

**ЗАКОННІСТЬ ЯК ФОРМАЛІЗОВАНА ЗАСАДА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ****LEGALITY AS A FORMALIZED PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE**

Муза О.В., д.ю.н., с.н.с.,  
професор кафедри кримінального та адміністративного права  
Академія адвокатури України

Статтю присвячено одному із принципів адміністративної процедури – принципу законності. Законність як правова категорія має неоднозначне трактування. Її змістова наповнюваність змінювалася залежно від розвитку українського права у певний історичний період.

Визначено, що законність як одна із засад адміністративної процедури забезпечує: 1) зв'язок між верховенством правом та нормативними правилами адміністративно-процедурного регулювання; 2) додержання адміністративними органами вимог правового порядку, заснованого у державі; 3) правомірність і межі реалізації повноважень адміністративними органами; 4) нормативну ієрархічність при застосуванні нормативно-правових актів з питань адміністративної процедури; 5) узгодженість законного та підзаконного рівнів нормативно-правового регулювання адміністративних процедур; 6) контроль у публічному управлінні через можливості інституту адміністративного оскарження та поновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу адміністративним органом за власною ініціативою.

Законодавець використав розуміння законності у сфері адміністративної процедури як принципу здійснення державою владних повноважень і, як принципу побудови системи нормативних актів.

Звернуто увагу на велику роль судової практики Верховного Суду у наближенні принципів адміністративної процедури до практики реалізації спеціально-правових норм у регулюванні окремих адміністративних процедур: Верховному Суду необхідно буде вирішувати не лише питання тлумачення норм Закону України «Про адміністративну процедуру», а й системні проблеми прогалин і неузгодженостей загального адміністративного права.

Зроблено висновок про необхідність проведення окремих наукових досліджень з питань особливостей та умов правомірності здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень, оскільки за відсутності кодифікації адміністративних матеріальних правових норм, передбачені у законі про загальну адміністративну процедуру вимоги до адміністративного розсуду потребують уточнення.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, принципи права, законність, адміністративний орган, приватна особа.

The article is devoted to one of the principles of administrative procedure – the principle of legality. Legality as a legal category has an ambiguous interpretation. Its content changed depending on the development of Ukrainian law in a certain historical period.

It was determined that legality as one of the principles of administrative procedure ensures: 1) the connection between the rule of law and regulatory rules of administrative and procedural regulation; 2) the compliance by administrative bodies with the requirements of the legal order, what established in the state; 3) the legality and limits of exercise of powers by administrative bodies; 4) the normative hierarchy in the application of regulations on administrative procedure; 5) the consistency of the legal and sub-legal levels of regulation of administrative procedures; 6) the control in public administration through the possibilities of the institute of administrative appeal and renewal of the violated right, freedom or legitimate interest by the administrative body on its own initiative.

The legislator used the understanding of «legality» in the sphere of administrative procedure as a principle of the exercise of power by the state and as a principle of building a system of regulatory acts.

It's was drawn attention to the great role of the judicial practice of the Supreme Court in bringing the principles of administrative procedure closer to the practice of implementing special legal norms in the regulation of administrative procedures, the Supreme Court will need to resolve not only the issue of interpretation of the norms of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», but also the systemic problems of gaps and inconsistencies in general administrative law.

It was concluded that it's necessary to carry out separate scientific studies on the specifics and conditions of the legality of the exercise of discretionary powers by an administrative body, since in the absence of codification of administrative material legal norms, the requirements for administrative discretion from the point of view of legality, provided for in the Law on general administrative procedure, require clarification.

**Key words:** administrative procedure, principles of law, legality, administrative body, private person.

**Вступ.** У контексті започаткованих процесів із впровадження законодавчих новацій у сфері правового регулювання адміністративних процедур важливим є продовження наукових досліджень з метою сприяння урядовим та муніципальним органам влади у здійсненні заходів щодо приведення поточної управлінської діяльності до вимог, принципів, стандартів і правил загальної адміністративної процедури, що мають набутти чинності наприкінці 2023 року.

Положення частини другої статті 3 Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі по тексту – Закон) закріплює одну із базових засад відносин реалізації адміністративно-правових норм – особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом [1].

Це формулювання створює законодавчі підстави для формування вимог до нових законодавчих та підзаконних актів, якими мають бути врегульовані адміністративно-процедурні відносини вже на основі прийнятого Закону. Більше того, принципи адміністративної процедури стають предметом не лише для врахування їхнього змісту і вимог при реалізації положень цього Закону, але й для визначення рівня їх додержання уповноваженими

суб'єктами публічної адміністрації (адміністративними органами) при розгляді відповідних публічно-правових спорів в адміністративних судах.

У розділі I Закону визначено та наведено законодавчу сутність принципів загальної адміністративної процедури (ст.ст. 4-18 Закону), серед яких виокремлено принцип законності.

Беручи до увагу зміни підходів у вітчизняній загально-теоретичній науці до розуміння законності як правового явища, засади, ідеї, а також специфічні завдання принципів адміністративної процедури, що закріплені Законом, питання про вплив принципів права, зокрема законності, на сферу адміністративно-процедурного регулювання набуває нової актуальності та правової значимості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальні питання правового регулювання адміністративних процедур є предметом дослідження таких науковців, як: О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученка, С.Г. Стеценка та ін.

**Метою цієї статті є** здійснення аналізу законодавчого визначення змісту законності як одного із формалізованих принципів адміністративної процедури.

**Виклад основного матеріалу.** Законність як правова категорія має неоднозначне трактування. Її змістова

наповнюваність змінювалася залежно від розвитку українського права у певний історичний період.

У Юридичній енциклопедії Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України термін «законність» розкривається як «критерій правового життя суспільства і громадян». Ю.С. Шемшученко і С.В. Бобровник зазначають, що «законність постає у кількох вимірах: як принцип здійснення державою владних повноважень (вимога законодавчого закріплення компетенції владних структур, ухвалення рішень у межах компетенції та на підставі закону, дотримання у діяльності державних структур конституційних прав і свобод людини); як принцип поведінки фізичних осіб у сфері права (реальна можливість здійснення суб'єктом права наданих йому прав за умови неухильного виконання покладених на нього обов'язків; можливість звернутися за судовим захистом власних прав та наявність ефективних засобів юридичної відповідальності); як принцип побудови системи нормативних актів (ієрархічність цієї системи, відповідність законів і підзаконних актів конституції держави); як режим соціально-політичного життя (вимога точного і неухильного виконання законів та заснованих на них підзаконних актів усіма суб'єктами права), що визначає реальність писаного права та ступінь його втілення» [2, с. 498].

Наведеному вище науковому твердженню більше 20 років. Його сформульовано у той часовий період, коли розпочалася законопроектна робота з підготовки закону про загальну адміністративну процедуру (Адміністративно-процедурного кодексу). Зауважу, що виходячи із законодавчого закріплення вимог законності як однієї із засад адміністративної процедури, що передбачене статтею 6 Закону, законодавець використав його розуміння (виходячи із академічного тлумачення) як принципу здійснення державою владних повноважень і, як принципу побудови системи нормативних актів, що є яскравим прикладом реалізації правової доктрини у галузево-правовому регулюванні.

Відомо, що у 2000-х роках відбулася істотна зміна підходів до явища «законність», що зумовлено активним дослідженням принципу верховенства права та впливом еволютивної практики Європейського суду з прав людини (далі по тексту – ЄСПЛ).

Саме у рішеннях ЄСПЛ ми віднаходимо розуміння законності як:

- i) складового принципу верховенства права;
- ii) правового засобу обмеження свавілля чиновників;
- iii) вимоги до мови закону;
- iv) прозорості та ефективності прийняття владних рішень;
- v) терміну, пов'язаного з встановленням Судом обставин «легітимної мети».

Звісно ж у наведеному фрагменті не зазначено всіх ознак законності, сформульовані практикою ЄСПЛ, однак і вони доводять про докорінну зміну характеристики правового явища «законність», його підпорядкування праву як ідеї врегулювання суспільних відносин.

З цього приводу варто навести думку Ю.М. Оборотова про те, що законність (правозаконність) є правовою цінністю, за допомогою якої дається оцінка правомірності дій учасників суспільних відносин. Він зауважує, що «оскільки категорія справедливості є основою правильного використання та застосування оцінок, виражених у категоріях блага, добра і зла, категорія законності (правозаконності) є основою правильного використання та застосування оцінок, виражених в категоріях формальної рівності, правомірного і неправомірного» [3, с. 15].

У Законі передбачені **формалізовані вимоги законності як принципу адміністративної процедури** [1]:

1. Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, цим

Законом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тобто, закріплено продовжуваність конституційних положень про верховенство права (ст. 8 Конституції України) та правовий порядок у державі (ст. 19 Конституції України).

Зазначене правило законності є важливим в умовах закріплення Законом компетенції адміністративного органу, запровадження інституту відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу, врегулювання існуючих підходів до визначення правонаступництва адміністративного органу, встановлення правил розгляду скарг (адміністративне оскарження).

Необхідно звернути увагу, що прийнятий адміністративний акт адміністративним органом, що не мав на це повноважень, є протиправним актом (частина друга ст. 87 Закону).

2. Адміністративний орган застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом.

Мова йде про важливу сутність законності як правової категорії – ієрархічність у застосуванні правових актів. У цьому пункті законодавець визначає особливості застосування адміністративним органом підзаконних актів у сфері правового регулювання різних видів адміністративних процедур. Це питання у практичній площині може викликати складнощі пов'язані із неузгодженістю між нормами Закону та підзаконними нормативно-правовими актами.

Зауважу, що законодавцем на розсуд адміністративного органу віднесено питання про застосування тих нормативно-правових актів, які були прийняті у порушення вимог Конституції і законів України. Особливо це стосується тих випадків, коли відповідний підзаконний нормативно-правовий акт не було піддано судовому контролю в рамках адміністративного судочинства.

Ще один дуже важливий момент. Законом зобов'язано Кабінет Міністрів України протягом 18 місяців з дня опублікування цього Закону вжити заходів щодо прийняття та/або оновлення нормативних актів органів виконавчої влади, що впливає з цього Закону, забезпечивши набрання ними чинності одночасно з набранням чинності цим Законом.

3. Здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження вважається законним у разі дотримання таких умов: 1) дискреційне повноваження передбачено законом; 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом; 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом; 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

У статті 2 Закону подано законодавчі дефініції понять, серед яких наведено визначення і дискреційних повноважень як повноважень, наданих адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано.

У статті 87 Закону передбачено, що адміністративний акт, який прийнятий адміністративним органом з незаконним використанням дискреційних повноважень, є протиправним актом.

4. 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.

5. Адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний інтерес особи, зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому.

**Висновки.** Законність як одна із засад адміністративної процедури забезпечує:

1) зв'язок між верховенством правом та нормативними правилами адміністративно-процедурного регулювання;

2) додержання адміністративними органами вимог правового порядку, заснованого у державі;

3) правомірність і межі реалізації повноважень адміністративними органами;

4) нормативну ієрархічність при застосуванні нормативно-правових актів з питань адміністративної процедури;

5) узгодженість законного та підзаконного рівнів нормативно-правового регулювання адміністративних процедур;

б) контроль у публічному управлінні через можливості інституту адміністративного оскарження та поновлення порушеного права, свободи чи законного інтересу адміністративним органом за власною ініціативою.

Звісно ж окремим питанням, яке потребує наукових досліджень поза межами цієї статті, є особливості та умови правомірності здійснення адміністративним органом дискреційних повноважень, оскільки за відсутності кодифікації адміністративних матеріальних правових норм, передбачені у Законі вимоги до адміністративного розсуду з точки зору законності потребують уточнення.

Велику роль у наближенні принципів адміністративної процедури до практики реалізації спеціально-правових норм у регулюванні окремих адміністративних процедур зіграє судова практика Верховного Суду із формування єдиної судової практики. При цьому зауважу, що, виходячи з новизни правового регулювання адміністративно-процедурних відносин, Верховному Суду необхідно буде вирішувати не лише питання тлумачення норм Закону «Про адміністративну процедуру», а й системні проблеми прогалин і неузгодженостей загального адміністративного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 20.09.2022 року).
2. Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Законність. Юридична енциклопедія. Т. 2. Київ: «Укр. Енцикл.», 1999. С. 498-499.
3. Оборотов Ю. М., Завальнюк В. В., Дудченко В. В. та ін. Актуальні грані загальнотеоретичної юриспруденції: монографія. Одеса: Фенікс, 2012. 492 с.