

10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

11. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова КМУ від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п>.

12. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2007-п>.

13. Про затвердження Положення про Державну надзвичайну протиепізоотичну комісію при Кабінеті Міністрів України та типових положень про місцеві державні надзвичайні протиепізоотичні комісії : Постанова КМУ від 21 листопада 2007 р. № 1350. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1350-2007-п>.

14. Про Службу безпеки України : Закон України / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 38.

ЛОГВИНЕНКО А. О.,
здобувач кафедри конституційного
і адміністративного права
(*Національний авіаційний університет*)

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-30>

ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: СУТНІСТЬ І СИСТЕМАТИЗАЦІЯ

У статті визначено сутність процесуальної форми реалізації компетенції органу публічної адміністрації, а також систематизацію існуючих процесуальних форм, вироблення на цій основі пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Визначено, що перспективною є характеристика процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації, виходячи з наукового підходу щодо сприйняття її як зовнішнього вираження провадження у адміністративній справі.

Процесуальні форми реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції систематизовано за критерієм виконуваних завдань. За цим критерієм виділено провадження, спрямовані на: вирішення спорів та/або притягнення особи до юридичної відповідальності (юрисдикційні); виконання завдань управлінського характеру (неюрисдикційні). Першими є провадження: а) в адміністративних судах; б) щодо реалізації заходів адміністративного примусу; в) щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Неюрисдикційними процесуальними формами реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції виділено провадження щодо реалізації функцій державного управління: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами, що перебувають у власності держави. До неюрисдикційних процесуальних форм необхідно вказати, крім того, на провадження, спрямовані на управління всередині конкретної системи: організація, управління кадрами тощо.



З метою розвитку гарантій прав державного службовця, зокрема – порядку заявлення відводу, а також створення умов щодо об'єктивного розгляду дисциплінарної справи було визначено доцільність внесення зміни до ч. 3 ст. 69 Закону «Про державну службу», доповнивши її абзацом 5, який викласти у такій редакції: «До початку розгляду дисциплінарної справи по суті державний службовець має право заявити відвід одному чи всім членам дисциплінарної комісії».

У результаті проведеного дослідження обґрунтовано, що перспективними напрямами подальших наукових досліджень доцільно вважати уточнення ознак процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, суб'єкти публічної влади, адміністративне провадження, правосуддя, неюрисдикційні адміністративні провадження.

The article defines the essence of the procedural form of the implementation of the competence of the public administration body, as well as the systematization of existing procedural forms, the development on this basis of proposals on the improvement of the existing administrative law.

It is determined that the promising characterization of the procedural form of the implementation of competence by public administration bodies is based on the scientific approach to perceiving it as an external expression of proceedings in an administrative case.

The procedural forms of implementation by the public administration bodies of their competence are systematized according to the criterion of the tasks performed. According to this criterion, proceedings are directed to: resolving disputes and / or bringing a person to legal liability (jurisdictional); performance of managerial tasks (non-jurisdiction). The first is the proceedings: a) in administrative courts; b) on the implementation of measures of administrative coercion; c) regarding bringing to disciplinary responsibility.

Non-jurisdictional procedural forms of implementation by public administration bodies are allocated to the implementation of functions of public administration: planning, regulation, control, management of objects owned by the state. To non-divisive procedural forms it is necessary to specify, in addition, the proceedings directed at the management within a specific system: organization, management of personnel, etc.

In order to develop the guarantees of the rights of a civil servant, in particular – the order of the statement of withdrawal, as well as the creation of conditions for the objective consideration of the disciplinary case, it was determined the feasibility of introducing amendments to Part 3 of Art. 69 of the Law “On Civil Service”, supplemented it with paragraph 5, which reads as follows: “Before the commencement of consideration of a disciplinary case, a civil servant has the right to appeal to one or all members of a disciplinary commission”.

As a result of the research, it was substantiated that perspective directions of further research should be considered as clarification of the signs of procedural form of implementation of competence by public administration bodies.

Key words: public administration bodies, subjects of public authority, administrative proceedings, justice, non-jurisdictional administrative proceedings.

Вступ. Значення опрацювання процесуальної форми здійснення суб'єктами публічної влади своїх повноважень зумовлюється положеннями ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до яких вказані суб'єкти мають діяти виключно на підставі, в межах та у спосіб,



передбачений законодавством. Попри наведене, на сьогодні відсутній єдиний законодавчий підхід щодо врегулювання процесуальних форм реалізації зазначених повноважень.

На позитивну оцінку заслуговує відповідна спроба, що мала місце у 2012 році, коли було подано проект Адміністративно-процедурного кодексу України [1]. Втім, з того часу ані відповідних законодавчих ініціатив, ані наукових досліджень в цьому напрямі на належному рівні не було проведено. Одним з наслідків наведеного можна вважати недоліки правового регулювання щодо як юрисдикційних, так і неюрисдикційних адміністративних проваджень, наприклад дисциплінарні провадження, провадження щодо надання адміністративних послуг тощо.

Найближчими роботами, що стосуються проблематики процесуальної форми здійснення суб'єктами публічної влади своїх повноважень, слід вважати роботи у сфері судочинства, не тільки адміністративного, але й цивільного, що торкають питання процесуальної форми здійснення правосуддя.

Крім того, необхідно згадати окремі роботи у сфері теорії права, що торкаються цього питання: С.С. Алексєєв, В.М. Горшенєв, С.О. Архіпов та інших. Найближчою достатньо опрацьованою проблематикою є тематика проваджень у адміністративному праві. Втім, розгляд їх саме як процесуальної форми реалізації суб'єктами публічної влади своїх повноважень не дістав належної наукової уваги.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності процесуальної форми реалізації компетенції органу публічної адміністрації, а також систематизація існуючих процесуальних форм, вироблення на цій основі пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, суб'єкти публічної влади мають реалізовувати свої повноваження у межах та спосіб, визначений законом. Вказане актуалізує питання процесуальної форми реалізації повноважень вказаних суб'єктів. Усталеним сьогодні є визначення процесуальної форми з позиції системи саме вказаних меж та засобів, що є обов'язковою формою реалізації повноважень суб'єктів публічної влади.

Так, адміністративний процес як у широкому, так і у вузькому розумінні відображає саме порядок застосування суб'єктом публічної влади своїх повноважень, що на практиці реалізується у формі адміністративних проваджень [2, с. 260–265]. Усталеною позицією сьогодні є й розуміння процесуальної форми як зовнішнього вираження реалізації зазначених проваджень. Отже, можливо вказати, що перспективною є характеристика процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації, виходячи з наукового підходу щодо сприйняття її як зовнішнього вираження провадження у адміністративній справі.

Юрисдикція визначається у науці права як сукупність повноважень суб'єктів публічної влади та інших суб'єктів. Зазначене поняття охоплює не тільки суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування, але також і суди [3, с. 1011]. Необхідно визнати, що в сучасній науці адміністративного права основна наукова увага зосереджена на понятті саме «юрисдикція», а не «повноваження». З огляду на наведене, а також на зазначене співвідношення таких понять, можливим видається взяти за основу для подальшого дослідження саме відповідні наукові напрацювання.

У сучасній доктрині адміністративного права необхідно визначити трактування поняття адміністративної юрисдикції у вузькому та широкому сенсах. Вузьке розуміння адміністративної юрисдикції фактично обмежується повноваженнями правоохоронного та правозахисного напрямів. Натомість виокремлення широкого розуміння адміністративної юрисдикції передбачає охоплення нею не тільки вказаних напрямів, а й вирішення будь-яких адміністративних справ, спрямованих у тому числі й на вирішення питань державного управління.

У такому сенсі до адміністративної юрисдикції входять і відповідні повноваження органів місцевого самоврядування. При цьому відзначається проблема у співвідношенні понять «адміністративний судовий процес» та «адміністративна юрисдикція», оскільки



попри широкий характер адміністративної юрисдикції, нею не охоплюється діяльність адміністративних судів [4, с. 491–492].

Визначення адміністративної юрисдикції було би неповним без врахування сутності адміністративних правовідносин, оскільки тільки в їх рамках може існувати зазначена юрисдикція як сукупність повноважень суб'єктів публічної влади. На сьогодні провідною можна вважати позицію щодо виділення наступних ознак адміністративно-правових відносин: правове регулювання здійснюється нормами адміністративного права; наявність правового зв'язку між їх суб'єктами; взаємодія зазначених суб'єктів відбувається шляхом реалізації їх суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; існування зазначених відносин у особливій сфері суспільного життя – публічній сфері, та опосередковують здійснення державного управління; притаманність імперативного характеру зв'язку суб'єктів зазначених відносин [4, с. 172–173].

Необхідно вказати на наявний науковий пошук у сфері, переважно, визначення та подальшого розвитку категорії адміністративного провадження, втім недостатнім є опрацювання категорії «процесуальна форма» стосовно реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування. Одними з сучасних визнаних стандартів державного управління в широкому сенсі є зокрема: постійний розвиток самої системи управління; постійний розвиток кадрового складу суб'єкта управління [5, с. 301].

З положень, що наводяться у Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р можна дійти висновків щодо таких принципів державної служби, як визначеність правової бази врегулювання питань державної служби; здійснення заходів для зміцнення дисципліни на державній службі [6].

У зв'язку із цим привертає увагу недостатня реалізованість окремих теоретичних положень щодо процесуальної форми у діяльності суб'єктів публічної влади. Загальноприйнятою можливо вважати тезу, що найбільший розвиток процесуальна форма отримала у судових процесах, зокрема адміністративному, цивільному, господарському. Одним є невід'ємних інститутів процесуальної форми розгляду справи є інститут відводів, спрямований на забезпечення об'єктивного розгляду справи [7, с. 62].

Відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 69 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (далі – Закон «Про державну службу») [8] щодо дисциплінарної комісії стосовно державних службовців, що обіймають посади категорій «Б» та «В» передбачено колегіальний склад (не менше шести членів). Втім, передбачається лише одна підстава неможливості члена комісії брати участь у розгляді конкретної дисциплінарної справи: пряме підпорядкування особі, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження.

Забезпечення об'єктивного розгляду дисциплінарної справи передбачає необхідність законодавчого забезпечення права державного службовця заявити відвід члену комісії й з інших підстав. При цьому вирішення питання щодо такого відводу є можливим іншими членами комісії. Виходячи з наведеного, з метою розвитку гарантій прав державного службовця, зокрема – порядку заявлення відводу, а також створення умов щодо об'єктивного розгляду дисциплінарної справи доцільно внести зміни до ч. 3 ст. 69 Закону «Про державну службу», доповнивши її абзацом 5, який викласти у такій редакції: «До початку розгляду дисциплінарної справи по суті державний службовець має право заявити відвід одному чи всім членам дисциплінарної комісії».

Діяльність суб'єктів публічної влади, не пов'язана із здійсненням правоохоронної діяльності чи розглядом спорів про право, отримала у юридичній літературі назву неюрисдикційної, в чому можна вбачати реалізацію вузького підходу до категорії «адміністративна юрисдикція». Визначення сутності неюрисдикційного провадження вимагає звернення до наукових напрацювань щодо відповідних адміністративних правовідносин та форм їх реалізації.

В юридичній літературі наявне ширше коло неюрисдикційних адміністративних правовідносин порівняно із юрисдикційними, а також ширше коло відповідних проваджень



[4, с. 503–504]. У юридичній літературі визначаються наступні характеристики неюрисдикційних адміністративних правовідносин: сторонами їх є визначені законом учасники адміністративних правовідносин, що наділені правами та обов'язками щодо здійснення адміністративної діяльності позитивного характеру; спрямовані на здійснення державного управління як організуючої за своєю сутністю діяльності; виникнення за ініціативи іншої сторони, аніж суб'єкт владних повноважень у таких правовідносин: підставою є або ініціатива заінтересованої сторони або адміністративний акт; необов'язковість судового порядку вирішення спорів, що виникають з таких відносин [9, с. 29].

На думку автора, визначальними рисами адміністративних юрисдикційних проваджень як процесуальних форм здійснення повноважень суб'єктів публічної влади необхідно визначити їх спрямованість: вирішення питань державного управління, а не притягнення особи до адміністративної чи іншої юридичної відповідальності. зазначене закономірно спричиняє й інші відмінності, зокрема виникнення зазначених проваджень не з ініціативи суб'єкта публічної влади.

Зафіксовано наступні ключові ознаки адміністративного неюрисдикційного провадження: є процесуальною формою здійснення передбачених законом дій суб'єкта владних повноважень; такі дії носять організаційно-розпорядчий характер; зазначені дії не спрямовані на вирішення спору про право; шляхом вчинення таких дій вирішується індивідуальна адміністративна справа [10].

Отже, адміністративні неюрисдикційні провадження можливо розглядати процесуальною формою реалізації компетенції суб'єктів публічної влади.

Попри аксіоматичний характер зазначеного вище положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, необхідно вказати про існування окремих недоліків правового регулювання стосовно неюрисдикційних проваджень. Так, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі – Закон «Про адміністративні послуги») [11] встановлено гарантію стабільності процесуальних форм реалізації відповідних повноважень суб'єктів публічної влади, а саме визначено, що адміністративні послуги визначаються виключно законодавчими актами. Втім, на сьогодні не повною мірою з'ясованим виявляється предмет регулювання цієї норми.

Законом має визначатися виключно перелік адміністративних послуг чи також і процедура їх надання? З позиції дотримання єдиних стандартів законодавчого регулювання, реалізації зазначеного конституційного положення, необхідно вказати про доцільність врегулювання як порядку надання послуг, так і їх переліку. У зв'язку із наведеним, з метою створення законодавчого підґрунтя для реалізації положень частини другої статті дев'ятнадцять Конституції України доцільно доповнити частину 2 статті 5 Закону «Про адміністративні послуги», виклавши її в наступній редакції: «Перелік адміністративних послуг та процедура їх надання визначаються виключно законом».

Характеристика неюрисдикційних адміністративних проваджень не може бути повною без урахування функцій державного управління, на реалізацію яких спрямовані такі провадження. В юридичній літературі ці функції класифікують залежно від відношення відповідних цілей до системи суб'єкта управління: внутрішньо-організаційні; спрямовані на зовнішнє управління. Перші відповідають за належне функціонування суб'єкта управління: організація, управління кадрами тощо. Другі спрямовані на реалізацію функцій державного управління: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами, що перебувають у власності держави [12, с. 167]. Зазначене може бути застосоване й щодо предмету цього дослідження.

Висновки. Проведене дослідження надає можливість зробити наступні висновки:

1. Перспективною є характеристика процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації, виходячи з наукового підходу щодо сприйняття її як зовнішнього вираження провадження у адміністративній справі.
2. Процесуальні форми реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції доцільно систематизувати за критерієм виконуваних завдань. За цим критерієм



виділено провадження, спрямовані на: вирішення спорів та/або притягнення особи до юридичної відповідальності (юрисдикційні); виконання завдань управлінського характеру (неюрисдикційні).

Першими є провадження: а) в адміністративних судах; б) щодо реалізації заходів адміністративного примусу; в) щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Неюрисдикційними процесуальними формами реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції виділено провадження щодо реалізації функцій державного управління: планування, регулювання, контроль, управління об'єктами, що перебувають у власності держави. До неюрисдикційних процесуальних форм необхідно вказати, крім того, на провадження, спрямовані на управління всередині конкретної системи: організація, управління кадрами тощо.

3. З метою розвитку гарантій прав державного службовця, зокрема – порядку заявлення відводу, а також створення умов щодо об'єктивного розгляду дисциплінарної справи доцільно внести зміни до ч. 3 ст. 69 Закону «Про державну службу», доповнивши її абзацом 5, який викласти у такій редакції: «До початку розгляду дисциплінарної справи по суті державний службовець має право заявити відвід одному чи всім членам дисциплінарної комісії».

4. З метою створення законодавчого підґрунтя для реалізації положень частини другої статті дев'ятнадцять Конституції України доцільно доповнити частину 2 статті 5 Закону «Про адміністративні послуги», виклавши її в наступній редакції: «Перелік адміністративних послуг та процедура їх надання визначаються виключно законом»

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень слід вважати уточнення ознак процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Адміністративно-процедурний кодекс України [Електронний ресурс]: проект Закону України від 03.12.2012 № 11472. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
2. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Т.О. Коломоець. К. : Істина, 2012. 528 с.
3. Великий юридичний енциклопедичний словник. / за ред. Ю.С. Шемшученко. К. : Юридична думка, 2012. 1020 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1 / Загальна частина. ред. колегія: В.Б. Авер'янов та ін. К. : Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
5. Шаров Ю. Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ. 2010. С. 295–304.
6. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р *Офіційний вісник України*. 2016. № 55 (22.07.2016). ст. 1919.
7. Васильєв С.В. Цивільний процес : підруч. К. : Алерта, 2019. 506 с.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3 (15.01.2016). Ст. 149.
9. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. К., 2011.
10. Іваненко Я.Л. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах. *Віче*. 2010. № 14. С. 11–13.
11. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76 (15.10.2012). Ст. 3067.
12. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса. 2015. 194 с.

