

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

PUBLIC ADMINISTRATION APPARATUS AS SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORY AND PRACTICE

Шерстюк Г.М., к.ю.н.,

старший викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Боднарчук І.О., викладач кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Грачова О.Ю., студентка III курсу факультету соціології і права

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Стаття присвячена дослідженню особливостей органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного процесу. Розглянуто загальнотеоретичне поняття «процесуальна діяльність органів публічної адміністрації». Спираючись на основні нормативно-правові акти України, що регулюють правовий статус суб'єктів владних повноважень, зазначено про своєрідності їхнього функціонування та тлумачення. Зокрема, зауважено про доцільність впровадження Концепції адміністративної реформи з метою створення новітніх засад щодо надання управлінських функцій приватним особам.

В науковій статті розглядаються основні принципи реформування органів державного управління, зокрема зроблено акцент на Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки. Виокремлено основні концепції, які плануються бути реалізовані протягом 2022–2025 років. Підкреслено важливість запровадження юридичних актів у сфері управлінської діяльності, що містять аспекти законодавства Європейського Союзу, спираючись на набуття Україною правового статусу кандидата в члени Європейського Союзу.

Зосереджено погляд на ролі адміністративного договору як джерела адміністративного права. Зауважено, що питання посилення на даний акт не достатньо врегульований і є доцільним його подальше дослідження.

Авторами статті звертається увага на практичні основи здійснення повноважень органами публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. Зазначено про судові доктрини, які відображають аспекти діянь публічної адміністрації в безпосередніх реальних ситуаціях. Виокремлено певні кроки, що дають гарантію на забезпечення якісного юридичного регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права в теоретичних аспектах (поглядах науковців, нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративно-процесуального права) та практичних (рішень адміністративних судів, органів місцевого самоврядування, виконавчої влади та інших суб'єктів, що наділені владними повноваженнями).

Ключові слова: органи публічної адміністрації, суб'єкти, адміністративний процес, адміністративне судочинство, процесуальна діяльність, управлінські функції, владні повноваження.

The article is devoted to the study of the peculiarities of public administration bodies as subjects of the administrative process. The general theoretical concept of "procedural activity of public administration bodies" is considered. Based on the main normative legal acts of Ukraine, which regulate the legal status of subjects of power, it is noted about the peculiarities of their functioning and interpretation. In particular, the expediency of implementing Concepts of administrative reform with the aim of creating the latest principles for providing management functions to private individuals was noted.

The scientific article examines the main principles of reforming public administration bodies, in particular, the emphasis is placed on the Strategy of Reforming the Public Administration of Ukraine for 2022–2025. The main concepts that are planned to be implemented during 2022–2025 are highlighted. The importance of introducing legal acts in the field of management activities containing aspects of European Union legislation, based on Ukraine's acquisition of the legal status of a candidate for membership of the European Union, is emphasized.

The focus is on the role of the administrative contract as a source of administrative law. It is noted that the issues of reference to this act are not sufficiently settled and their further research is appropriate.

The authors of the article draw attention to the practical foundations of the exercise of their powers by public administration bodies in administrative proceedings. It is noted about the judicial doctrines, which reflect aspects of actions of public administration in immediate real situations. Certain steps have been singled out, which provide a guarantee for the provision of high-quality legal regulation of the activities of public administration bodies as subjects of administrative-procedural law in theoretical aspects (views of scientists, regulatory and legal acts, which are the sources of administrative-procedural law) and practical (decisions of administrative courts, bodies of local self-government, executive power, and other subjects endowed with power).

Key words: public administration bodies, subjects, administrative process, administrative proceedings, procedural activity, management functions, authority.

Постановка проблеми. Якісне регулювання адміністративного судочинства є неможливим без належного юридичного функціонування всіх суб'єктів адміністративного процесу. Одними із таких провідних учасників, що впливають на здійснення адміністративної юстиції є органи публічної адміністрації. Загалом, діяльність публічної адміністрації як елементу адміністративного процесу, залежить від її кваліфікованого розуміння, забезпечення юридичного становища, що встановлюють адміністративну-процесуальну правосуб'єктність. Зокрема, в умовах сьогодишніх реалій, нормативно-правова основа функціонування органів публічної адміністрації має активно підлаштовуватись під сучасні інтеграційні явища в Україні задля відповід-

ності прав і свобод осіб європейським стандартам у здійсненні адміністративного судочинства. Проте, теперішній ступінь розвиненості юридичного функціонування діяльності органів публічної адміністрації свідчить про недостатньою дієвість та прозорість процедури взаємодії громадян з органами публічної влади. Тому, вищенаведені умови визначають необхідність проведення аналізу щодо процесуальної діяльності органів публічної адміністрації та їхній вплив на адміністративне судочинство.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі особливості правосуб'єктності органів публічної адміністрації як елементу адміністративного судочинства розглядали такі провідні вчені в галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янова, К.В. Басіна,

В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, І.І. Богдан, Л.К. Воронова, В.М. Гарашук, Е.Ф. Демський, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, Р.В. Миронюка, Р.С. Мельника та інші. В тому числі, органи публічної адміністрації у функціонуванні адміністративного процесу були зображені в наукових працях вчених: А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, О.І. Харитонові.

Мета статті полягає в аналізі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного процесу, спираючись на теорію і практику.

Основними завданнями є:

1. Дослідження нормативної бази джерел адміністративно-процесуального права, що містять в собі ознаки юридичного регулювання органів публічної адміністрації;

2. Визначення функціонування органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного судочинства;

3. Встановлення особливостей теоретичних та практичних засад щодо юридичного закріплення публічної адміністрації в адміністративному процесі.

Виклад основного матеріалу. Основою юридичного регулювання органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права є Конституція України [1]. В статті 3 Основного Закону України зазначено: що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Тому, на основі вищевказаного, зауважимо, що неухильне дотримання прав і свобод людини, забезпечення їхньої недоторканності є найбільшим завданням органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших публічних установ. Адже такі дії органів публічних учасників, що наділені владними повноваженнями свідчать про наявність демократизму, лояльності до громадян у державі.

Зокрема, в ст. 40, 50 Конституції України виокремлено положення, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк; також кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, тощо [1]. Зауважимо, що вищевказані приписи Конституції України відображають взаємодію матеріального та процесуального зв'язків, що регламентують захист прав громадян.

Особливої уваги в сфері функціонування юридичної процесуальної діяльності суб'єктів владних повноважень потребують доктрини, програми, концепції. Вищевказані правові приписи зазвичай характеризуються під законністю, елементи якої виокремлюють стратегічні завдання щодо реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя.

Цілі, що описані в програмі державної політики як пріоритетні, мають бути винесені на обговорення громадськості та законодавчому органу. Після розгляду певні наміри органів влади перетворюються в нормативно-правові акти, які описують етапи вирішення проблематики у галузі адміністративного судочинства. Зокрема, одним із прикладів намагань державної влади здійснити реформи у діяльності своїх компетентних осіб є Концепція адміністративної реформи в Україні (надалі - Концепція) [2]. Концепція була прийнята ще у 1998 році, але її положення залишаються актуальними й станом на жовтень 2022 року. Адже в основі цього документи наявні питання, що й надалі залишаються невирішеними і юридично не врегульованими. Відповідно, в 5 розділі «Засоби забезпе-

чення адміністративної реформи» були зазначені процесуальні акти, що мають бути прийняті Верховною Радою України (надалі - ВРУ) з метою забезпечення належної процесуальної діяльності органів публічної влади. Однією з умовою запропоновано юридично закріпити порядок надання органами виконавчої влади управлінських послуг. Ці питання мають міститись в спеціальному Законі України «Про управлінські послуги громадянам»; з метою покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України; створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади як адміністративна юстиція, процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України [2]. Вважаємо, що прийняття вищевказаних нормативно-правових актів є важливим для підтримання якісної взаємодії органів публічної адміністрації при здійсненні адміністративного судочинства з громадянами.

Зауважимо, що особливості процесуальної регламентації щодо забезпечення органами публічної адміністрації прав громадян знайшли своє відображення в найважливішому нормативно-правовому акті адміністративного судочинства – Кодексі адміністративного судочинства України (надалі - КАС України) [3].

В умовах постійної модернізації й оновлення всіх сфер суспільного було здійснено відповідні зміни й реформування державного управління в Україні. Так, Кабінетом Міністрів України (надалі - КМУ) було прийнято розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України», який передбачає Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки (надалі - Нова Стратегія) та затверджує основні засади її здійснення [4]. Як зазначається у правовому документі КМУ, Нова Стратегія є продовження минулого реформування державного управління, що була зазначена в Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» й зокрема сформована на основі результату оцінки стану державного управління України, яка була проведена експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA).

Відповідно, найголовніша ціль Нової Стратегії позначається у побудові цифрової та економічно стабільної держави, що гарантує захист громадян, спираючись на стандарти Європейського Союзу.

КМУ наголошує, що незважаючи на наявність воєнного стану, який спричинений повномасштабним вторгненням російської федерації в Україну, економіка і державне управління мають залишатися стабільними до перемоги, а після перемоги продовжувати розвиватись. Тому, КМУ й надалі визначає такі очікувані результати щодо реформування державного управління: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави [4].

Таким чином, на основі вищевказаного, можемо встановити, що Нова Стратегія виробляє новітні механізми функціонування органів публічної адміністрації та виробляє етапи її створення.

Особливої уваги забезпечення ролі публічної адміністрації в адміністративному процесі потребують нормативні акти, що регулюють процесуальну форму розгляду індивідуальних справ.

Зокрема, зазвичай, юридичні документи поділяються на три види класифікації:

1) Закони, що регулюють процесуальний статус органів публічної адміністрації. Їх становлять такі нормативні документи: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації»

2) Юридичні акти, які визначають процесуальну форму розгляду конкретної справи, де суб'єктом виступає орган публічної адміністрації. Відповідно, вони поділяються на закони і кодекси. Законами у вирішенні процесуальної діяльності в сфері публічного управління є такі нормативно-правові акти: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності»; «Про звернення громадян», «Про засади державного контролю у сфері господарської діяльності». Зокрема, правові засади процесуального регулювання органів публічної адміністрації відображаються в КАС України та Митному кодексі України.

Значимо, що незважаючи на наявність вищезгаданих правових актів, вважаємо доцільним прийняття Кодексу про адміністративні процедури, який буде компетентний вирішувати основну проблематику питань, що пов'язані з органами публічної адміністрації, спираючись на європейські стандарти.

Розуміємо, що наявність Кодексу про адміністративні процедури не зможе регулювати всі механізми в процесуальній діяльності, пов'язані із взаємодією органів публічної адміністрації із приватними особами, але зробить важливий та новітній крок до уніфікації діянь суб'єктів владних повноважень.

Унікального значення в епоху нашого сьогодення є набуття Україною статусу кандидата в члени Європейського Союзу. Саме тому, аби державне законодавство відповідало вимогам, що прописані в статутах Ради Європи, вважаємо доцільним впровадження в Україні правових приписів, що розроблені з урахуванням особливостей законодавства Європейського Союзу. Слід відзначити такі акти: «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Вищезгадані нормативно-правові положення містять ідеї, що характерні для правової діяльності країн Європейського Союзу і наближають органи публічної адміністрації до європейських стандартів.

Повертаючись до вітчизняних правових документів, варто не оминати увагою укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження органів виконавчої влади, що прийняті та погоджені у межах їхніх повноважень, оскільки дані акти містять найбільшу сукупність елементів, що впливають на принципи процесуального регулювання органів публічної адміністрації.

Відповідно, до законодавчих актів Президента України варто віднести: «Про утворення військово-цивільної адміністрації», «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримка ініціатив громадськості у цій сфері», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Таким чином, можемо зауважити, що укази Президента містять приписи, що пов'язані з діяльністю суб'єктів владних повноважень та їхніх обов'язків.

При цьому, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України містять велику кількість процесуальних аспектів, що визначають процесуальний порядок здійснення публічної і контрольної діяльності органів публічної адміністрації. Наприклад «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності

з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення», «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», «Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування».

Останнім теоретичним положенням процесуального законодавства, що регулює діяльність органів публічної адміністрації є адміністративні договори. Адміністративні договори не набули вагомості, як інші нормативно-правові акти, проте були вперше зазначені в КАС України. Так, п. 16 ст. 2 вищезгаданого нормативного акту зазначає, що адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону [3]. В науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, за загальною редакцією В.К. Матвійчука розрізняють такі види адміністративних договорів: установчі; компетенційно-розмежувальні; про делегування повноважень; програмно-політичні; про дружбу й співробітництво; про громадянську згоду; міжнародні договори; договори між державними та недержавними структурами тощо [5]. Вважаємо, що думка науковця є обґрунтованою і доцільною для використання у процесуальних аспектах органів публічної адміністрації. Прикладами адміністративних договорів як джерел адміністративного процесуального права є: «Типова генеральна угода про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління» [6], «Типова мирова угода про припинення провадження в справі про порушення митних правил» [7].

Вагомого значення в аналізі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного процесу потребує визначення практичних засад, що базуються на основі судових доктрин.

Зокрема, важливу роль регламентації процесуальної діяльності органів публічної адміністрації доцільно виокремити акти у судових рішеннях, в яких суб'єктом владних повноважень виступає орган місцевого самоврядування. Так, у Ухвалі № 10341723 Київського окружного адміністративного суду від 18.02.2022 [8] зазначається про оскарження дій Зазимської сільської ради щодо бездіяльності в земельному спорі. В рішенні розписано фактичні обставини щодо перевищень владними суб'єктами своїх повноважень та компетенцій, спираючись на Земельний Кодекс України, Закон України «Про місцеве самоврядування». Таким чином, встановлено основні засади щодо вирішення земельних справ із суб'єктом публічної адміністрації, зазначено, якими законодавчими актами регулюється діяльність безпосередньої селищної ради. Тому, таким образом, зауважимо, про доцільне регулювання та відновлення порушених прав осіб у публічно-правових спорах.

Ще одним із прикладів практичних засад регулювання публічних адміністрацій у здійсненні адміністративного процесу є Рішення Івано-Франківської міської ради № 310 «Про оскарження постанов адміністративних комісій» [9]. В акті зазначаються особливості вирішення скарг, пов'язаних із суб'єктами владними повноваженнями та етапи їхнього врегулювання.

Таким чином, на основі вищезгаданого, можемо зауважити, що окремі рішення районних судів містять положення щодо практичного застосування норм законодавства у вирішенні ситуацій між суб'єктами публічних адміністрацій та громадянами та свідчить про належну правову регламентацію даних положень.

Висновок. Отже, на основі вищенаведеного, можна дійти до висновку, що в умовах сьогоденних реалій, правове регулювання органів публічної адміністрації як суб'єкту адміністративного процесу, потребує постійного дослідження, що стане своєрідним поштовхом до реформування юридичної сфери державного управління.

Зазначено, що на сьогодні не існує єдиного нормативно- правового акту, який би закріплював статус органів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. З'ясовано, що під поняттям терміну «публічна адміністрація» розуміють різних суб'єктів адміністративного права, що наділені владними повноваженнями.

Досліджено, що органи публічної адміністрації як суб'єкт адміністративного процесу розглянуті в Конституції України, базових нормативно- правових актах: Законах України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». В тому числі зроблено акцент на доцільності тлумачення приписів Концепції адміністративної реформи та відповідно зроблено висновок про важливість прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, який би регулював процесуальні відносини суб'єктів публічної адміністрації.

Особлива увага присвячена реформуванню органів державного управління, зокрема зроблено акцент на Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, яка була прийнята Кабінетом Міністрів України. Розглянуто основні цілі створення даної стратегії, відповідно виокремлено про відповідність положень документу європейським стандартам.

Розглянуто умови щодо важливості запровадження юридичних актів у сфері управлінської діяльності, що

містять аспекти законодавства Ради Європи. На прикладах Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зауважено про доцільність вироблення механізму взаємодії країн Європейського Союзу та України у сфері діяльності суб'єктів владних повноважень.

Авторами статті встановлено, що процесуальне функціонування органів публічної адміністрації відображено в постановах, розпорядженнях Кабінету Міністрів України, указах Президента України. Вищенаведені акти регулюють особливості статусу органів публічної адміністрації в певних сферах суспільного життя.

З'ясовано особливості регулювання адміністративних договорів в адміністративному судочинстві та регламентовано актуальність їхнього запровадження на законодавчому рівні.

Під час розгляду статті, акцентовано увагу на практичних заходах реалізації органів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. Відповідно, виокремлено різні за суспільними відносинами судові рішення, що дають поштовх до подальших досліджень статусу органів публічної адміністрації під час адміністративного процесу у реальних ситуаціях.

Таким чином, зауважимо, що органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного процесу продовжують активно адаптуватись та прилаштуватись до нових реалій. Адже якісна процесуальна діяльність органів публічної адміністрації гарантує юридичну стабільність державного сектору нашої держави, забезпечення прав і свобод громадян під час надання їм різноманітних управлінських послуг суб'єктами владними повноваженнями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Закон України №254к/96-ВР від 28.06.1996 року. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> (дата звернення: 01.10.2022).
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України №810/98 від 22.07.1998 року. Офіс Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2022).
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 року. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 01.10.2022).
4. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України Кабінету Міністрів України № 831-р від 21.07.2021 року. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-р#n9> (дата звернення: 01.10.2022).
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства : в 2-х т. Т. 2 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. К. : Алерта, КНТ, 2008. 752 с.
6. Про затвердження Типової генеральної угоди про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління: Наказ Фонду Державного Майна України № 3513 від 04.11.2013. Фонд Державного Майна України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1968-13#Text> (дата звернення: 02.10.2022).
7. Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил: Наказ Міністерства Фінансів України № 607 від 28.05.2012. Міністерство Фінансів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12#Text> (дата звернення: 02.10.2022).
8. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 18 лютого 2022 року у справі № 10341723. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103417323> (дата звернення: 02.02.2022).
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.