

СУТНІСТЬ ПРИНЦИПУ ДОБРОСОВІСНОСТІ ЯК ПРИНЦИПУ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

THE ESSENCE OF THE PRINCIPLE OF GOOD FAITH AS A PRINCIPLE FOR THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Смирний О.С., аспірант кафедри адміністративного та конституційного права
Запорізький національний університет

Метою статті є встановлення змісту принципу добросовісності як принципу здійснення адміністративних процедур. Визначено, що добросовісність як принцип адміністративних процедур є відносною новелою чинного законодавства України. Встановлено, що історія застосування принципу добросовісності має неоднозначне трактування. Підкреслено, що застосування принципу добросовісності, його запровадження у національну правову систему, передусім переслідує мету забезпечення зміцнення моральних засад правового регулювання суспільних правовідносин. Наголошено, що реалізація принципу добросовісності переслідує такі соціальні цілі, як забезпечення панування в суспільстві ідей правдивості, шанування людей похилого віку, належності виконання покладених обов'язків та доброти. Встановлено, що підґрунтям для захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою та сприяння обмеженню проявів бюрократизму, свавілля і корупції з боку публічних службовців, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади є принципи адміністративної процедури. Підкреслено, що дотримання вимог законності означає, що орган публічної влади має діяти лише в межах наданої чинним законодавством компетенції. Визначено такі типи класифікації системи принципів адміністративних процедур, як: сукупності загальних та спеціальних принципів; як сукупності універсальних та інституційних засад; як підсистеми конституційно-правових, організаційних та морально-етичних принципів; як сукупності реєстраційних, контрольно-наглядових та сервісних принципів. Зроблено висновок, що застосування принципу добросовісності є тенденцією гуманізації національних та світових правових традицій. Визначено, що тенденції гуманізації нормативного регулювання принципів здійснення адміністративних процедур сприяють гарантуванню належності здійснення діяльності із врегулювання публічно-управлінських справ.

Ключові слова: адміністративні процедури, гуманізація, добросовісність, принцип, публічно-управлінські правовідносини, розумні строки, система.

The purpose of the article is to establish the content of the principle of good faith as a principle for the implementation of administrative procedures. It is determined that good faith as a principle of administrative procedures is a relative novelty of the current legislation of Ukraine. It has been established that the history of the application of the principle of good faith has an ambiguous interpretation. It is emphasized that the application of the principle of good faith, its introduction into the national legal system, primarily aims to ensure the strengthening of the moral foundations of the legal regulation of public legal relations. It is noted that the implementation of the principle of conscientiousness pursues such social goals as ensuring the dominance of ideas of truthfulness in society, respect for the elderly, belonging to the performance of assigned duties and kindness. It has been established that the basis for protecting the rights and legitimate interests of the individual in relations with the state and helping to limit the manifestations of bureaucracy, arbitrariness and corruption on the part of public servants, improving the efficiency of public authorities are the principles of administrative procedure. It is emphasized that compliance with the requirements of legality means that the public authority should act only within the limits of the competence provided by the current legislation. Such types of classification of the system of principles of administrative procedures are defined as: sets of general and special principles; as a set of universal and institutional foundations; as subsystems of constitutional and legal, organizational and moral principles; as a set of registration, control and supervision and service principles. It is concluded that the application of the principle of good faith is a trend of humanization of national and legal traditions. It has been established that the tendencies of humanization of the normative regulation of the principles of the implementation of administrative procedures contribute to guaranteeing the ownership of the implementation of activities for the settlement of public administration cases.

Key words: administrative procedures, humanization, good faith, principle, public management legal relations, reasonable time, system.

Постановка проблеми. Добросовісність як принцип адміністративних процедур є відносною новелою чинного законодавства України. При цьому історія застосування принципу добросовісності має неоднозначне трактування. Застосування принципу добросовісності, його запровадження у національну правову систему, передусім переслідує мету забезпечення зміцнення моральних засад правового регулювання суспільних правовідносин. Його реалізація переслідує такі соціальні цілі, як забезпечення панування в суспільстві ідей правдивості, шанування людей похилого віку, належності виконання покладених обов'язків та доброти.

Функціонування держави у сучасних умовах вимагає впровадження суттєвих перетворень у бік гуманізації правових норм, злиття меж між етичною та нормативною складовими у регулюванні суспільних правовідносин. Забезпечення гуманізації сфери суспільних відносин, пов'язаної із здійснення адміністративних процедур вимагає приділення дослідницької уваги питанням встановлення змісту принципу добросовісності

Стан наукової розробки проблеми. Проблематику дослідження принципів здійснення адміністративних процедур досліджували в різні часи такі вчені, як В.Б. Авер'янов [1], Н.Л. Губернська [2], Ю.О. Легеза [3] В.П. Тимошук [4], А.А. Шапаря [5] та багатьох інших.

Метою статті є встановлення змісту принципу добросовісності як принципу здійснення адміністративних процедур.

Виклад основного матеріалу. Здійснення адміністративних процедур є надзвичайно важливим елементом діяльності органів публічного управління, адже саме під час їх провадження виконує основне функціональне призначення суб'єктів владних повноважень, що досягається проголошенням індивідуальних актів, розробкою та прийняттям нормативних актів, розглядом та вирішення адміністративних справ тощо.

Реалізація адміністративних процедур на належному рівні нормативно-правового регулювання гарантує ефективність в цілому організаційного механізму захисту публічних та приватних інтересів. Тривалий час велася науково-практична дискусія із встановлення нормативного змісту адміністративних процедур, що одним із своїх результатів має таку законодавчу дефініцію, як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» (Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-ІХ) [6]. Таким чином, адміністративна процедура – це певний порядок врегулювання адміністративних справ.

У наукових публікаціях виділяється такий підхід до розуміння адміністративної процедури як певного порядку розгляду та вирішення органами публічної адмі-

ністрації окремих адміністративних справ (спорів), що функціонально переслідує мету захисту та гарантування реалізації суб'єктивних публічних прав особи [7].

Належність регулювання здійснення адміністративних процедур сприяє подоланню проявів бюрократизації суспільно-політичного життя країни, зменшення рівня корупційних ризиків у публічно-управлінських правовідносинах. Відповідно до змісту Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплюється певна нормативна система принципів розгляду та вирішення адміністративних справ.

Піддруктям для захисту прав та законних інтересів особи у відносинах з державою та сприяння обмеженню проявів бюрократизму, свавілля і корупції з боку публічних службовців, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади є принципи адміністративної процедури.

Доволі поширеною у наукових колах розуміння системи принципів адміністративних процедури як сукупності загальних та спеціальних принципів [2, с. 198]. Подібним є підхід, обґрунтованих у наукових розробках А.А. Шарая, яка принципи здійснення адміністративної процедури поділяє на універсальні та інституційні [5, с. 85]. За функціональним змістом принципи адміністративних процедур можуть бути поділені на конституційно-правові; організаційні; морально-етичні [9, с. 71]. Залежно від змісту адміністративних проваджень О.Т. Зима, О.М. Соловійова, І.В. Бойко виділяє: реєстраційні принципи; контрольно-наглядові принципи; сервісні принципи та ін. [10, с. 20–21].

Основоположним принципом здійснення адміністративних процедур є принцип верховенства права, що розуміється як пріоритетність прав особи у визначенні стратегічних завдань держави, що вимагає нормативного визнання інтересів людини як найвищої соціальної цінності [11, с. 73].

Принцип верховенства права закріплений на конституційному рівні, у статті 8, однак при цьому його зміст не розкривається нормативно [12]. Але це не означає, що в межах чинного законодавства відсутні є спроби розкриття змісту принципу верховенства права. Так, у Кодексі адміністративного судочинства України принцип верховенства права розуміється як визнання найвищими соціальними цінностями права та свободи людини [13, ст. 8].

Іншим принципом здійснення адміністративних процедур є принцип законності, що розуміється як принцип відповідності дії та бездіяльності владних суб'єктів вимогам, що містяться у чинному законодавстві [14].

Дотримання вимог законності означає, що орган публічної влади має діяти лише в межах наданої чинним законодавством компетенції [6, ст. 6].

Іншим принципом здійснення адміністративних процедур нормативно закріпленим є принцип рівності учасників публічно-управлінських правовідносин [9]. Принцип рівності закріплюється у Законі України «Про адміністративну процедуру», де встановлено, що здійснення адміністративних проваджень має бути позбавлено дискримінаційних проявів, що можуть бути визначати статус особи [6, ст. 7].

До системи спеціальних принципів адміністративних процедур має бути віднесено принцип всебічності та повноти розгляду адміністративної справи, що є неможливим без дослідження всіх фактичних обставин окремих ситуацій, пов'язаних із реалізацією суб'єктивних публічних прав приватної особи [6, ст. 8]. Пов'язаним із попередньо зазначеними принципами є принцип безсторонності (неупередженості) органу влади, що вимагає уникнення суб'єктивізму в ухваленні адміністративних актів [6, ст. 9]. Принцип безсторонності закріплюється не лише на рівні актів національного законодавства, але і на рівні актів міжнародно-правового регулювання, зокрема, в межах Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [6].

Новелою адміністративно-процедурного законодавства є закріплення принципу добросовісності як принципу вирішення адміністративних справ. Принцип добросовісності в межах адміністративно-процедурного законодавства пов'язується із принципом розсудливості. В цілому сфері приватно-правового регулювання є притаманним принцип добросовісності. Так, у статті 3 Цивільного кодексу України встановлюється у якості принципу регулювання майнових та особистих немайнових прав особи принцип добросовісності, що застосовується у процесуальному та матеріальному співвідношенні із принципами справедливості та розумності. Такі принципи безумовно є принципами, яким характерно є морально-етична складова їх розуміння. Саме запровадження принципу добросовісності до системи адміністративно-процедурних правовідносин є свідченням гуманізації публічно-управлінських правовідносин.

Іншим принципом здійснення адміністративних процедур, що також відноситься до новел чинного законодавства, є принцип пропорційності, що розуміється як функціонування держави у взаємодії із фізичними та юридичними особами на засадах забезпечення балансу інтересів таких учасників публічно-управлінських відносин [14, с. 113].

Принцип відкритості або ж принцип прозорості здійснення адміністративних процедур має розумітися крізь призму доступності інформації про діяльність суб'єкта владних повноважень [6, ст. 12]. Здійснення принципу прозорості пов'язується із здійсненням принципу оперативності регулювання публічно-управлінських правовідносин. Оперативність, її досягнення часто в межах практики правозастосування містить звернення до категорії «розумний строк». Визначення тривалості строку та досягнення його відповідності вимогам дотримання розумності нормативно відноситься до прерогативи владного суб'єкта, але це не виключає вироблення певної судової практики правозастосування такої категорії.

У системі принципів адміністративних процедур важливе місце займає принцип офіційності, що розуміється як нормативна вимога, що висувається до владного суб'єкта із об'єктивного відображення обставин справи, що може вимагати від органу влади формування запитів на витребування офіційних документів та відомостей, створення погоджувальних актів, обґрунтування експертних висновків, що мають бути основою ухвалення адміністративного акту [6, ст. 16].

Нормативне закріплення принципу добросовісності вимагає встановлення об'єктивним критеріїв його дотримання, встановлення критеріїв визначення сумнівності його реалізації та застосування, що є базисом для його суб'єктивного відображення як регулятора суспільних правовідносин. В основу визначення об'єктивних критеріїв реалізації принципу добросовісності має бути покладено досягнення балансу інтересів приватних та публічних осіб, окремих членів суспільства та його соціальних груп, держави та людини.

Запровадження принципу добросовісності в національне правове поле є тенденцією до моралізації українського законодавства. Застосування принципу добросовісності як принципу здійснення адміністративних процедур вимагає врахування специфіки методів правового регулювання визначеної сфери суспільних правовідносин. При цьому очевидно, що моральні норми є первинними за часом виникнення та значення як регуляторного засобу упорядкування суспільних правовідносин, тоді історія розвитку правових систем свідчить про необґрунтовану відмову в їх застосуванні, відходу від практики їх визнання, що стало свідченням певного занепаду цінності ставлення до людини як до найвищого соціального блага.

Норми моралі опосередковано закріплюються в нормах чинного законодавства. Відображення принципу

добросовісності допускається у таких формах прояву, у суб'єктивному та об'єктивному прояві. Принцип добросовісності одним із перших було запроваджено в систему цивільного законодавства, і стосувався належності виконання договірних зобов'язань [16].

Відповідно до законодавства США принцип добросовісності закріплено як принцип договірного права, що розуміється із необхідністю дотримання критеріїв сумлінності виконання умов договору або зобов'язання, що має корелюватися відповідно до принципів свободи договору [17, с. 32].

Варто відзначити, що відповідно до традицій англійської правової системи принцип добросовісності розуміється як принцип, що реалізується на різних рівнях, де найвищий рівень притаманний лише укладанню договору страхування [18].

Принцип добросовісності закріплюється на рівні міжнародно-правового регулювання суспільних правовід-

носин, при цьому вимагається врахування національних правових традицій. Зокрема, у справі «Norsolor v. Pabalk» [19], де зазначено, що добросовісність не лише принцип договірних правовідносин, але і критерій дотримання процесуальних норм – non concedit venire contra factum prorgium; заборони вимоги реалізації того, що було скасовано чи відкликано – dolo agit qui petit quod redditurus est; заборона дій сторони, що протирічать встановленим критеріям тлумачення причин виникнення суспільних правовідносин.

Висновки. Отже, застосування принципу добросовісності є тенденцією гуманізації національних та світових правових традицій. Тенденції гуманізації нормативного регулювання принципів здійснення адміністративних процедур сприяють гарантуванню належності здійснення діяльності із врегулювання публічно-управлінських справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. *Право України*. 2011. № 4. С. 12–38.
2. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур : поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. Серія Право. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 11–15.
3. Легеза Ю. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 140–147.
4. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.
5. Шарая А. А. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 171–175.
6. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/print>
7. Галуцько В. В., Курило В. І., Короєд С. О., Дрозд О. Ю., Гиренко І. В., Єщук О. М., Риженко І. М., Іванищук А. А., Саунін Р. Д., Ямкова І. М. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. В. В. Галуцька. Херсон: Гринь Д. С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. 272 с.
8. Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративно-процедурного права. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 6 (40). С. 81–86. URL: <http://jurnaluljuridic.md/index.php/main/issue/view/88/86>
9. Криворучко І. В. Класифікація принципів адміністративної процедури та її застосування наукою державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2016. Вип. 1. С. 64–74.
10. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловійова О. М. Адміністративна процедура: конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
11. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 73–74.
12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254#Text>
13. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20170803#Text>
14. Бережна К. В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6. С. 110–114.
15. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ Ради Європи від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
16. Picod Y. L'obligation de coopération dans l'exécution du contrat, JCP 1988, I, 3318; terré f., simler r., laquette y., Droit Civil – Les obligations, beéd. Paris, 1996. P. 350, 416; Ghestin J. La formation du contrat, 3e éd. Paris, 1993. P. 232.
17. Chitty on Contracts 31st ed.: Volume 1 General Principles. Para. 1-039. P. 32.
18. Yam Seng PTE Ltd v. International Trade Corporation Ltd [2013] EWHC 111 (QB) (01 February 2013).
19. Norsolor v. Pabalk // Rev.arb. 1983. P. 525 ff. France / 09 October 1984 / France, Cour de cassation / Société Pabalk Ticaret Limited Sirketi c. Société Norsolor /83-11.355/___