

УДК 342.9

**Ю. І. Цвіркун**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету,  
суддя Вищого адміністративного суду України

### ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПРИ ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ІЗ КОЛЕГІАЛЬНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Постановка проблеми. Реформування органів публічної влади є одним із пріоритетів нової державної політики України. Від реформи публічної адміністрації напругу залежать реформи в інших сферах. Успішне здійснення реформ пов'язане з якісним правовим забезпеченням, тому при реформуванні публічної адміністрації насамперед має бути зосереджено увагу на змінах до закону, переходу до іншого, якісно вищого рівня правових норм, які регулюють публічно-правові відносини.

На сьогодні процедура прийняття рішень та здійснення дій суб'єктами публічної адміністрації поки що чинним законодавством України не визначена. Правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у нашій державі вже тривалий час регулюється низкою різних законодавчих актів. Прийняття основного систематизованого закону про адміністративну процедуру постійно відкладається. Відсутність такого акту підвищує можливість щодо втручання у приватну сферу життя особи та порушення її прав, свобод та інтересів з боку суб'єктів владних повноважень, а також до неналежного рівня взаємодії між такими суб'єктами.

Основною метою реформи органів публічної влади є формування ефективної системи державного управління. Визначення і чітко розмежування повноважень та компетенції органів публічної влади різного рівня, у тому числі і колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, кількість яких все далі в Україні збільшується, має стати пріоритетом відповідної реформи, оскільки адміністративно-процедурні норми є засобом забезпечення законності управлінської діяльності. Дослідження питань регламентації процедурних аспектів у публічних правовідносинах, сутності адміністративних процедур та їх особливостей має актуальне значення на сучасному етапі реформування публічної адміністрації в Україні.

Стан дослідження. Питанням, пов'язаним з аналізом адміністративних процедур, присвячені праці таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Бевзенко, С. Гончарук, Д. Галліган, Н. Губерська, Е. Демський, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Лагода, В. Тимошук, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа, А. Школик та ін.

Метою статті є дослідження проблемних питань, які виникають у зв'язку з відсутністю ключового законодавчого акту про адміністративні процедури при здійсненні владних управлінських функцій колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, та з оскарженням їх рішень, дій чи бездіяльності у позасудовому порядку та у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Конституція України у частині другій ст. 19 встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Отже, Основний Закон нашої держави закріплює, що реалізація владних повноважень органами публічної влади та їх посадовими особами має відбуватися у відповідності до точного та повного формально-юридичного законодавчого визначення. Тобто на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб під час виконання владних управлінських функцій покладається конституційний обов'язок щодо процедури, яка має бути передбачена законом.

Встановлення щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування спеціально-дозвільного типу правового регулювання є найбільш відповідним способом впорядкування їх діяльності в умовах правової держави, позаяк забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вказаними органами та їх посадовими особами вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для всіх рамки і саме таким чином обмежує можливість прояву свавілля. Закріплюючи заборону державним органам діяти поза законом, Конституція України виходить з визначення пріоритету права перед державою, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина як головного обов'язку держави [2, с. 142].

У більшості країн Європи наявність загального законодавчого акту, предметом якого є регулювання адміністративних процедур, є нормою. Але у нас, якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковане, а Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) є чинним з 01.09.2005 року, то адміністративно-процедурне

законодавство і надалі залишається несистематизованим. Прийняття рішення щодо ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України черговий раз політиками відкладено на невизначений строк.

Однак в Україні є запит на окремий нормативно-правовий акт про адміністративні процедури. Наразі українськими фахівцями у галузі адміністративного права точаться дискусії щодо того, яким має бути цей акт. Зокрема вітчизняні науковці визначаються з обсягом питань, які повинен регламентувати даний закон, а також чи має він бути кодифікованим.

О. Люхтергердт, аналізуючи адміністративні процедурні закони, які на сьогодні діють у Європі, та мотиви, які спричинили до їх прийняття, ідентифікує щонайменше чотири головних цілі кодифікації адміністративного процедурного права: 1) підтримання громадянина як носія основних прав перед державним управлінням; 2) забезпечення законності управлінської діяльності; 3) врегулювання адміністративної процедури слугує підвищенню якості управлінських рішень щодо їх фахової коректності та професійної ефективності; 4) забезпечення панування правової безпеки у державі завдяки тому, що управлінські рішення не можуть свавільно прийматись або знову скасовуватись установами та посадовими особами, а тільки за наявності відповідних передумов та у рамках процедури, яка відповідає принципам правової держави. Це стосується також і відкликання або відповідно скасування індивідуальних актів [3, с. 25].

Створення нової моделі суб'єктів публічної адміністрації та формування ефективної організації публічної влади на всіх рівнях – центральному, регіональному, місцевому є основним завданням сучасної реформи. Тож україні необхідним є прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру, який належним чином має упорядкувати відносини у сфері публічного управління, діяльність суб'єктів публічної адміністрації та порядок оскарження їх рішень, дій та бездіяльності.

Зарубіжні науковці адміністративного права визначають низку переваг ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру:

1) адміністративно-процедурний кодекс вносить порядок і послідовність у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, у свою чергу, служить ефективності та економності прийняття рішень;

2) перевагою кодексу є те, що не потрібно кожного разу розробляти процедури при появі нових адміністративних справ; замість цього кодекс формує загальний, встановлений знаменник, що відповідає різноманітним видам адміністративних дій, який може бути модифіковано за необхідності;

3) адміністративно-процедурний кодекс встановлює мінімальні стандарти, які повинні дотримуватись у всіх сферах адміністрації. Адже ризик полягає у тому, що без єдиного кодексу процедури будуть сильно відрізнятись у залежності від контексту, при тому одні з них можуть перевищувати вимоги кодексу, інші ж будуть недостатніми;

4) адміністративно-процедурні кодекси містять загальні принципи, які повинні застосовуватись у практиці діяльності публічної адміністрації. Ці принципи є вказівкою для публічних службовців, а також стандартом, відносно якого може бути оцінено їх дії [4, с. 287-288].

За відсутністю окремого законодавчого акту, предметом якого є регулювання адміністративної процедури, положення КАСУ з 01.09.2005 року по цей час слугують як адміністративно-процедурні норми. До врегулювання адміністративної процедури відповідним окремим законом основні критерії, на які мають орієнтуватися суб'єкти публічної адміністрації при прийнятті рішення чи вчиненні дії, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСУ.

Ч. 3 ст. 2 КАСУ передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [5].

Як показує досвід практичної реалізації положень, що містяться у ч. 3 ст. 2 КАСУ, можемо говорити про те, що їх недостатньо для того, щоб колегіальні суб'єкти публічної адміністрації діяли за принципом: «заборонено все, крім дозволеного законом». Це зокрема пов'язано із тим, що КАСУ визначає, зокрема, повноваження адміністративних судів, порядок звернення до них та здійснення адміністративного судочинства, і норми процесуального права не можуть у повній мірі замінити процедурні норми. При цьому слід зазначити, що за відсутності процедур важко сформулювати вимоги до суб'єкта владних повноважень як до відповідача у позовному провадженні. Так, відповідальність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації має невизначений характер, що, у свою чергу, призво-

дить до збільшення кількості порушень прав фізичних і юридичних осіб з їх боку.

В. Тимошук один із перших, хто із вітчизняних науковців дав визначення адміністративної процедури. Ґрунтуючись на західному досвіді та зважаючи на межі національного дослідження, він запропонував таке визначення: адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. При цьому він звернув увагу на те, що адміністративна процедура поділяється на безспірну (неповну) та спірну (повну) [6, с. 24].

У свою чергу В. Авер'янов, аналізуючи проект Адміністративно-процедурного кодексу України зазначив, що він впорядковує процедурні аспекти діяльності суб'єктів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо приватних осіб шляхом встановлення двох уніфікованих видів адміністративної процедури: а) перший вид – це процедура розгляду індивідуальної справи особи за її власною заявою чи за ініціативою адміністративного органу; б) другий вид – це процедура так званого адміністративного оскарження, тобто розгляду у позасудовому порядку скарги особи на рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу [7, с. 12].

Отже, оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації може відбуватися у порядку адміністративного оскарження у відповідності до адміністративно-процедурних норм та у судовому порядку у відповідності до адміністративно-процесуальних норм.

А. Школик відзначає низку чинників, які визначають зміст юридичних норм про порядок діяльності публічної адміністрації та судів: 1) у переважній більшості випадків правовідносини, в які вступає публічна адміністрація, не є спірними; 2) лише в окремих видах проваджень публічна адміністрація вступає у спірні правовідносини, що зумовлює необхідність квазісудового типу розгляду і вирішення адміністративної справи; 3) головним завданням публічної адміністрації є реалізація прав, свобод і законних інтересів особи, а суду – захист цих прав [8, с. 189].

Вищезазначені українські науковці у своїх дослідженнях приходять до висновку, що основні відмінності діяльності суб'єктів публічної адміністрації і судів полягають в їх завданнях. Так, звертається увага на те, що визначальним призначенням суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому забезпечення захисту цих прав, свобод та інтересів у разі їх порушення покладається на адміністративні суди. Також суб'єкти публічної адміністрації у випадках, передбачених законом, вирішують спори у порядку адміністративного оскарження, тобто в окремих випадках здійснюють функцію захисту,

однак основним їх завданням все-таки є забезпечення виконання Конституції і законів України при реалізації приватними особами своїх прав, свобод та інтересів.

Тож суб'єкти публічної адміністрації всіх рівнів мають забезпечувати виконання Конституції і законів України у відповідності до приписів законодавчих актів чи адміністративних договорів, діяти у публічних інтересах при виконанні владних управлінських функцій. Влада – це насамперед обов'язок забезпечення прав особи. Тому сьогодні вимагає існування окремого законодавчого акта, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. Даний акт має установити засади правової регламентації процедур підготовки, прийняття і оскарження індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації з питань реалізації прав, свобод та інтересів осіб. До того ж, на нашу думку, група норм цього акту в окремому порядку має бути спрямована на регулювання поведінки та діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Своє бачення щодо визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» висловило чимало українських науковців. Однак чинне законодавство України не містить такого визначення, відсутній їх розширений і чіткий перелік.

У ст. ст. 2, 48 КАСУ можемо бачити приблизний перелік «суб'єктів публічної адміністрації»: органи державної влади; органи влади АРК; органи місцевого самоврядування; їх посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень [5].

Також законодавство України не містить поділу «суб'єктів публічної адміністрації» на одноособових та колегіальних, а також їх визначення. Хоча у зв'язку із демократизацією інститутів влади в Україні кількість останніх постійно збільшується. Вони відіграють ключову роль у діяльності всіх трьох гілок державної влади та у системі органів місцевого самоврядування. До прикладу, колегіальними суб'єктами публічної адміністрації є: Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки України; Центральна виборча комісія; Верховна Рада України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; сільські, селищні, міські, районні в місті ради; районні та обласні ради; Рахункова палата України; Аудиторська палата; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції при прийнятті рішень колегіально; Вища рада правосуддя; Вища кваліфікаційна комісія суддів України; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури та інші органи публічної влади.

Н. Губерська звертає увагу на те, що будь-яка адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яку складає певна сукупність окремих

елементів. Основними складовими елементами адміністративних процедур є стадії, етапи й окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Саме ці елементи й визначають структуру та послідовність вчинення дій під час розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ [9, с. 11].

Сутність, види, розмежування функцій та повноважень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації залишаються невизначеними. Так само залишаються неунормованими основні складові елементи адміністративних процедур, що ними здійснюються. При цьому законодавчі прогалини щодо відповідальності таких суб'єктів поглиблюють проблему порушення ними прав, свобод та інтересів особи.

У країнах, в яких діють законодавчі акти про адміністративну процедуру, визначено місце кожного органу у вертикалі органів влади та порядок здійснення ними адміністративного провадження. Окреме визначення передбачене і щодо колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

За прикладом звернемося до чинного законодавства держави пострадянського простору. Так, у Законі Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» від 21.10.2005 року, який набрав чинності в один день з Адміністративно-процесуальним кодексом Азербайджанської Республіки, є глава V, статті якої визначають адміністративне провадження у колегіальному адміністративному органі. Зокрема, глава V цього Закону містить такі статті: ст. 53 «Порядок адміністративного провадження у колегіальному адміністративному органі»; ст. 54 «Порядок проведення засідання колегіального органу»; ст. 55 «Кворум»; ст. 56 «Протокол засідання колегіального адміністративного органу» [10].

А. Школик зазначає, що визначення обсягу правового регулювання майбутнього закону (кодексу) України про адміністративну процедуру повинно враховувати як досвід окремих зарубіжних держав <...>, так і загальноєвропейські тенденції розвитку стандартів адміністративної процедури. А вибір того чи іншого варіанта повинен бути належно обґрунтований із врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості у практичній діяльності публічної адміністрації нашої держави [11, с. 24].

Отже, закон, предметом якого має стати регулювання діяльності публічної адміністрації в Україні, повинен бути детальним і стосуватися усіх важливих питань щодо провадження процедур. Він повинен передбачати порядок і послідовність використання суб'єктами публічної адміністрації своїх повноважень. Також цей закон повинен встановлювати стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб'єкти у своїй діяльності. Особливої уваги потребує конкретизація управлінської діяльності щодо вико-

нання повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Це стосується зниження обсягу управлінських рішень і дій на власний розсуд. У цьому законі має бути передбачена процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності таких суб'єктів в адміністративному порядку та закріплене право на судовий захист після здійснення адміністративного контролю.

Висновки. Підсумовуючи викладене можемо констатувати, що наявність систематизованого основного нормативно-правового акту, який регламентує адміністративну процедуру, істотно сприяє підвищенню ефективності виконання своїх функцій органами публічної влади, оскільки відсутність чітких законодавчих приписів щодо адміністративних проваджень дозволяє довільно застосовувати закон та реалізовувати свої владні повноваження суб'єктами публічної адміністрації. Одним із напрямів здійснення реформи публічної адміністрації є реформування її суб'єктів, у тому числі і колегіальних, шляхом визначення їх статусу, уточнення функцій, встановлення відповідальності за виконання покладених на них завдань, посилення адміністративного, судового та громадського контролю за їх діяльністю.

Аналіз чинного законодавства України щодо повноважень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації дозволяє зробити висновок про необхідність подальшої регламентації обсягу їх повноважень, пов'язаних з регулюванням відносин між ними та фізичними і юридичними особами у різних сферах публічно-правових відносин. Норми акту про адміністративну процедуру мають надати процесу здійснення владних управлінських функцій системності, запобігти дублюванню таких функцій, виключити формування правових колізій, мінімізувати діяльність на власний розсуд, забезпечити відкритість і прозорість діяльності відповідних суб'єктів. Результати дослідження підтверджують думку про необхідність належного відображення специфіки здійснення повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації у законодавстві про адміністративну процедуру, а також порядок оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, оскільки чинні норми належним чином не регулюють відповідні питання.

### Література

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с.
3. Люхтергандт Отто. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал: правове видання. – Київ : Юстиніан, 2002. Вип. 5. – С. 24-28.

4. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

5. Кодекс административного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.

6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

7. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права : Укр. наук.-теорет. часопис ; Київ. ун-т права / голов. ред. Ю. С. Шемшученко. – С. 8-14.

8. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжним поняттям / А. М. Школик // Вісник львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Випуск 59. – С. 185-193.

9. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види / Н. Л. Губерська // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право : зб. наук. пр. ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород : [б. в.], 2015. – Вип. 32. – Т. 3. – С. 11-15.

10. Про адміністративне провадження : Закон Азербайджанської Республіки від 21 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=13868](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868).

11. Школик А. М. Обсяг правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру / А. М. Школик // Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Київ. ун-т, 2012. – С. 16-25.

#### Анотація

**Цвіркун Ю. І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. – Стаття.**

У статті досліджено значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністра-

ції. Придільену увагу особливостям адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у позасудовому порядку та у порядку адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, публічна адміністрація, публічно-правові спори, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, адміністративне оскарження.

#### Аннотация

**Цвиркун Ю. И. Значение административных процедур при решении публично-правовых споров коллегиальными субъектами публичной администрации. – Статья.**

В статье исследовано значение административных процедур при решении публично-правовых споров коллегиальными субъектами публичной администрации. Уделено внимание особенностям административного обжалования решений, действий или бездействия коллегиальных субъектов публичной администрации во внесудебном порядке и в порядке административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** административная процедура, публичная администрация, публично-правовые споры, коллегиальные субъекты публичной администрации, административное обжалование.

#### Summary

**Tsvirkun Yu. I. The value of administrative procedures when resolving public-law disputes with collegial ones subjects of public administration. – Article.**

The article studies the importance of administrative procedures in resolving of public-law disputes with collegial entities of public administration. The scope includes the specifics of administrative appeal of decisions, actions or inactivity of collegiate entities of public administration in extrajudicial order and in the administrative legal procedure.

**Key words:** administrative procedure, public administration, public-law disputes, collegial entities of public administration, administrative appeal.