що включає в себе такі додаткові принципи, як ефективність і неформальність), пропорційності, неупередженості (неупередженості) та контролюваності, а також наголошує на необхідності закріплення та реалізації такого основоположного принципу, як принцип єдності вимог адміністративних процедур для всіх органів державної влади та місцевого самоврядування [7].

Традиційно принципи адміністративної процедури розуміються як «принципи реалізації процедур адміністративного типу за категоріями сфери діяльності можна поділити на загальноправові або конституційні, які характерні для більшості галузей і правових інститутів, і галузеві, які стають більш характерними в діях для регулювання адміністративних відносин процесуальними» [8].

Аналіз європейських стандартів відносин між органами публічної адміністрації та громадянами дозволяє зробити висновок про застосування класифікації принципів за двома основними групами відносин між органами публічного управління та громадянами: по-перше, матеріальні (основні), а саме: принцип законності, принцип рівності перед законом, принцип відповідності статутним

цілям, принцип пропорційності, принцип об'єктивності та неупередженості, принцип захисту довіри до закону та законно закріплених прав, принцип відповідальності; по-друге, процесуальні: принцип доступу до адміністративних (державних) послуг; право бути почутим; право на представництво та допомогу; принцип розумного строку (строку), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав та звернень, принцип виконання адміністративних рішень. У європейській науці адміністративного права такий поділ принципів на матеріальні (базові) та процесуальні є традиційним [9].

Крім того, європейська наука адміністративного права виділяє принципи адміністративного права в аспекті публічного адміністрування (принципи належного адміністрування та належного врядування) [10], більшість з яких можна віднести до принципів, що впливають на адміністративну процедуру.

Принцип розумності в адміністративно-деліктних провадженнях - це визначення того, що вимагається від кожної сторони, яке встановлюється і стає відомим заздалегідь, тобто кожна сторона повинна знати, що вона може або повинна і що вона не може або не повинна робити.

У цьому контексті принцип розумності ґрунтується на визначенні того, що кожна сторона повинна виконувати, а чого не повинна. Це є передумовою, а також незалежністю розумності. Крім того, він визначає, що в кожному провадженні сторони мають або повинні мати свою визначальну функцію, тобто знати, що їм дозволено робити, а що ні. Зазначений принцип передбачає або підкреслює невтручання органу влади в питання, які не входять в його функції, в іншому випадку він виступав би за недотримання своїх функцій.

З іншого боку, розумність має три аспекти: незалежність, безсторонність, неупередженість [11, с.107]. Необхідність застосування цього принципу полягає у встановленні мінімальної гарантії поділу функцій та невтручання сторін у процесуальні повноваження, з метою розробки процедури, яка відповідає гарантіям належної правової процедури.

Адміністративна процедура - це досягнення безперервних і належним чином упорядкованих дій, які приводять уповноважені органи до прийняття рішення в адміністративно-деліктному провадженні. У випадку адміністративно-деліктного процесу його метою є визначення адміністративної відповідальності відповідним органом у разі вчинення особою дій, які характеризують адміністративні протиправні діяння, що позиціонуються як такі в правовій системі.

У цьому аспекті адміністративно-деліктне провадження є дією, що використовується уповноваженим органом для здійснення своїх санкційних повноважень. Наведене підпорядковується ряду принципів, і принцип розумності є одним з них, які спрямовані на гарантування прав, а також складається з ряду етапів і фаз, яких необхідно дотримуватися.

Що стосується етапів адміністративно-деліктного провадження, то перший має етап, на якому аналізуються ознаки адміністративного правопорушення, щоб визначити, чи слід приступати до ініціювання процедури санкціонування; другий - це етап попереднього розслідування, який складається з таких етапів, як обвинувачення, реагування, докази, слухання та прийняття остаточного рішення. На цьому етапі процедура обґрунтовується за допомогою чіткого, точного і визначеного акта, який може бути підтримано, доведено або оскаржено. Нарешті, є стадія виконання, на якій адміністративний орган виносить відповідну постанову, встановлюючи санкцію.

Метою процедури накладення адміністративних санкцій є виконання постанови про накладення таких санкцій. Така процедура включає розсуд, принципи та гарантії, засоби примусового виконання та можливість їх оскарження.

З іншого боку, процедура адміністративного санкціонування розглядається як прояв функцій, спрямованих на забезпечення належного застосування закону до конкретного випадку. Для цього характерний «пошук балансу, який захищає суспільні інтереси, що призводить до санкціонування різних правопорушників та гарантії прав винних, тобто особи-порушника» [12].

У цьому сенсі слід пам'ятати, що в адміністративно-деліктному провадженні необхідно дотримуватися та гарантувати належну правову процедуру за кількома принципами, серед яких й принцип розумності. Так само встановлюється, що якщо особа, яка вчинила правопорушення сплачує штраф. У разі невиконання держава має право використовувати засоби примусового виконання.

Виходячи з вищевикладеного, порядок примусового виконання адміністративних санкцій дозволить здійснювати контроль ефективно та досягати мети відновлення громадського порядку та захисту прав тих осіб, яких торкнулися діяння правопорушника.

Для розгляду застосування принципу розумності в процедурі адміністративного стягнення слід виходити з того, що суб'єкт, який накладає санкції в адміністративних справах, як і в інших справах, діє з неупередженням. Це формується неупередженістю та незалежністю, що допомагає досягти більшої ясності.

Слід зазначити, наприклад, що у випадку адміністративних санкційних процедур щодо фізичних осіб, як і у випадку з наглядом за компаніями як регулюючим органом, при накладенні санкцій на юридичні особи за вчинення порушень орган влади має бути безстороннім. У цьому контексті необхідно дотримуватися належної правової процедури, оскільки недотримання її та прийняття на себе повноважень, які відповідають лише процесуальним сторонам, порушило б права пасивних суб'єктів процесу. Варто додати, що неупередженість передбачає надійність постанов, оскільки органи влади не залучені до процесу.

Аналогічно, при застосуванні процедури адміністративного стягнення необхідно проаналізувати аргументи сторін та засоби підтвердження та винести вирок відповідно до того, що було описано. Тому для забезпечення безпеки і для того, щоб не порушувалися права компетентних органів або суддів, повинні бути встановлені чіткі правила щодо досліджуваного принципу.

Аналогічним чином, санкції, накладені на фізичних осіб за вчинення порушення, шляхом неналежних дій або бездіяльності державними суб'єктами, які є контролюючими суб'єктами, передбачають своє покарання шляхом визначення штрафу відповідно до порушення. Це відбувається в рамках санкціонованої адміністративної процедури. У цьому контексті орган не повинен бути процесуальною стороною, оскільки він не наділений повноваженнями вносити докази, які можуть змінити конотацію санкції, що накладається на пасивних суб'єктів процесу.

Висновки. Підсумовуючи, можна сказати, що принцип розумності має застосовуватися у рішеннях, що ґрунтуються на процедурі адміністративного стягнення. Таким чином, не порушуються правила належної правової процедури. Це гарантується розробкою справедливої процедури для сторін, яка забезпечується лише при неухильному дотриманні гарантії, що складають це право.

Принцип розумності передбачає, що сторони, які беруть участь, мають чітко визначені ролі, щоб особа, яка приймає рішення, або посадова особа, яка вирішує справу, не брали безпосередньої участі в процесуальних справах, які можуть вплинути на розвиток справи. Це гарантує, що орган, який приймає рішення, не бере безпосередньої участі в процедурі та не допускається до стадії обвинувачення чи судового розгляду, щоб, приймаючи рішення, він робив це об'єктивно, не ставлячи під загрозу свою неупередженість

і не стаючи заінтересованою стороною в процедурі. Цей принцип тісно пов'язаний з мінімальними процесуальними гарантіями і спрямований на запобігання свавіллям, забезпечення процедури, яка неухильно дотримується основоположного права на належну правову процедуру в усіх питаннях, виходячи з положень чинного адміністративного права. В адміністративній сфері, зокрема в контексті процедури санкціонування, принцип розумності прямо не регламентований у жодному нормативно-правовому акті.

Підсумовуючи наведене доцільно дійти висновку, що принцип розумності є одним з ключових принципів адміністративного права, який має застосовуватися і в адміністративно-деліктних провадженнях. Він полягає в тому, що адміністративний орган повинен приймати рішення, які є обґрунтованими, пропорційними та відповідають меті, визначеній законом.

Сутністю принципу розумності є те, що адміністративний орган повинен: всебічно, повно та об'єктивно дослідити всі обставини справи; прийняти рішення, яке є логічно обґрунтованим та відповідає вимогам закону; застосувати стягнення, яке є пропорційним вчиненому правопорушенню; врахувати всі істотні обставини справи,

зокрема, особу правопорушника, ступінь його вини, майновий стан тощо.

Принцип розумності має застосовуватися на всіх стадіях адміністративно-деліктного провадження, зокрема: під час розгляду справи про адміністративне правопорушення; під час прийняття рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності; під час виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Дотримання принципу розумності в адміністративно-деліктних провадженнях є важливим для забезпечення законності, справедливості та ефективності адміністративної діяльності. Він сприяє захисту прав та інтересів осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, а також запобігає зловживанням з боку адміністративних органів.

Порушення принципу розумності може призвести до скасування рішення адміністративного органу судом. Отже, принцип розумності є важливим елементом адміністративного права, який забезпечує законність та обґрунтованість адміністративних рішень. Його дотримання є обов'язковим для всіх адміністративних органів, які здійснюють адміністративно-деліктне провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дис... д-ра. юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.
2. Соловійова О., Сьоміна В. Щодо принципів адміністративної процедури. Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріли Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. – Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 92–101
3. Писаренко Н. Позасудове оскарження як вид адміністративної процедури (стан та перспективи удосконалення правового регулювання). Адміністративна процедура: особливості формування української концепції : матеріли Круглого столу, м. Харків, 15 вересня 2017 р. Харків : Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 86–91
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В. П. Київ: ФОРМ Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
6. Про адміністративні процедури: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
7. Фролов Ю. М. Класифікація принципів адміністративних процедур. *Форум права*. 2013. No 4. С. 423–429. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
8. Суценко Д. В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.
9. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія ; за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. К. : Логос, 2014. 237 с.
10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. Київ: Наук. Думка, 2007. 586 с
11. Alvarado, A. Introducción al estudio al derecho procesal. Santa Fe: Editorial Sos. 2017
12. Bandrés, J. Doctrinal considerations of the implications of due process. *Revista social y jurídica en los procesos*, 2016, 5(7), 118- 139.