

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ПРАВА ТА СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН
УНІВЕРСИТЕТУ «УКРАЇНА»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛОГВИНЕНКО Аліса Олександрівна

УДК 342.9(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПРОЦЕСУАЛЬНА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ
АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ А.О. Логвиненко

Науковий керівник: Сопілко Ірина Миколаївна, доктор юридичних наук,
професор, Заслужений юрист України

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Логвиненко А.О. Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації: теорія та практика реалізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, Київ, 2020.

Дисертаційне дослідження спрямоване на визначення сутності, змісту процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, визначення її принципів, а також видів форм її реалізації, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства, окреслення напрямів його подальшого розвитку.

Систематизовано наукові дослідження щодо сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та її розмежування із суміжними правовими поняттями. Обґрунтовано науковий підхід щодо характеристики сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, за якого необхідно урахувувати елементи правового статусу таких органів у адміністративних провадженнях.

Підтримано науковий погляд щодо визначення органами публічної адміністрації як системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація». Стосовно інших суб'єктів, які виконують публічні функції – Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, їх віднесення до публічної адміністрації потребує подальшого наукового обґрунтування, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності.

Сформульовано поняття та визначено види процесуальних форм

реалізації компетенції органами публічної адміністрації. Сутність процесуальної компетенції органів публічної адміністрації охарактеризовано з урахуванням елементів правового статусу таких органів у адміністративних провадженнях. Такими елементами визначено: завдання участі у провадженні конкретного суб'єкта; сфера його відання, що визначається нормами адміністративного матеріального права. Зміст зазначених елементів у конкретному адміністративному провадженні зумовлюється нормами, що визначають його процесуальну форму. Обґрунтовано доцільність класифікації зазначених форм 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). Вказано на перспективність характеристики процесуальної форми реалізації компетенції органами публічної адміністрації на основі наукового підходу щодо сприйняття її як зовнішнього вираження провадження у адміністративній справі.

Оскільки адміністративна юрисдикція здійснюється (реалізується) у процесуальній формі, виділено наступні адміністративні юрисдикційні провадження: а) провадження в адміністративних судах; б) провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу; в) дисциплінарне провадження.

Визначено критерії розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях. Основним критерієм розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях визначено мету реалізації такої компетенції. Така мета охарактеризована, виходячи з призначень відповідних проваджень.

Надано характеристику процесуальній компетенції органів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях. Обґрунтовано необхідність розгляду процесуальної компетенції суб'єктів

публічної влади у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях не тільки з позиції сукупності їх прав, обов'язків та повноважень у цих провадженнях, але має й включати до себе правосуб'єктність як здатність брати участь у цих провадженнях. Стверджується про наявність підстав для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена: матеріальна та процесуальна. Доведено, що процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному адміністративному провадженні або у провадженні щодо вирішення адміністративної справи судом. При цьому положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й стосовно компетенції у процедурних правовідносинах. Виходячи з наведеного, обґрунтовано, що компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатись як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних.

Надано характеристику процесуальній компетенції органів публічної адміністрації в судовому адміністративному процесі.

Окреслено напрями вдосконалення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації як суб'єктів проваджень: у справах про адміністративні правопорушення; за скаргами громадян в органах публічної адміністрації; дисциплінарних проваджень. Перспективними засадами процедурної форми розгляду скарг визначено наступні: єдність засад процедурної форми для всіх видів проваджень за скаргами, незалежно від виду конкретних правовідносин; інквізиційний характер процедури; універсальний характер правосуб'єктності заявника (як фізична, так і юридична особа); диференціація процедурної форми розгляду скарг в окремих органах виконавчої влади з огляду на: специфіку оскаржуваних рішень, різний порядок реалізації своєї правосуб'єктності різними органами виконавчої влади; особливі вимоги до чіткості визначення предмету

оскарження в окремих категоріях скарг; чітке та вичерпне визначення процедурного статусу (прав та обов'язків) скаржника та процесуальної компетенції суб'єкта розгляду в конкретному провадженні з розгляду скарги; чітке визначення основних етапів розгляду скарги, моментів їх початку та завершення, в тому числі – процедурних строків розгляду скарги; гнучкість процедурних строків, можливість їх подовження чи скорочення залежно від конкретних обставин справи; юридична відповідальність суб'єкта розгляду скарги за бездіяльність чи затягування її розгляду.

Перспективним напрямом вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно визначити уніфікацію правового регулювання процедури проведення службових розслідувань у випадках, що стосуються: дисциплінарних проваджень у трудових справах та у справах у сфері адміністративних правовідносин. При цьому перспективним вбачається підхід, подібний до врегулювання процедурної форми дисциплінарного провадження загалом: визначення загальних засад такого розслідування у окремому нормативному акті, а особливості, залежно від специфіки діяльності конкретних суб'єктів публічної адміністрації, встановити на рівні спеціальних нормативних актів.

Вказано на необхідність уніфікації правового регулювання процедурної форми здійснення дисциплінарних проваджень і, зокрема, процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування у таких провадженнях. З цією метою обґрунтовано доцільність розвитку висловлюваних у 2012 році пропозицій щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Вдосконалення єдиних засад таких проваджень відповідає сучасним міжнародним стандартам державного управління та становить перспективний предмет подальших наукових досліджень.

Вказано на необхідність підтримки викладеного у Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки висновку щодо необхідності виключення з компетенції міністерств повноважень, невласливих їм, зокрема – повноваження контрольного та наглядового

характеру, а також повноваження щодо надання адміністративних послуг. Вказане актуальне й стосовно інших органів публічної адміністрації: як центральних органів виконавчої влади, так і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, актуальним визначено перегляд повноважень органів місцевого самоврядування щодо розгляду окремих справ про адміністративні правопорушення у напрямі їх звуження, з урахуванням їх компетенції, яка за своєю сутністю є компетенцією органу загального управління, а не компетенцією інспекції. Повноваження щодо розгляду справ про окремі адміністративні правопорушення необхідно передати органам виконавчої влади. З іншого боку, необхідно враховувати можливість існування спеціалізованих структурних підрозділів у складі конкретного органу місцевого самоврядування, а також необхідність дотримання положень щодо спрямованості компетенції органів місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення. Вказане стосується, наприклад, адміністративних правопорушень, пов'язаних із потравою посівів, зіпсуттям або знищенням зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень, адміністративних правопорушень, розгляд яких відноситься до компетенції органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду та деяких інших.

Обґрунтовано доцільність визначення поняття службової дисципліни, застосування якого є одним із способів забезпечення єдності правозастосовної практики законодавства щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки передбачає уникнення різних поглядів на зміст службової дисципліни, формування єдиного неконфліктного праворозуміння.

Ключові слова: публічна адміністрація, органи публічної адміністрації, компетенція, процесуальна компетенція, адміністративне юрисдикційне провадження, адміністративне неюрисдикційне провадження, процесуальна форма, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суд, громадянин.

ABSTRACT

Logvinenko A.O. Procedural Competence of Public Administration Bodies: Theory and Practice of Implementation. – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for acquiring a scientific degree of Candidat of Juridical Sciences in speciality 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law. – National Aviation University. – Kyiv, 2020.

The dissertation research is aimed at determining the essence, content of the procedural competence of public administration bodies, defining its principles, as well as types of its implementation, formulating on this basis concrete proposals for improvement of the existing administrative legislation, outlining the directions of its further development.

The scientific researches on the essence of the procedural competence of public administration bodies and its differentiation with related legal concepts have been systematized. The scientific approach to characterizing the essence of the procedural competence of public administration bodies is substantiated.

A scientific view on the definition of public administration bodies as a system of executive bodies and local self-government bodies which are delegated powers of the executive power is supported. This approach allows to unite the entities of the executive activity, to take into account the public nature of such activities, as well as the administrative content of the term "administration". Concerning other entities performing public functions - the Verkhovna Rada of Ukraine, local self-government bodies regarding the exercise of the functions of representation of interests of territorial communities, prosecutors and other entities, their attribution to public administration is controversial, taking into account the different legal nature of their public power. .

The concept has been formulated and the types of procedural forms of exercising competence by public administration bodies have been defined. The essence of the procedural competence of public administration bodies is

characterized by taking into account the elements of the legal status of such bodies in administrative proceedings. The following elements define: the task of participating in the conduct of a particular entity; the scope of his competence, which is determined by the rules of administrative substantive law. The content of these elements in a particular administrative procedure is determined by the rules that determine its procedural form. The expediency of classifying these forms by the criterion of the tasks performed is substantiated. This criterion identifies proceedings aimed at: resolving disputes and / or bringing a person to justice (jurisdictional); management tasks (non-jurisdictional). The prospect of characterizing the procedural form of exercising competence by public administration bodies on the basis of a scientific approach to its perception as an external expression of administrative proceedings is pointed out.

As the administrative jurisdiction is exercised (implemented) in the procedural form, the following administrative jurisdictional proceedings are distinguished: a) proceedings before the administrative courts; b) proceedings for the application of measures of administrative coercion; c) disciplinary proceedings.

Criteria for delimitation of procedural competence of public administration bodies in administrative jurisdictional and administrative non-jurisdictional proceedings are defined. The main criterion for the delimitation of procedural competence of public administration bodies in administrative jurisdictional and administrative non-jurisdictional proceedings is the purpose of exercising such competence. Such purpose is characterized on the basis of the purpose of the respective proceedings.

Characterization of procedural competence of public administration bodies in extrajudicial administrative jurisdiction proceedings is given. The necessity to consider the procedural competence of public authorities in extrajudicial administrative jurisdictional proceedings not only from the point of view of the totality of their rights, duties and powers in these proceedings, but also must include legal personality as an ability to participate in these proceedings. It is stated that there are grounds for systematizing the competence of public authorities

on the basis of the scope of its implementation and the legal nature of the rules of law in which it is enshrined: substantive and procedural. It is proved that the competence of the procedural jurisdiction is to determine the competence of a public authority in a particular administrative proceeding or in an administrative proceeding before a court. However, the provisions on the interrelation of the categories of "powers", "sphere of competence", "functions" may also apply to competence in procedural legal relations. Based on the above, it is substantiated that the competence of a public authority may be considered as the basis of its legal personality not only in material administrative legal relations but also in procedural ones.

The description of procedural competence of public administration bodies in judicial administrative process is given.

The directions of improving the procedural competence of public administration bodies as subjects of proceedings are outlined: in cases of administrative offenses; on complaints of citizens in public administration bodies; disciplinary proceedings. Perspective principles of the procedural form of complaints are defined as follows: uniformity of principles of the procedural form for all types of complaints proceedings, regardless of the type of specific legal relationships; the inquisitive nature of the procedure; the universal nature of the applicant's legal personality (both natural and legal person); differentiation of the procedural form of complaint processing in separate bodies of executive power in view of: specificity of appealed decisions, different procedure of realization of their legal personality by different bodies of executive power; specific requirements for the clarity of the definition of the subject of appeal in particular categories of complaints; a clear and exhaustive determination of the procedural status (rights and duties) of the complainant and the procedural competence of the subject of the examination in the particular appeal proceedings; clear definition of the main stages of consideration of the complaint, the moment of their commencement and completion, including the procedural terms of the complaint; flexibility of procedural time limits, possibility of their extension or reduction

depending on the specific circumstances of the case; the legal responsibility of the subject of the complaint for inaction or delay of its consideration.

The perspective direction of improving the procedural competence of public administration entities is to determine the unification of the legal regulation of the procedure of conducting official investigations in cases concerning: disciplinary proceedings in labor matters and in matters of administrative legal relations. At the same time, an approach similar to the regulation of the procedural form of disciplinary proceedings in general is considered promising: to determine the general principles of such an investigation in a separate normative act, and to set particularities, depending on the specific activity of specific subjects of public administration, at the level of special normative acts.

The necessity of unifying the legal regulation of the procedural form of disciplinary proceedings and, in particular, the procedural competence of the subjects of public administration in such proceedings is pointed out. To this end, the feasibility of developing proposals for the adoption of the Administrative Procedure Code made in 2012 is substantiated. Improving the unifying principles of such proceedings meets current international standards of public administration and is a promising subject for further scientific research.

The necessity to support the conclusion stated in the Strategy for reforming public administration for the years 2016-2020 on the need to exclude from the competence of the ministries, which are not peculiar to them, in particular - the powers of control and supervisory character, as well as the authority to provide administrative services. The above is also relevant to other public administration bodies: both central executive bodies, local executive bodies and local self-government bodies. Thus, the revision of the powers of local self-government bodies to deal with individual cases of administrative offenses in the direction of narrowing them is considered relevant, taking into account their competence, which in its essence is the competence of the general administration, and not the competence of the inspection. The power to hear cases of individual administrative offenses should be delegated to the executive authorities. On the other hand, it is

necessary to take into account the possibility of the existence of specialized structural units within a specific local self-government body, as well as the need to observe the provisions on the direction of the competence of local self-government bodies - to resolve issues of local importance. The above applies, for example, to administrative offenses related to the grassing of crops, deterioration or destruction of the harvested crops, damage to plantations, administrative offenses, the consideration of which falls within the competence of the state architectural and construction inspection bodies and some others.

The expediency of defining the concept of service discipline, which is one of the ways of ensuring the unity of the law enforcement practice of the law on bringing to disciplinary responsibility, is justified, since it presupposes the avoidance of different views on the content of the service discipline, formation of a single non-conflict legal understanding.

Key words: public administration, public administration bodies, competence, procedural competence, administrative jurisdictional proceedings, administrative non-jurisdictional proceedings, procedural form, executive authorities, local self-government bodies, court, citizen.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Логвиненко А.О. Компетенція суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарному провадженні: окремі питання вдосконалення правового регулювання. *The scientific heritage*. 2019. № 37. Р. 2. Р. 22-25.

2. Логвиненко А.О. До питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2019. № 1 (50). С. 78-84.

3. Логвиненко А.О. Процесуальна форма реалізації компетенції органу публічної адміністрації: сутність і систематизація. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 205-210.

4. Логвиненко А.О. Юрисдикційна та неюрисдикційна процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади: критерії розмежування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2019. № 39. С. 72-75.

5. Логвиненко А.О. Позасудова процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації: сутність та перспективи розвитку. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2019. № 3. С. 178-184.

6. Логвиненко А.О. Перспективи розвитку процесуальної компетенції органу публічної адміністрації у справах про адміністративні правопорушення. *Перспективи розвитку сучасної науки*: матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20-21 липня 2019). Київ: МЦНД, 2019. 52 с. С. 46-47.

7. Логвиненко А.О. Засади процедури адміністративного оскарження як основа вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування. *Тридцять дев'яти економіко-правові дискусії*: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 26 липня 2019). Львів, 2019. 96 с. С. 89-92.

ЗМІСТ

Вступ	15
Розділ 1. Теоретичні та правові основи дослідження процесуальної компетенції органів публічної адміністрації	
компетенції органів публічної адміністрації.....	23
1.1 Огляд наукових досліджень сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та її розмежування із суміжними правовими поняттями.....	23
1.2 Поняття та види процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації.....	38
Висновки до розділу 1.....	69
Розділ 2. Зміст процесуальної компетенції органів публічної адміністрації	
адміністрації.....	75
2.1 Розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях.....	75
2.2 Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях.....	97
2.3 Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації в судовому адміністративному процесі.....	115
Висновки до розділу 2.....	133
Розділ 3. Актуальні питання вдосконалення правового регулювання процесуальної компетенції органів публічної адміністрації	
адміністрації.....	138
3.1 Органи публічної адміністрації як суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення: актуальні питання	

вдосконалення процесуального статусу.....	138
3.2 Новелізація правового регулювання провадження за скаргами громадян в органах публічної адміністрації.....	158
3.3 Формування ефективного правового регулювання у сфері дисциплінарного провадження у діяльності публічної адміністрації.....	170
Висновки до розділу 3.....	202
Висновки	206
Список використаних джерел	214
Додаток	238

ВСТУП

Актуальність теми. Формування сучасної доктрини адміністративного права і процесу тісно пов'язане із актуалізацією таких напрямів доктрини теорії права, як участь особи у правових відносинах, зокрема, та уніфікація правового регулювання загалом. Вказане передбачає розробку і обґрунтування теоретико-правових положень щодо компетенції органів публічної адміністрації у адміністративно-юрисдикційних та неюрисдикційних провадженнях як узагальненої категорії, що позначає не тільки правовий статус зазначених органів, але й їх правосуб'єктність у таких провадженнях. Тенденції щодо уніфікації правового регулювання зумовлюють постановку питання щодо вироблення єдиних засад такої компетенції стосовно як наведених проваджень, так і процесуальних правовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням, зокрема, адміністративного судочинства. Актуальність цієї проблеми обумовлена також новелізацією адміністративного процесуального законодавства у зв'язку із набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства України та уведенням змагального процесу до публічно-правових відносин з метою врегулювання спорів, однією із сторін яких є суб'єкт владних повноважень. Слід вказати і про істотні зміни у адміністративному процесуальному законодавстві, норми якого регулюють відносини у сфері притягнення до адміністративної відповідальності. Вказане стосується, зокрема, посилення адміністративної відповідальності окремих категорій осіб, що стало предметом розгляду у Конституційному Суді України (рішення від 23.11.2018 № 10-р/2018). Серед законодавчих новел слід вказати на істотні зміни до процесуального законодавства та окремих адміністративних процедур здійснення виконавчого провадження (зокрема, позасудового порядку оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця), внесені Законами України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII; від 02.06.2016 р. № 1403-VIII; від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. Не зайвим при цьому буде зазначити

про прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, що обумовлює або внесення змін до порядку апеляційного оскарження, або детальної регламентації процедур перегляду справи у апеляційному порядку у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Вищезазначене вказує на зміни принципів пріоритетів правового регулювання правовідносин, що виникають у адміністративних провадженнях, а також при розгляді адміністративних справ судами та підкреслює необхідність формування сучасної теоретичної моделі процесуальної компетенції органів публічної адміністрації. У цьому контексті слід вказати на наукові напрацювання у сфері адміністративного процесу. Серед вітчизняних вчених можна назвати дослідження В. Авер'янова, В. Бевзенка, І. Голосніченка, Е. Демського, Є. Додіна, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, А. Комзюка, О. Кузьменко, О. Миколенка, П. Лютікова, Н. Нижник, Ю. Панейка, Ю. Педька, В. Перепелюка, О. Рябченко, І. Сопілко, А. Селіванова, М. Тищенко та інших. Цікаву концепцію сутності адміністративних неюрисдикційних проваджень у діяльності органів внутрішніх справ обґрунтовує В. Шильник. Новаторський характер має дисертаційне дослідження Я. Іваненко, яка досліджувала проблематику сутності, змісту та видів адміністративних неюрисдикційних проваджень. Слід вказати про роботи російських вчених: Ю. Дмитрієва, І. Полянського, Є. Трофімова, М. Загряцкова, В. Захарова, С. Комлева, О. Петрухіна, Н. Саліщевої та інших. Праці зазначених вчених покладені в основу формування наукового підходу до визначення сутності, особливостей, видів адміністративних юрисдикційних проваджень в діяльності органів публічної адміністрації.

Таким чином, необхідність проведення дослідження визначена недостатністю у розробках на теоретичному рівні, наявністю правових проблем, що обумовило вибір теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дослідження відповідає Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженій розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р, виконане відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених 03 березня 2016 р. загальними зборами Національної академії правових наук України.

Дисертація виконана на кафедрі цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна». Тема дисертаційного дослідження затверджена на засіданні Вченої ради Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» 25 грудня 2015 р. (протокол № 5).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у визначенні сутності, змісту процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, визначення її принципів, а також видів форм її реалізації, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства, окреслення напрямів його подальшого розвитку.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі *завдання*:

- систематизувати наукові дослідження щодо сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та її розмежування із суміжними правовими поняттями;

- сформулювати поняття та визначити види процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації;

- визначити критерії розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях;

- надати характеристику процесуальній компетенції органів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях та в судовому адміністративному процесі;

- окреслити напрями вдосконалення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації як суб'єктів проваджень: у справах про

адміністративні правопорушення; за скаргами громадян в органах публічної адміністрації; дисциплінарних проваджень.

Об'єктом дослідження є правовідносини адміністративного процесу.

Предмет дослідження складає процесуальна компетенція органів публічної адміністрації: теорія та практика її реалізації.

Методи дослідження. При виконанні роботи застосовувались як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи наукового пізнання. Зазначені методи застосовано у рамках системного підходу, що передбачає розкриття суб'єкта публічної адміністрації як системи, що знаходить свій вияв у сутності та природі його процесуальної компетенції. Взаємопов'язане застосування *методів порівняльного аналізу й методу класифікації та групування*, а також *формально-догматичного* надало можливість систематизувати наукові дослідження щодо сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та розмежувати її із суміжними правовими поняттями (підрозділ 1.1 розділу 1), здійснити систематизацію процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації (підрозділ 1.2 розділу 1), побудувати критерії розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях (підрозділ 2.1 розділу 2).

Застосування *формально-догматичного методу* у поєднанні із *методом аналізу* дозволило сформулювати поняття процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації (підрозділ 1.2 розділу 1). Крім того, застосування вказаних методів у взаємозв'язку із *методом моделювання* дозволило окреслити напрями вдосконалення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації як суб'єктів проваджень: у справах про адміністративні правопорушення; за скаргами громадян в органах публічної адміністрації; дисциплінарних проваджень (розділ 3).

Застосування *структурно-функціонального методу* у поєднанні із *формально-догматичним* надало можливість надати характеристику

процесуальній компетенції органів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, а також у судовому адміністративному процесі (підрозділи 2.2, 2.3 розділу 2). За допомогою *формально-догматичного методу* у поєднанні із *порівняльно-правовим* окреслено перспективні напрями врахування зарубіжного досвіду визначення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації.

Теоретичну базу дослідження склали положення сучасної доктрини адміністративного права, зокрема, з питань компетенції суб'єктів публічної адміністрації, адміністративно-правового статусу учасників адміністративних проваджень, судового адміністративного процесу, а також із загальних питань. Спрямовуюче значення мали доктринальні положення суміжних галузей права: теорія права, конституційне право, державне управління. Законодавчу базу дослідження склали положення чинної Конституції України, деяких актів міжнародного законодавства, законодавчих та підзаконних нормативних актів щодо прав, обов'язків та повноважень суб'єктів публічної адміністрації у зазначених провадженнях та з інших суміжних питань. Емпіричною базою дослідження є інформація про діяльність суб'єктів публічної адміністрації, а також загальних, адміністративних та господарських судів у справах за участю зазначених суб'єктів: плани, звіти, статистичні дані, окремі рішення суб'єктів публічної влади, в тому числі, судові рішення, довідкові та енциклопедичні видання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права визначено сутність, зміст процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, визначено її принципи, а також види форм її реалізації, окреслено напрями подальшого розвитку чинного адміністративного законодавства. Наукова новизна одержаних результатів конкретизується у теоретичних положеннях і висновках, основними з яких є такі:

у перше:

- запропоновано науково-методологічний підхід щодо формування

належної адміністративної процедури як основи визначення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, який враховує міжнародний досвід формування таких процедур, а також усталені міжнародні стандарти у цій сфері;

- систематизовано процесуальні форми реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції за критерієм виконуваних завдань та спираючись на визнання процесуальної форми як зовнішнього вираження провадження у адміністративній справі;

удосконалено:

- поняття компетенції органів публічної адміністрації та виділено у його складі процесуальну компетенцію у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях;

- положення щодо процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарному провадженні та встановлено взаємозв'язок процедурних засад визначення такої компетенції та положень адміністративного матеріального права;

- науковий підхід щодо визначення процесуальної компетенції органу публічної адміністрації у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення та вказано про системоутворююче значення співвідношення сфери відання та функцій зазначених органів щодо утворення їх компетенції, в тому числі, процесуальної;

- засади процедурної форми розгляду скарг, обґрунтовано необхідність формування окремої процедури розгляду скарг, відмінної від розгляду заяв та пропозицій, визначено основні засади такої процедури;

дістали подальшого розвитку:

- систематизація наукових досліджень щодо сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та її розмежування із суміжними правовими поняттями;

- науковий підхід щодо розмежування компетенції органів публічної адміністрації шляхом вироблення критеріїв розмежування їх процесуальної

компетенції у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях;

- науково-правові позиції щодо визначення поняття процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації;

- положення щодо системи публічної служби, у межах якої виділено державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, службу в органах прокуратури на посадах прокурорів, а також правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом, проходженням та звільненням з публічної служби у судових органах;

- поняття правового статусу органу публічної адміністрації та визначено сутність процесуальної компетенції органів публічної адміністрації як виду такого статусу.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані та обгрунтовані в дисертації положення, висновки та пропозиції становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес в:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення й вирішення теоретико-прикладних проблем адміністративного права України (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Національного авіаційного університету від 07.09.2019 р.*);

- *правотворчості* – під час внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, а також прийняття нових законів та підзаконних актів щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства (*Довідка про практичне впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 21.09.2019 р.*);

- *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне судочинство», при підготовці науково-практичних видань, підручників, навчальних посібників і методичних рекомендацій для науковців, юристів-практиків, викладачів, аспірантів і студентів вищих навчальних закладів (*Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у освітню діяльність*

Національного авіаційного університету від 07.09.2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним дослідженням актуальної наукової проблеми. Основні теоретичні положення та висновки, що характеризують наукову новизну та практичне значення дослідження, є результатом особистих досліджень, що були здійснені дисертантом на основі ґрунтовного аналізу наукових публікацій, законодавства та практики його застосування.

Апробація результатів дисертації. Основні наукові концепти і висновки обговорені та схвалені на засідання кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна» та виносились на розсуд наукової спільноти на 2 Міжнародних науково-практичних конференціях «Перспективи розвитку сучасної науки» (20-21 липня 2019, м. Київ); «Тридцять дев'яті економіко-правові дискусії» (26 липня 2019, м. Львів).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертаційного дослідження викладено у 7 наукових працях, з яких: 4 статті у наукових фахових виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз; 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, 2 публікації за матеріалами міжнародних наукових конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що охоплюють вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок, із них обсяг основного тексту – 213 сторінок. Кількість використаних у дисертації джерел налічує 223 найменування; додаток складає 1 сторінку.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Огляд наукових досліджень сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації та її розмежування із суміжними правовими поняттями

Наукове супроводження державотворчих процесів, що відбуваються в Україні, потребує наповнення новим змістом основні правові категорії та оновлення праворозуміння правових явищ, відображення яких у дослідницьких напрацюваннях є результатом критичного осмислення існуючого нагромадження наукових робіт у взаємозв'язку із сучасним станом правового регулювання та практики його застосування. У такому контексті звернення до проблематики визначення сутності процесуальної компетенції органів публічної адміністрації обумовлено, у першу чергу, необхідністю формування нових та оновлення вже існуючих наукових підходів до місця і ролі органів публічної адміністрації у системі захисту прав людини, включно із правами осіб, які проходять службу в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

Важливість для науки і практики державотворчої діяльності обраної проблеми обумовила активну зацікавленість науковців, творчий пошук яких представлений роботами, присвяченими адміністративній процесуальній правосуб'єктності, адміністративній юрисдикції та процесуальним формам її реалізації, загальним питанням компетенції. Перелічені та інші предметні наукові дослідження прямо або опосередковано пов'язані із проблемою процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, оскільки стосуються опрацювання матеріальних і процесуальних аспектів реалізації функцій зазначеними органами.

У наукових дослідженнях загальнотеоретичного змісту базовою

категорією виступають категорії «компетенція» та «юрисдикція».

Теоретичне значення компетенції як правової категорії передбачає її розкриття з позицій публічно-правової природи та її чіткого визначення у нормах чинного законодавства.

Компетенцію (від лат. *Competentia*—узгодженість частин, здатність, відповідність; *competere* – досягати, відповідати, підходити) безпосередньо пов'язують із діяльністю публічно-владних органів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їх посадових осіб. До компетенції належать їх юридично встановлені повноваження (право і обов'язки), ті питання щодо вирішення яких вказані органи, посадові особи мають право приймати рішення. Виділяють два значення, в яких використовуються термін «компетенція»: а) для встановлення переліку (кола) питань, в яких суб'єкт знається (використовується в об'єктивному (або фактичному) змісті при позначенні відання, компетентності суб'єкта); б) для визначення кола повноважень, якими наділений суб'єкт (вживається у формальному (або юридичному) змісті при характеристиці прав і обов'язків суб'єкта. Серед елементів компетенції у її формальному (юридичному) значенні, як правило, виділяють: повноваження, предмети відання, функції. Важливим є положення, за яким визнається однією з підстав права на оскарження в адміністративному судочинстві рішення суб'єкта владних повноважень у разі, якщо воно прийнято за межами компетенції [58, с. 388].

Вказане вище визначення компетенції міститься у енциклопедичному юридичному виданні, а тому можна вважати його таким, яке є усталеним у науковій думці.

Так, у теоретичних наукових роботах відзначається складний характер компетенції як правового явища (С.В. Воробйова). До її структури належать: предмети відання, правомочності та обов'язки. При цьому до компетенції державного органу належать одночасно його обов'язок (розглядається в якості змісту діяльності) та права (як засоби здійснення компетенції). Такий підхід дозволив вказати про доцільність розуміння компетенції як

найважливішого засобу регулювання державно-правових відносин [64].

Проте звернення до інших юридичних енциклопедичних видань дозволяє вказати про те, що погляди вчених на сутність компетенції мають певні особливості.

Так, на думку Л.В. Тихомирової, М.Ю. Тихомирова компетенція стосується не тільки публічно-владних органів, посадових осіб, але й громадських організацій, комерційних та некомерційних організацій. Також відрізняється і структура компетенції, до елементів якої відносять завдання, функції, права і обов'язки (повноваження). Важливим, при цьому, є визнання існування нормативної основи компетенції – її встановлення нормативними правовими актами [204, с. 457]. Такий широкий погляд на компетенцію дозволив вченим зазначити про існування виключної та альтернативної компетенції. Виключна компетенція стосується кола питань, щодо яких можуть приймати рішення тільки конкретні суб'єкти. Альтернативна компетенція стосується розширення кола суб'єктів прийняття рішення з певних питань за рахунок включення інших суб'єктів управління, компетенція яких визначена нормативними правовими актами або установчими документами організації [204, с. 457].

Теоретична полеміка з приводу доцільності виділення підходу до визначення компетенції у її значенні як такої, що може бути встановлена не тільки у нормативно-правових актах, а й в установчих документах організації лежить у площині дослідницьких робіт із загальної теорії права. У адміністративно-правовому аспекті термін «компетенція» має стосуватись, насамперед, діяльності публічно-владних суб'єктів. Саме такий підхід презентують вчені як усталений.

Про публічно-правовий характер компетенції зазначають В.Б. Авер'янов, О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко та інші, розкриваючи сутність компетенції у сфері державного управління. Серед її ознак можна вказати на: закріплення у чинному законодавстві; є сукупністю повноважень, прав, обов'язків; стосується державного органу, установи або посадової особи;

наділяється задля реалізації завдань і функцій вказаних владних суб'єктів ; пов'язана із цілеспрямованою діяльністю у тих сферах, які потребують державного втручання. Поряд із цим вчені підкреслювали позитивний характер компетенції. Такий висновок можна зробити, виходячи з їх розуміння компетенції з позицій управлінського (організаційного) впливу на певні сфери життєдіяльності [15, с. 159].

Характеризуючи компетенційні спори, Ж.В. Завальна виділяла предмет спору – компетенцію, під якою пропонувалось розуміти дії, повноваження органів, які нею наділені. Вчена називає підставою виникнення компетенційних спорів – порушення тих норм права, якими урегульовано компетенцію адміністративних органів. Серед таких порушень названо: невідповідність прийнятих актів нормам чинного законодавства; прийняття цих актів органом, який не наділений повноваженнями (поза межами наданих повноважень, за межами предмета ведення); порушення процедури прийняття акта; невідповідність актів меті закону та іншому [83, с. 89-90; 143, с. 166-167.].

Отже, виходячи з підходу Ж.В. Завальної, компетенцією можна вважати, насамперед, не тільки повноваження, але й дії, спрямовані на їх реалізацію. Такий підхід не викликає принципових застережень, оскільки враховує динамічну складову компетенції, наявність якої дозволяє вказувати про доцільність виділення процесуальної компетенції. Поряд із цим підхід Ж.В. Завальної потребує доповнення, враховуючи загальнотеоретичне значення компетенції, до елементів якої включено не тільки повноваження, а й предмети відання, завдання та функції.

Грунтовне наукове дослідження, присвячене проблемі компетенції органів публічної влади, презентував Ю.В. Георгієвський. Дослідник відзначив про охоплення поняттям «компетенція» шість правових значень, які дають уявлення про науково обґрунтовану доктрину «компетенція органів публічної влади»: 1) як сукупність визнаних наукових чи офіційних поглядів на принципи й основні завдання та напрями забезпечення достатньої і

ефективної компетенції органів публічної влади; 2) сформульовані доктринальні положення нового рівня, які побудовані на аналізі теоретичних праць найвідоміших учених-правознавців, політологів, соціологів як вчення, з урахуванням узагальнень і науково-критичних поглядів на конкретні проблеми компетенції у сфері публічного управління уповноваженими органами влади; 3) як система науково-філософських поглядів на сутність і різні форми існування в публічному управлінні «компетенції» органів влади; 4) виокремлення інтегруючих принципів, поглядів, що склалися у правозастосуванні функцій і повноважень (правосуб'єктності) та безпосередньо впливають на юридико-пізнавальні форми трактування компетенції в адміністративно-правовій науці; 5) як джерела офіційних актів нормативно-правового закріплення компетенції органів публічної влади та зарубіжний досвід у публічно-правовій сфері регулювання управлінською діяльністю; 6) як теоретичні узагальнення з урахуванням наявності емпіричної бази існуючих даних про сутнісні сторони, зв'язки правових явищ і процесів, що формуються (виникають і припиняються) у правозастосуванні «компетенції» [67, с. 6-7].

Узагальнюючи існуючі теоретичні положення щодо сутності компетенції, Ю.В. Георгієвський відзначає усталений підхід, за яким вказана категорія віднесена до категорій публічного права, а у змісті відображено владний характер дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних структур, згідно з чинним законодавством. Найбільш усталеним у вітчизняній та зарубіжній науці, відзначає Ю.В. Георгієвський, є уявлення про компетенцію органів централізованого та територіального управління, оскільки їм притаманна єдність предметів відання та повноважень. У цілому компетенція органів централізованого й територіального управління відповідає їх функціям, однак не збігається з ними, зважаючи на різну правову природу їх виникнення [67, с. 17-18].

Доводячи доцільність поглибленого дослідження проблеми компетенції органів публічної влади, Ю.В. Георгієвський наводить різні думки вчених

щодо ознак елементів компетенції, серед яких: «предмети відання, права та обов'язки (К. Ф. Шеремет); сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання (Д. М. Бахрах); компетенція органу державної влади – закріплене за ним коло завдань державного управління, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань (А. В. Міцкевич); законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ (Ю. О. Тихомиров). Розробка поняття «компетенція органу держави» здійснювалась у виявленні ознак, що належать до його відання, або за колом повноважень здійснювати певні владні дії адміністративно-розпорядчого або правоохоронного характеру, і що цікаво для науки, трапляється і оригінальний погляд на окреме повноваження нормовстановлювального характеру (Н. Г. Александров), як і на сукупність предметів відання та повноважень (Н. В. Постовий)» [67, с. 18].

Серед наведених наукових підходів щодо визначення ознак елементів компетенції слід вказати про те, що більшість вчених виділяли повноваження та предмети відання. Проте не можна заперечувати зв'язок цих елементів із такими елементами як завдання, функції, що визначаються відповідно призначення функціонування публічно-владного суб'єкта у системі таких суб'єктів.

Тож узагальнено *компетенцією у її адміністративно-правовому вимірі* (значенні) доцільно назвати сукупність передбачених чинним законодавством завдань, функцій, повноважень, предметів відання публічно-владних суб'єктів (насамперед, органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб).

До елементів компетенції доцільно віднести:

- повноваження (права та обов'язки);
- предмети відання;
- завдання;
- функції.

Стосовно доцільності виділення в якості окремого елементу компетенції цілеспрямованих дій, можна вказати про те, що такі дії не можуть здійснюватися тільки у межах повноважень і бути спрямованими на виконання завдань і функцій діяльності публічно-владного суб'єкта. Такий підхід дозволяє виділити *процесуальну компетенцію* як узагальнену категорію, що відображає правову основу здійснення цілеспрямованих дій публічно-владним суб'єктом, який нею наділений. Однак за таким підходом складно визначити галузеву належність процесуальної компетенції, оскільки поза межами наведеного теоретичного положення залишились ознаки, наявність яких має ідентифікуючий (уточнюючий) характер щодо предмету реалізації процесуальної компетенції, а – звідси і її галузевої належності.

Формуванню цілісного підходу до праворозуміння категорії «процесуальна компетенція» сприяє критичний аналіз існуючих теоретичних напрацювань. Однак, звернення до потужного наукового доробку у галузі адміністративного права і процесу свідчить про поодинокий характер досліджень виділеного теоретичного напрямку.

Так, серед наукових робіт можна відзначити монографії: Ю.В. Георгієвського «Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування» (2015р.) [68], І.А. Артеменка «Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права» (2016 р.) [26], В.В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури» (2018 р.) [90]. Питання сутності процесуальної компетенції побічно, у межах пов'язаних із цією проблемою предмету адміністративно-правового дослідження, були проаналізовані в дисертаційних дослідженнях А.К. Гасанової (2011 р.) [66], М.Г. Кобилянського (2014р.) [91], Р.С. Козюренко (2017р.) [98], О.М. Семеній (2018 р.) [196] та інші.

Привертає увагу науковий підхід Р.С. Козюренко щодо визначення процесуальної компетенції з позицій сукупності повноважень конкретної особи – суб'єкта адміністративної юрисдикції. Такі повноваження стосуються проведення процесуальних дій у межах провадження у справі [98, с. 4].

Отже, виходячи з наведеного підходу Р.С. Козюренко, категорія «процесуальна компетенція» є узагальнюючою і стосується усієї адміністративно-процесуальної діяльності, що здійснюється у межах адміністративно-юрисдикційного провадження. Зрозуміло, що така позиція потребує окремого критичного аналізу або надання додаткових пояснень.

Авторський погляд Р.С. Козюренко стосувався і аналізу наукових підходів щодо розкриття сутності категорії «компетенція». Так, зазначено про те, що «немає підстав вважати, що відповідно до наукової думки ХХ ст., у компетенцію входять завдання (А. В. Міцкевич, Є. О. Флейшиц), функції (Г. В. Атаманчук), коло підвідомчих питань (А.І. Єлістратов, Ц. А. Ямпольська)» [98, с. 58].

Однак аргументація цієї тези не є переконливою. Так, зазначено, що «компетенція окреслюється шляхом вказівки на функції, покладені на орган, предмети відання, територію діяльності, однак суть компетенції від цього не змінюється» [98, с. 58]. При цьому проігноровано загальновідоме положення про зв'язок завдань і функцій владного суб'єкта.

Разом з тим, привертають увагу два різних підходи щодо визначення процесуальної компетенції. Так, Р.С. Козюренко наводить підходи Н.Г. Саліщевої та О.В. Кузьменко стосовно співвідношення компетенції та порядку її реалізації. На думку Н.Г. Саліщевої, слід розділяти компетенцію та порядок її реалізації, а О.В. Кузьменко підкреслює нерозривний зв'язок між правами та обов'язками процедурного характеру із іншими повноваженнями владного характеру [98, с. 58; 114, с.173-176].

В.В. Карпунцов презентує підхід щодо визначення компетенції, процесуальної компетенції у межах дослідження, присвяченого процесуальній компетенції органів прокуратури (адміністративно-правове дослідження). Дослідник наводить думки А.Б. Венгерова, Ю.В. Георгієвського, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука та інших вчених щодо сутності зазначених категорій та пропонує включити до структури адміністративно-процесуальної компетенції прокуратури наступні

компетенційні елементи, які були запропоновані Ю.О. Тихомировим у монографії «Теорія компетенції» (2001р.): а) нормативно встановлені цілі; б) предмети відання як юридично визначені певні сфери і об'єкти впливу; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень і вчинення дій» [90, с. 90; 203, с. 55-56]. Під адміністративно-процесуальною компетенцією прокуратури пропонується розуміти покладений адміністративним процесуальним законом на органи прокуратури обсяг публічних прав у сфері вирішення публічно-правових спорів (конфліктів), що виникають у суспільстві [90, с. 86].

Презентована В.В. Карпунцовим наукова думка містить два ключові положення. По-перше, процесуальну компетенцію може визначити тільки процесуальний закон. По-друге, процесуальна компетенція стосується тільки обсягу публічних прав у певній сфері.

Вказаний науковий підхід може бути підданий критичним застереженням, проте доцільність його існування не викликає сумніву.

Отже, наукова полеміка стосовно сутності компетенції, процесуальної компетенції не завершена, що обумовлює необхідність узагальнення наведених вище наукових підходів щодо визначення компетенції, процесуальної компетенції та формування необхідних теоретичних висновків.

По-перше. Категорія «компетенція» у її загально теоретичному значенні є родовою відносно інших категорій, в тому числі – і категорії «процесуальна компетенція». З позицій теорії права компетенція являє собою сукупність повноважень, предметів відання, завдань і функцій, якими чинне законодавство наділяє публічно-владного суб'єкта з метою реалізації його призначення у системі публічної влади. Компетенція є публічно-правовою категорією.

По-друге, стосовно сутності категорія «компетенція» у її адміністративно-правовому вимірі існує полеміка між вченими, а тому наявні наукові підходи щодо її визначення не можна назвати усталеними. Одним із

способів подолання існуючих наукових суперечностей можна запропонувати поширення (екстраполяцію) наукового підходу, прийнятого у загальній теорії права щодо визначення компетенції на відповідні теоретичні положення науки адміністративного права, в яких мають бути відображені особливості предмету адміністративного права. Вказане означає, що до компетенції публічно-владного суб'єкта слід віднести повноваження, предмети (предмет) відання, завдання і функції, якими такий суб'єкт наділений адміністративним законодавством (матеріальним і процесуальним).

По-третє, процесуальна компетенція публічно-владного суб'єкта має бути визначена адміністративним законодавством, норми якого регулюють порядок реалізації призначення такого суб'єкта у системі владних суб'єктів. Слід врахувати, що адміністративне законодавство представлене двома нормативно-правовими актами, в яких містяться процесуальні норми – Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кодекс адміністративного судочинства України. В інших нормативно-правових актах (законах, підзаконних актах) містяться норми, якими урегульовано адміністративну процедуру.

По-четверте, до елементів адміністративної процесуальної компетенції публічно-владних суб'єктів доцільно віднести права та обов'язки, предмет відання, завдання і функції, якими такий суб'єкт наділений у зв'язку із реалізацією ним призначення у системі таких суб'єктів та механізмі держави в цілому. Виходячи з цього, можна вказувати на процесуальні права та обов'язки, процесуальні завдання і функції. Вказуючи про предмет відання як елемент адміністративної процесуальної компетенції, можна вказати про доцільність розгляду його співвідношення із категорією «юрисдикція».

Доречність такого підходу можна проілюструвати публікацією Н.В. Лелеченко, присвяченій загальній характеристиці адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності органів публічної влади. Дослідниця вказує про необхідність першочергового встановлення сфер функціонування адміністративної юрисдикції, «оскільки рівневий склад

суспільних відносин суттєво впливає на вирішення даної проблеми» [119].

У юридичних енциклопедичних виданнях вказано юридичне значення категорії «юрисдикція».

Так, юрисдикцію визначено з позицій:

- компетенції суду щодо розгляду справ; кола справ, які підлягають розгляду і вирішенню у суді [146, с. 490; 199, с. 360]; кола питань відання держави чи державної установи [199, с. 360];

- у широкому значенні як фактично – компетенцію суб'єктів права щодо розгляду і вирішення правових спорів, справ про правопорушення, встановлення фактів, надання правових оцінок, застосування санкцій [62, с. 981], а також територія поширення повноважень публічно-владного суб'єкта [146, с. 490; 222, с. 478];

- (лат. Jurisdiction – судочинство, від jus – право + dico – мовлю; англ. jurisdiction) – встановлені законом або іншим нормативним правовим актом повноваження державних органів і посадових осіб вирішувати правові питання (встановлювати норми права, застосовувати їх, в тому числі – надавати правову оцінку фактам, вирішувати юридичні спори, застосовувати заходи юридичної відповідальності та інше [146, с. 490; 204, с. 457]. Вказаний термін також застосовується для позначення правовідносин компетенції, підвідомчості, підсудності, контролю, охорони, кола справ, сфери, на які поширюються відповідні повноваження [204, с. 457];

- міжнародного права – юрисдикція держави та юрисдикція міжнародна [146, с. 490].

Виходячи з наведених вище наукових підходів, презентованих у юридичних енциклопедичних виданнях щодо юридичного значення категорії «юрисдикція», можна вказати про те, що у більшості з них вказана категорія розкривається через повноваження чи компетенцію (Ю.Л. Власов, О.В. Зайчук, О.Ф. Скакун, Ю.С. Педько та інші). Слід також вказати і про підхід, за яким вказана категорія сприймається як узагальнююча що позначає не тільки компетенцію, а й інші поняття, в яких відображено

правоспроможність суб'єкта права вчиняти юридично значимі дії, а також сферу поширення компетенції такого суб'єкта (Ю.С. Педько, Ю.О. Тихомиров). Виняток становить підхід, прийнятий у міжнародному праві, коли термін «юрисдикція» застосовується щодо предмету відання держави чи іншого територіального утворення, що визнається міжнародним правом.

Отже, якщо виходити з юридичного змісту категорії «юрисдикція», що вказано у юридичних енциклопедичних виданнях, її значення ширше, порівняно із категорією «компетенція», хоча і існує безпосередній логіко-смысловий зв'язок між ними.

У наукових роботах досліджено сутність категорії «юрисдикція» у таких значеннях:

- у значенні дій, що стосуються розгляду та вирішення юридичних справ (конкретних життєвих випадків, вирішення яких здійснюється шляхом застосування закону) [19, с. 116]. Такому підходу відповідає погляд Ю.С. Педька щодо сутності адміністративної юрисдикції. Вчений визначав її не тільки як вид юрисдикції. Адміністративну юрисдикцію визначено як складову частину виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а саме специфічний різновид правоохоронної діяльності. На думку Ю.С. Педька, за допомогою юрисдикції суб'єкт державного управління дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта встановленим правовим вимогам [145, с. 72-75]. Слід вказати і про думку Н.В. Лелеченко, яка вважає, що адміністративна юрисдикція представляє собою один із видів діяльності органів публічної влади й виступає як складова реалізації ними сукупності повноважень щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення, надання правової оцінки діям суб'єктів публічно-правових відносин з погляду їх правомірності або неправомірності, застосування санкцій до правопорушників [119]. По суті, Н.В. Лелеченко відзначає змістовний зв'язок адміністративної юрисдикції із діяльністю щодо розгляду і вирішення

індивідуальних справ та прийняття юридично значимих рішень;

- діяльність органів, уповноважених щодо розгляду і вирішення юридичних справ про правопорушення, застосування до винних санкцій [140, . 30–31];

- як компетентність щодо здійснення функцій уповноваженими органами стосовно певних об'єктів. Конкретизація цього підходу у його галузевому значенні передбачає розкриття сутності адміністративної юрисдикції з позицій компетенції у межах функцій, які реалізуються відносно об'єктів сфери публічного права [101, с. 384]. На думку В.К. Колпакова слід виділяти адміністративно-регулятивну (мова йде про позитивну діяльність), адміністративно-судочинну (вирішення публічно-правових спорів) і адміністративно-деліктну юрисдикцію. Остання – компетенція щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [100, с. 257];

- визначення терміну «адміністративна юрисдикція» як компетенції адміністративних судів щодо розгляду конкретної справ - справ адміністративної юрисдикції (М.Г. Кобилянський [91, с.10]);

- з позицій діяльності компетентних органів з вирішення питань у сфері застосування права (Г.П. Тимченко [202]). Такий висновок сформульований на підставі опрацювання існуючих наукових підходів до визначення сутності юрисдикції та їх узагальнення. На думку дослідника усі наукові погляди з виділеної проблеми можна систематизувати у три групи: 1) з позицій правозастосовної діяльності; 2) у значенні сукупності повноважень щодо правозастосування; 3) як компетенцію державного органу [202, с. 12-18].

Систематизацію наукових поглядів щодо розкриття сутності терміну «юрисдикція» здійснює М.Г. Кобилянський. Дослідник пропонує систематизацію існуючих наукових поглядів за суб'єктною ознакою. Застосування такого підходу дозволяє виділити два види поглядів, що передбачають розкриття сутності зазначеного терміну як: 1) компетенції судів; 2) компетенції державних органів (в тому числі – судів), органів

місцевого самоврядування [91, с.25-26].

Науковий підхід М.Г. Кобилянського, попри його оригінальність і теоретичне значення, не дозволяє зазначити про сутність юрисдикції як діяльності чи правового явища. Крім того, можна зазначити про те, що за запропонованим підходом юрисдикцію і компетенцію можна сприймати як тотожні терміни. Єдине, що можна вказати однозначно – підхід до систематизації, запропонований М.Г. Кобилянським відображає публічно-правову природу терміну «юрисдикція», що унеможлиблює його застосування до позначення діяльності суб'єктів приватного права.

Отже, у теоретичних дослідженнях категорія «юрисдикція» використовується для позначення юридично значимої діяльності уповноважених суб'єктів права. Така діяльність пов'язана із реалізацією компетенції і стосується:

- вирішення конкретних питань із отриманням рішень, які мають правові наслідки. Термін «адміністративна юрисдикція» застосовується для позначення діяльності, пов'язаної із застосуванням заходів адміністративного впливу, притягненням до адміністративної відповідальності, наданням правової оцінки. Окремо слід виділити визнаний у теорії, закріплений у чинному законодавстві та усталений у правозастосуванні підхід, за яким термін «юрисдикція» пов'язаний із розглядом і вирішенням справ судами (у випадку адміністративної юрисдикції – адміністративними судами);

- реалізації суб'єктом права функцій, покладених на нього чинним законодавством. Такий підхід до праворозуміння сутності терміну «юрисдикція» дотичний до терміну «предмет відання» у частині, що стосується спрямованості діяльності, що здійснюється у межах визначеної юрисдикції.

Узагальнення наукових напрацювань, присвячених визначенню сутності терміну «юрисдикція» дозволяє відзначити різницю у поглядах по таких ключових питаннях: суб'єктна складова; характер відносин; юридичні наслідки. Доцільно зауважити про те, що усталеним можна назвати тільки

один підхід, за яким термін «юрисдикція» пов'язується із реалізацією судами функції правосуддя. Саме у такому значенні застосовується термін «адміністративна юрисдикція» у чинному законодавстві – Кодексі адміністративного судочинства України. В інших нормативно-правових актах різної юридичної сили зазначений термін використовується тільки стосовно позначення сфери реалізації різних форм правосуддя.

Враховуючи наявність різних наукових поглядів щодо розкриття сутності терміну «юрисдикція» та наявність усталеного та прийнятого у чинному законодавстві значення цього терміну, для вирішення завдань наукового дослідження доцільно обмежитись загальноприйнятим підходом до розкриття сутності терміну «юрисдикція» та використовувати у подальшому термін «повноваження», який відповідає правовій природі органів публічної адміністрації і не завжди пов'язаний із застосуванням санкцій правової норми чи інших заходів впливу.

У наукових дослідженнях презентовано погляд на визначення публічної адміністрації як переважно систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування [134, с. 92] або суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування) [6, с. 117]. Останній підхід Н.П. Каменська називає «вузьким», на відміну від «широкого», за яким публічну адміністрацію визначають як суб'єктів, які згідно із законами виконують делеговані владою повноваження у сфері публічного адміністрування з метою задоволення тих або інших суспільних потреб [88, с. 141]. Вчена зазначає про два виміри публічної адміністрації як правової категорії: функціональний та організаційно-структурний. У функціональному аспекті – це діяльність структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. З організаційно-структурної точки зору – сукупність органів, які створюються для здійснення (реалізації) публічної влади [88, с. 144; 102, с. 28–31].

Визначення органів публічної адміністрації доцільно здійснювати за «вузьким» підходом до характеристики сутності публічної адміністрації із

врахуванням організаційно-структурного виміру публічної адміністрації як правової категорії. Такий дуальний підхід дозволяє: по-перше, врахувати правову природу та спрямованість діяльності суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями; по-друге, врахувати матеріальну форму існування такого суб'єкта.

Отже, доцільно підтримати науковий погляд щодо віднесення до органів публічної адміністрації системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація». Стосовно інших суб'єктів публічної влади, які виконують публічні функції - Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, їх віднесення до публічної адміністрації потребує подальшого наукового обґрунтування, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності. Таким чином, терміни «суб'єкти публічної влади» і «органи публічної адміністрації» співвідносяться як загальне і частка.

1.2. Поняття та види процесуальних форм реалізації компетенції органами публічної адміністрації

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 [16]. 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 сьогодні 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. Алексеєв, В.М. Горшеньов, С.О. Архипов та окремих 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.

Отже, актуальним 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.

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 сьогодні, 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 [11, 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 на сьогодні 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 [58, 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 виділення останнім часом 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 [9, 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 керівною 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 [9, с.172-173].

Отже, 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 [219, с. 301]. З положень, що наводяться у Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р можливо дійти висновків щодо таких принципів державної служби, як: визначеність правової бази врегулювання питань державної служби; здійснення заходів для зміцнення дисципліни на державній службі [81]. У зв'язку із цим привертає увага 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 [55, 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») [163] 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 правохоронної 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.

Сьогодні в юридичній літературі цілком слушно відмічається ширше коло неюрисдикційних адміністративних правовідносин порівняно із юрисдикційними, а також ширше коло відповідних проваджень [9, 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 [85, с. 29].

На наш погляд, 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.

Відмічаються 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 [84].

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») [154]

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. Зокрема, законом має визначатись 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 врахування функцій державного управління, на реалізацію яких спрямовані такі провадження. В юридичній літературі такі 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 [43, с. 167]. Зазначене у повній мірі може бути застосоване й щодо предмету цього дослідження.

Характеризуючи значення належної побудови адміністративної процедури в контексті формування процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації, необхідно вказати про тісний взаємозв'язок норм процесуального права із встановленням компетенції таких суб'єктів. Зокрема, можна з упевненістю стверджувати, що процедурні права суб'єктів

проваджень у адміністративних справах встановлюються не тільки нормами, для яких такі права є безпосереднім об'єктом правового регулювання (наприклад, щодо встановлення права на витребування документів, вимагання пояснень від інших учасників провадження тощо). Такими слід визнати й норми, що визначають підстави відкриття провадження у справі. Адже, за наявності визначених у законі підстав суб'єкт провадження має реалізувати своє відповідне повноваження (що у своїй сутності є одночасно і правом, і обов'язком). З цієї позиції, фактично, будь-яка процесуальна норма визначає права чи обов'язки суб'єкта провадження. Тому з метою цього дослідження принциповим є опрацювання теоретичних підходів щодо визначення засад правової процедури взагалі та адміністративної процедури, зокрема.

Уніфікація адміністративного судочинства та адміністративного процесу загалом давно є актуальною темою наукових досліджень. Причиною цього можна вважати родовий взаємозв'язок вказаних понять, оскільки адміністративне судочинство є складовою адміністративного процесу. При цьому представниками доктрини як адміністративного процесу, так і адміністративного судочинства вже давно ставиться питання щодо розмежування зазначених категорій як перспективного напрямку інституційного розвитку цих категорій [147]. Це зумовлює актуальність проблематики щодо вироблення єдиної термінології в межах єдиного адміністративного процесу [205].

Загальновідомим є твердження щодо неможливості належної реалізації норм матеріального права без застосування норм процесуального права, особливо якщо мова йде про діяльність суб'єктів публічної влади. У зв'язку із цим привертає до себе увагу співвідношення категорій, що закріплюють порядок реалізації таких матеріальних норм. Такими є: провадження, процедура, порядок, процесуальна форма. Особливої актуальності така проблематика набуває в умовах розвитку єдиних стандартів правозастосовної діяльності – не тільки судової, але й тієї, що здійснюється суб'єктами

публічної адміністрації.

Уніфікація адміністративних процедур є актуальним напрямом вдосконалення сучасного процесуального права. У вітчизняній теорії права не отримали загальновідомого поширення загальні засади правових процедур. Можливо констатувати лише єдність з найбільш загальних питань: види правових процедур; сфера регулювання процесуального права; метод правового регулювання, що притаманний йому [201, с. 181]. Тому для визначення засад належної адміністративної процедури корисно звернутись до зарубіжного досвіду.

Опрацювання поправок до Конституції США, а також даних узагальнення практики Верховного Суду США надає підстави для виділення певних стандартів належної правової процедури. Так, застосування правової процедури є неодмінною умовою при вирішенні питань щодо життя людини, її свободи або власності.

Видом правової процедури є судова процедура [195, с. 105-109], щодо якої сьогодні можна вважати усталеними такі стандарти: право на незалежний, неупереджений, компетентний суд, який утворений у відповідності до закону; право на розгляд справи у суді, недопустимість створення несудових органів з наділенням їх судовою компетенцією, підміни їх діяльністю судової діяльності; неприпустимість посягань на суддівську незалежність та неупередженість; неприпустимість поєднання компетенції різних судових інстанцій у одному суді; неприпустимість виконання однією особою функцій судді та державного обвинувача одночасно.

Стандартом належної правової процедури є, крім того, обов'язковість створення суб'єктом розгляду справи умов для реалізації гарантій суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів особи у зв'язку із розглядом її справи.

Зазначеному міжнародному досвіду загалом відповідають окремі вітчизняні наукові напрацювання з питань як визначення правової процедури, так і характеристики її «належності». Так, правова процедура розуміється з

позиції послідовної зміни одна одною правовідносин, що виникають, змінюються, припиняють для досягнення певної правової мети (виникнення, зміна, припинення існування норм права, суб'єктів права, матеріальних правовідносин, правоохоронні цілі, інші правові наслідки) [32, с. 21].

Критерії належності правової процедури пов'язуються із різними факторами. По-перше, це відповідність її: міжнародним стандартам правової процедури; правам та свободам особи, інтересам держави та суспільства. По-друге, це мінімізація процесуального примусу. По-третє, вона не повинна передбачати скасування рішення, прийнятого за її наслідками [216].

Актуальним напрямом розвитку концепції належної правової процедури є її змістове розширення, в тому числі і охоплення нею таких різних за галузевою належністю правових процедур, як адміністративна діяльність та діяльність адміністративних судів щодо здійснення правосуддя.

Хоча питання адміністративної процедури отримали достатньо широкий розгляд у вітчизняній доктрині адміністративного права, слід констатувати превалювання наукових підходів юридичного позитивізму при розробленні їх засад. Вказане зумовлює недостатню увагу до гарантій прав особи при розробленні таких адміністративних процедур. Зокрема, у правовому регулюванні переважної більшості з них не передбачається відводів, на відміну від судової процедури, які є дієвим засобом забезпечення належного складу суб'єкта розгляду справи.

Тому, враховуючи наведені вище положення щодо тенденцій до уніфікації правового регулювання юридичного процесу, доцільним є за основу для подальшого дослідження взяти більш розвинуту на сьогодні доктрину щодо судової процедури і, зокрема, процесуальної форми розгляду індивідуальних судових справ. На користь цього свідчить і той факт, що більшість висвітлених вище складників належної правової процедури є одночасно важливими загальноправовими принципами.

З огляду на викладене, подальший розвиток адміністративної процедури має базуватись на досягненнях стосовно процесуальної форми

розгляду адміністративних справ у порядку позовного провадження в адміністративних судах. Зазначене стосується розгляду індивідуальних адміністративних справ, пов'язаних із розглядом, передусім скарг. Щодо ж проваджень дисциплінарного характеру, то в цьому відношенні плідним є вивчення досвіду застосування процесуальної форми розгляду кримінальних справ. Загальні ж засади неюрисдикційних адміністративних проваджень мають враховувати загальні принципи побудови процесуальних форм розгляду відповідних справ судами. Зокрема, перспективним у цьому відношенні є запозичення досягнень процесуальної форми розгляду загальними судами справ окремого провадження у порядку цивільного судочинства (розділ 4 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. 1618-IV [215]).

Отже, визначення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації має ґрунтуватись на концепції належної адміністративної процедури. Така процедура у широкому значенні охоплює собою й діяльність адміністративних судів щодо здійснення правосуддя.

Концепція «належної адміністративної процедури» відображає ідеальну побудову правової процедури щодо розгляду адміністративної справи, що враховує міжнародний досвід формування таких процедур, а також усталені міжнародні стандарти у цій сфері.

Принципи та побудова належної адміністративної процедури, в тому числі – щодо провадження в адміністративному суді – обумовлена завданнями, які мають досягатись у результаті її реалізації. Одним з ключових положень такої процедури визначено обов'язок суб'єкта публічної влади створювати умови для реалізації гарантій суб'єктивних процедурних прав учасників конкретної адміністративної процедури. При цьому необхідно констатувати наявність нерозривного зв'язку між реалізацією належної адміністративної процедури та ефективністю діяльності системи адміністративної юстиції й системи суб'єктів публічної адміністрації.

Проведене дослідження надає можливість зробити наступні висновки.

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 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.

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».

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.

С.В. Комлев пропонує визначити єдиний термін «адміністративно-юрисдикційний процес» як похідну правову категорію, яка є формою реалізації адміністративної відповідальності [105, с. 10]. Отже, вчений обґрунтовує доцільність сприйняття вказаного процесу тільки з позицій процесуальної діяльності щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності. Однак, враховуючи усталену наукову думку про те, що адміністративний процес являє собою систему визначених нормами адміністративного матеріального та процесуального права проваджень, які можуть стосуватись як притягнення особи до юридичної відповідальності, так і бути спрямованими на виконання завдань організаційно-розпорядчого характеру, підхід С. В. Комлева швидше стосується вузького розуміння адміністративного процесу як порядку вирішення адміністративних справ, що виникають у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень, а також стосуються накладення на порушників адміністративних стягнень [9, с. 492]. Вузького розуміння сутності терміну «адміністративна юрисдикція» притримується А. Т. Комзюк, визначаючи такою функціонування органів внутрішніх справ, спрямоване на розгляд справ, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (далі – КУпАП) [96; 104, с. 202-223].

Не можна оминати науковий доробок І. П. Голосніченка. Вчений чітко і однозначно формулює наукові положення щодо зв'язку адміністративно-юрисдикційного процесу із двома напрямками юрисдикційної діяльності: 1) вирішення адміністративно-правових спорів; 2) застосування заходів адміністративного примусу [72, с. 25]. Характеризуючи адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у виді скарг, вчений відносив їх до самостійної групи норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина. Залежно

від суб'єкта вирішення це провадження поділено на два підвиди: провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами, і провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку (адміністративна юстиція) [72, с. 30-31]. Слід вказати, що такий поділ був цілком доречний на момент підготовки монографії – 2003 р. Сучасний стан правового регулювання передбачає позовне провадження у адміністративних судах у справах щодо захисту прав, свобод, законних інтересів.

В наш час в науці адміністративного права існує два основні напрямки щодо розробки поняття адміністративної юрисдикції. За аналогією з адміністративним процесом, учені-юристи розрізняють широке та вузьке розуміння адміністративної юрисдикції. Так, прихильники «вузького» розуміння сутності адміністративної юрисдикції обмежуються двома ознаками такої діяльності: об'єктом є адміністративне правопорушення; спрямованість діяльності на охорону та захисту суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів. Іншими словами, зазначена діяльність спрямована на вирішення спору про право або на вирішення питання щодо притягнення особи до юридичної відповідальності, коли виникає потреба у з'ясуванні певних обставин, або здійсненні юридичної кваліфікації певного діяння.

Зміст адміністративної юрисдикції у широкому значенні пов'язується із вирішенням будь-яких індивідуальних справ, що виникають у зв'язку із здійсненням державного управління. Зазначене стосується й діяльності органів місцевого самоврядування, а також діяльності судів. Вадюю такого підходу вказується не охопленість ним діяльності адміністративних судів щодо здійснення правосуддя, а отже – відбувається підміна понять класичного розуміння адміністративного процесу його широким та вузьким розумінням. Як компромісний варіант, пропонується використання терміну «адміністративно-судовий процес» [9, с. 491-492].

Слід підкреслити наявність наукової думки про три види

адміністративної юрисдикції: а) адміністративно-регулятивна, тобто компетентність щодо вирішення справ, в основі яких не лежить спір про право або питання притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення (ліцензування, реєстрація тощо); б) адміністративно-судочинна, тобто компетентність щодо вирішення публічно-правових спорів в порядку адміністративного судочинства; в) адміністративно-деліктна, тобто компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень. Цим поглядом охоплено компетенційне сприйняття адміністративної юрисдикції та фактично виділено групи компетенції адміністративних юрисдикційних органів за ознакою її сутності [8].

Визначення підходу щодо сутності терміну «адміністративна юрисдикція» має бути опрацьоване із врахуванням особливостей адміністративно-правових відносин, які мають об'єднуючий зміст. Такими визначено суспільні відносини між двома суб'єктами, в яких такі суб'єкти наділені правами та обов'язками, визначеними нормами адміністративного права та взаємодіють між собою, реалізуючи ці права та обов'язки. Об'єктом таких відносин є здійснення державного управління та реалізація повноважень владно-розпорядчого характеру. Одна сторона у таких відносинах завжди має владні повноваження щодо іншої [9, с. 172-173].

Цій теоретичній моделі адміністративно-правових відносин відповідають відносини у сфері адміністративного судочинства. Його завданням є, зокрема, здійснення правосуддя у спорах, що виникають з публічно-правових відносин і, таким чином, захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від порушень з боку суб'єкта публічної влади (ст. 2 КАСУ). До інших (допоміжних) завдань відносять: а) правоохорону певних публічно-правових відносин, підтримання законності у сферах функціонування суб'єктів публічної влади; б) правосуддя - збирання і аналіз правових і фактичних даних та прийняття відповідного рішення, виконання

якого, в необхідних випадках, забезпечується примусовою силою держави; в) судовий контроль - перевірка правомірності актів суб'єктів публічної влади у випадках, передбачених законом; г) правовідновлення - здійснення адміністративним судом усіх необхідних заходів для остаточного захисту прав і свобод невідладних суб'єктів публічно-правових відносин; д) превенція – попередження порушень прав і свобод невідладних суб'єктів та режиму законності у сфері публічно-правових відносин; з'ясування правових причин і обставин правопорушень; недопущення порушень прав і свобод громадян в майбутньому [9, с. 404].

Слід вказати про те, що дослідниками доводиться доцільність уведення категорії «податкова юрисдикція». Пропонується визначення широкого та вузького її смислів і зазначається про пріоритетність вузького смислу цієї категорії. Податковою юрисдикцією названо юридично владну діяльність органів державної податкової служби, митних органів щодо застосування заходів юридичної, зокрема, фінансової відповідальності до порушників загальнообов'язкових правил у сфері оподаткування, здійснення контрольної діяльності, яка пов'язана із виявленням податкових правопорушень та встановленням юридичних фактів вчинення таких порушень [217, с. 5].

Така точка зору дослідника сприймається як перспективна, враховуючи активний характер сучасного розвитку науки податкового права і процесу, з одного боку, а з іншого - необхідності формування належних гарантій надходжень податків, зборів до бюджетів та державних цільових фондів. У цьому зв'язку слід звернутись до напрацювань М. П. Кучерявенка, який визначав специфіку охоронних податкових процедур. Вчений вказував, що більшою мірою охоронне регулювання торкається тільки провадження у справах про податкові правопорушення, а провадження з податкового контролю може бути з порушенням і не пов'язаним. Такий саме подвійний характер має і провадження зі скарг і спорів у сфері оподаткування. М.П. Кучерявенко підкреслював думку про те, якщо виходити з реалізації примусу за участі спеціалізованих судових органів у вирішенні спору та

регулюванні відносин, то (у всякому випадку на сьогодні) податковий процес являє собою більшою мірою субінститут адміністративного процесу [118, с. 178].

Слід вказати про те, що співвідношення між категоріями «податкова юрисдикція» та «адміністративна юрисдикція» доцільно визначати суто із теоретичних позицій. При цьому не можна вказати про те, що вони є принципово різними, адже обидві категорії стосуються діяльності держави відповідно у податкових та управлінських (організаційних) відносинах, а також відносинах з приводу гарантування прав, свобод, законних інтересів у публічно-правовій сфері, що стосується судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства). Разом з тим, податкова юрисдикція, будучи категорією, пов'язаною із категорією «адміністративна юрисдикція», має власний предмет, а реалізація відповідної юрисдикційної діяльності у податковій сфері відбувається тими заходами і засобами, використання яких доцільне і ефективне у податкових відносинах. Вказане стосується, насамперед, провадження у справах про податкові правопорушення, де суб'єктами відповідальності виступають фізичні і юридичні особи. Слід також вказати і про провадження за скаргами і спорами у сфері оподаткування, де законодавець встановив специфіку відповідних процесуальних відносин, на відміну від, наприклад, провадження за зверненнями громадян, відповідно Закону України «Про звернення громадян».

Дослідження проблеми сутності і змісту адміністративного неюрисдикційного провадження розкриті на прикладі діяльності митної служби, що вимагає необхідність звернення до усталених положень доктрини адміністративного права щодо адміністративних неюрисдикційних відносин та їх процесуальної форми. У підручнику з адміністративного права, підготовленому за загальною редакцією В. Б. Авер'янова (т.1, академічний курс) вказано про те, що значна частина адміністративних проваджень стосується вирішення справ стосовно реалізації виконавчо-розпорядчих

повноважень суб'єктів публічної влади. Обсяг таких проваджень значно більший, аніж тих, що пов'язані із притягненням особи до юридичної відповідальності або вирішення спору про право, що зумовлено різноманіттям управлінських правовідносин та зв'язків [9, с. 503-504].

Статтею 544 Митного кодексу України (далі – МК України) визначено завдання органів доходів і зборів, які реалізуються у межах здійснення митної справи: забезпечення законності у сфері митної справи, в тому числі – зобов'язань держави відповідно до міжнародних договорів; створення сприятливих умов для полегшення пасажирообігу та товарообігу через митний кордон України; провадження митного контролю щодо товарів та інших матеріальних цінностей, які переміщуються через митний кордон України у комерційних цілях; збір інформації та керування ризиками з метою визначення перспектив здійснення митного контролю; управління справами митних платежів та керівництво застосування гарантій щодо їх сплати; в межах своєї компетенції – здійснення регулювання зовнішньоекономічної діяльності; контроль виконання митних формальностей при переміщенні митного кордону України та недопущення на територію України товарів без дотримання цих формальностей; здійснення державного експортного контролю в межах покладених на них повноважень, а також контролю за законністю у сфері переміщення валютних цінностей та деякі інші завдання.

Серед перелічених завдань більшість має неюрисдикційний, позитивний характер, що дозволяє визначити діяльність органів доходів і зборів, спрямованих на реалізацію вказаних завдань як на переважно неюрисдикційну. При цьому види такої діяльності доцільно виділяти відповідно тих завдань, на вирішення яких вона спрямована. Обрання такої ознаки (критерію) систематизації видів неюрисдикційної діяльності у сфері митної справи ґрунтується на тому, що ключовою ознакою систематизації певних відносин є їх однорідність. Така однорідність забезпечується: єдиною метою та завданнями здійснення, змістом і характером відповідних відносин.

До завдань юрисдикційного змісту у сфері митної справи доцільно віднести ті, які спрямовані на боротьбу з порушеннями митних правил, а також правозахисну діяльність у зовнішньоекономічній сфері.

Визначення завдань щодо контролю та запобіганню порушенням митних норм на території України як юрисдикційної ґрунтується на теоретичних положеннях науки адміністративного права. Адміністративною юрисдикцією називають діяльність, у процесі якої здійснюється правовідновлювальна діяльність, для чого в межах однієї адміністративної справи: констатується наявність порушення права, застосовується передбачена законом санкція, виноситься владне рішення [9, с. 506]. Позитивними відносинами (неюрисдикційними) названо ті, що виникають, змінюються, припиняються у зв'язку із діяльністю виконавчого характеру. Тим самим вчені-адміністративісти підкреслюють правозахисний характер юрисдикційної діяльності, на відміну від позитивної, яка, хоча і є виконавчо-розпорядчою, проте не стосується здійснення функції правового захисту.

Звернення до юридичної довідкової літератури надає можливість встановити зміст захисних правовідносин. Такі правовідносини виникають з фактів неправомірної поведінки суб'єкта; спрямовані на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, відновлення порушених прав та інтересів, застосування заходів фізичного примусу, передбачених у санкціях норм заборонного характеру. У захисних правовідносинах реалізується захисна функція права [222, с. 289]. При розкритті категорії «функція права» зазначено, що захисна функція – спрямування правового впливу, пов'язаного із вчиненням правопорушення та реалізацією права на захист суб'єктивних прав. Її метою є припинення протиправних дій за допомогою примусових заходів, реалізації юридичної відповідальності [222, с. 444].

Серед перелічених Я.Л. Іваненко рис адміністративних неюрисдикційних відносин доцільно виділити основні, які дозволяють виокремити неюрисдикційні відносини від інших видів адміністративних

відносин - юрисдикційних. До таких основних рис належать, насамперед, риса, яка відображає позитивний характер відносин, відсутність їх зв'язку із вирішенням спору про право, притягнення до відповідальності чи відновленням порушеного права. Важливою є також риса щодо заявочного порядку виникнення неюрисдикційних відносин.

Застосування підходу, запропонованого Я.Л. Іваненко щодо виділення адміністративних неюрисдикційних відносин до тих, що існують у сфері митної діяльності органів доходів і зборів, а також сутності терміну «захист» дозволяє навести приклади неюрисдикційних відносин щодо: контролю за законністю у сфері митної справи; забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у цій сфері; створення умов щодо захисту інтелектуальної власності учасників митного обігу; застосування передбаченого законом регулювання (тарифного та нетарифного) при переміщенні товарів через митний кордон України, здійснення митного контролю щодо таких товарів.

Слід зазначити, що перелік видів діяльності, які віднесені до неюрисдикційних і виділені за ознакою завдань, виконуваних органами державної доходів і зборів у рамках виконання митної справи, не є вичерпним, адже вони стосуються зовнішнього організаційного впливу на митні відносини. Якщо врахувати наявність внутрішньоорганізаційних відносин, то відповідна внутрішньоорганізаційна неюрисдикційна діяльність буде включати до себе кадрову роботу, проходження служби в органах, формування їх організаційних структур, матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення. До внутрішньоорганізаційної також доцільно віднести роботу із зверненнями громадян, оскільки відповідна діяльність стосується питань якості та результативності, законності діяльності органів доходів і зборів, а застосовувані за результатами розгляду звернень заходи безпосередньо стосуються вдосконалення організації їх діяльності, гарантування законності і правопорядку. Внутрішньою юридичною діяльністю можна вважати процедури притягнення до дисциплінарної та

інших видів юридичної відповідальності працівників органів доходів і зборів.

Отже, систематизацію діяльності митної служби можна здійснювати за декількома ознаками. Насамперед, за ознакою характеру цієї діяльності – на адміністративну неюрисдикційну та адміністративну юрисдикційну. Ще однією названо ознаку спрямування діяльності органів доходів і зборів – на зовнішню та внутрішньоорганізаційну. При цьому адміністративну неюрисдикційну та адміністративну юрисдикційну діяльність цілком доречно розглядати у межах зовнішнього та внутрішнього спрямування функціонування органів доходів і зборів.

Адміністративна неюрисдикційна діяльність державної митної служби є розгалуженою, а виділені її види відрізняються одне від одного характером відповідних відносин. Саме тому розгляд питання щодо виділення спільних засад здійснення різних видів неюрисдикційної діяльності навряд доцільний. Так, наприклад, контроль у галузі митної справи не можна поєднувати із процедурами застосування митних тарифів або веденням митної статистики.

Слід зазначити, що процесуальна форма може бути притаманна як внутрішньоорганізаційній, так і зовнішній адміністративній діяльності митних органів та, відповідно юрисдикційним та неюрисдикційним діям і процедурам. Враховуючи вказане, а також ознаки адміністративного провадження, доцільною є постановка питання про процесуальні форми окремих видів неюрисдикційної діяльності.

Е.Ф. Демський визначав адміністративне провадження окремою структурною складовою системи адміністративного процесу. Вчений підкреслював основну ознаку адміністративного провадження – єдиний характер норм, що визначають відповідні акти учасників такого провадження. Крім того, вказується на визначальний характер адміністративних проваджень щодо визначення системи адміністративного процесу в цілому. Він виділив наступні ознаки адміністративного провадження: врегулювання виключно у нормативному порядку; предметом розгляду є конкретна адміністративна справа; єдність норм адміністративного матеріального та

адміністративного процесуального права в рамках одного провадження; відсутність відносин службової залежності між сторонами спору у межах спірних правовідносин; об'єктивний вияв актів, що мають місце при здійсненні конкретного провадження; завершення провадження шляхом прийняттям конкретного рішення; наявність стадії звернення рішення до виконання [79, с. 116-117].

Слід вказати про те, що кожному адміністративному провадженню притаманна така ознака, як здійснення його у визначеній законом процесуальній формі. У кожному конкретному провадженні така форма характеризується власним складом стадій, процедурних дій, характером рішень, що приймаються у результаті відповідного провадження.

Я.Л. Іваненко, аналізуючи існуючі наукові погляди щодо сутності провадження, категорії «процесуальна форма» звертається до положень загальної теорії права. Так, у загальнотеоретичному значенні провадження виділено такі його ознаки як однорідність дій, їх процедурно-процесуальний характер, зв'язок із владною реалізацією певних матеріальних норм, які, до того ж є і відособленими [84; 139, с. 461]. Наводячи думку В.М. Горшеньова щодо ознак процесуальної форми, підкреслено такі положення як: діяльність, що має юридичне значення і стосується розгляду юридичної справи [84; 200, с. 11].

Слід зазначити про існування у доктрині права точки зору про врегулювання нормами митного права як позитивних відносин, так і відносин, пов'язаних із порушеннями митних правил. В.Я. Настюк у монографії «Норми митного права: теорія і практика застосування» (2003р.) вказує на існування митно-процесуальних норм. Ці норми вчений поділяє на дві групи - митно-процесуальні (ще існує категорія «митно-процедурні норми»), які забезпечують порядок реалізації норм у сфері здійснення митного контролю, і митно-процесуальні, що встановлюють порядок реалізації норм про правопорушення в рамках митно-правового регулювання. Вчений зазначає, що у рамках процесуальних норм, які забезпечують розгляд

справ про митні правопорушення або пов'язані з ними факти, можна виділити три митно-процесуальні інститути. Це норми, що регламентують: а) порядок розгляду про порушення митних правил; б) реалізацію митної юрисдикції, тобто повноважень щодо самостійної правової оцінки поведінки осіб або організацій; в) вживання в разі необхідності заходів адміністративно-примусового характеру, якими наділені компетентні органи Державної митної служби (службові особи) [135, с. 50-51].

Проте вчений уникає виділення ознак митно-процесуальної норми, а також побічно вказує на виділення трьох митно-процесуальних інститутів, обмежуючись їх юрисдикційним змістом. Зрозуміло, що проблема формування митного процесу потребує окремого наукового дослідження концептуального змісту, однак доцільно було би, принаймні, визначити авторську думку про підстави виокремлення митно-процесуальних норм з норм митного права.

Отже, до ознак адміністративного неюрисдикційної діяльності органів доходів і зборів доцільно віднести наступні: формування у сфері управлінської (адміністративної) діяльності зазначених органів (їх посадових осіб) у зв'язку із реалізацією цими органами повноважень позитивного (неюрисдикційного) характеру, які не пов'язані із вирішенням спору про право, або вирішенням питання юридичної відповідальності особи у митній сфері чи відновленням порушеного права; суб'єктами виступають носії передбачених нормами митного права прав та обов'язків у сфері позитивної (неюрисдикційної) діяльності, які не підпорядковані одне одному; вирішальною особливістю є наявність суб'єкта, наділеного нормами митного права повноваженнями позитивного характеру; виникнення у заявочному порядку, що передбачає попереднє звернення до органу державної митної служби; у межах провадження об'єктивуються дії, спрямовані на вирішення конкретної юридичної справи у митних відносинах; завершується прийняттям індивідуального акту, що має юридичну силу, та зверненням до виконання цього акту.

Враховуючи існуючі теоретичні концепції вчених, які працювали і продовжують плідно працювати у галузі митного права, зазначається про те, що адміністративні неюрисдикційні провадження у сфері діяльності органів державної митної служби урегульовані нормами саме митного права. При цьому термін «адміністративний» застосовується у значенні «організаційний», «управлінський» і підкреслює зміст і характер процесуальних неюрисдикційних відносин у галузі митної справи.

Отже, процесуальними формами реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції необхідно визначити юрисдикційні та 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.

Слід вказати на Рішення Конституційного Суду України у справі про строки адміністративного затримання від 11 жовтня 2011 р. № 10-рп/2011. У пункті 3.4 мотивувальної частини цього рішення вказується на конституційний рівень обмеження прав особи, що відбувається внаслідок адміністративного затримання, оскільки має місце позбавлення свободи (ст. 29 Конституції України), хоча й на невеликий строк. Зазначається про неможливість затримання особи без відповідного рішення суду в межах провадження у справі про адміністративне правопорушення на більший строк, аніж таке затримання у межах кримінального провадження. При цьому орган конституційної юрисдикції виходить з ключових положень практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), зокрема, які викладені у рішенні зазначеного органу від 23.10.2008 р. (справа «Солдатенко проти

України»). У цьому рішенні ЄСПЛ вказує про необхідність дотримання встановленої законодавством процедури при вирішенні питання щодо позбавлення людини свободи. При цьому законодавство у цій частині має відповідати принципу верховенства права, а також бути якісним. Якість закону у даному випадку означає такі вимоги до нього: доступність, чіткість у формулюваннях, передбачуваність з метою виключення свавілля. У резолютивній частині зазначеного Рішення вказано про неконституційність наступних положень: щодо встановлення максимально можливого строку адміністративного затримання у десять діб, якщо на це є санкція прокурора, а у особи, яка скоїла адміністративне правопорушення немає при собі документів, що посвідчують особу (ч.ч. 2, 3 ст. 263 КУпАП; щодо відсутності чіткого визначення строку адміністративного затримання осіб, які вчинили такі адміністративні правопорушення, як дрібне хуліганство, злісна непокора законному розпорядженню, публічні заклики до невиконання такого розпорядження, незаконний перетин державного кордону та деякі інші (ч.ч. 4, 5 ст. 263 КУпАП у редакції від 15.04.2008 р.); встановлення невизначеного строку адміністративного затримання працівниками міліції особи, яка виявила непокору законній вимозі працівника міліції (абз. 6 п. 5 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [177]) [208]. 3 положень Закону України «Про Національну поліцію Закон України» від 02.07.2015 р. № 580-VІІІ [178]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 37 зазначеного Закону, особа може бути затримана на підставі положень, визначених, зокрема, у Конституції України, КУпАП, інших законах України. Частиною 12 статті 47 вказаного Закону встановлено окремі підстави застосування вогнепальної зброї при затриманні особи. Таким чином, слід вказати, що строки адміністративного затримання, процедура та підстави здійснення містяться не тільки у КУпАП, а й у інших законах.

Особливістю застосування адміністративного затримання є, насамперед, те, що цей захід адміністративного примусу пов'язаний із тимчасовим обмеженням волі особи, а тому має застосовуватись суворо у

межах закону.

Серед заходів забезпечення здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення вказано про доставлення. Згідно ст. 259 КУпАП, метою застосування цього заходу визначено складення протоколу про адміністративне правопорушення, якщо інше не визначено законом. Цією статтею встановлено основні вимоги щодо здійснення доставлення: місце доставлення, а також строки його проведення. Відповідно до частини 8 зазначеної статті вказано про максимально можливий короткий строк такого доставлення. Втім, у законодавстві про адміністративні правопорушення не визначено методичку обчислення такого строку як максимально короткого. Не встановлено й максимальний розмір строку, протягом якого може здійснюватись доставлення [208].

Отже, гарантування прав людини, інших суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів під час застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає вдосконалення правового регулювання застосування таких заходів, як доставлення та адміністративне затримання.

Окремим етапом провадження у справі про адміністративне правопорушення визначається етап встановлення даних про особу-правопорушника. Зазначене досягається шляхом опитування особи, аналізу її документів, опитування свідків, потерпілих.

На наступному етапі провадження складається протокол про адміністративне правопорушення. Протокол є тим процесуальним документом, яким завершується розслідування. Перелік відомостей, що повинні міститись у протоколі, вказані в ст. 256 КУпАП: відомості про дату, а також місце складення протоколу; дані про особу, яка складала протокол; дані про особу, щодо якої складено протокол; дані про адміністративне правопорушення; законодавство про відповідальність за його вчинення; дані про інших учасників провадження; пояснення особи, щодо якої складено протокол; інші необхідні дані. У протоколі обов'язково відображаються дані

про заподіяння адміністративним правопорушенням матеріальної шкоди (у випадку наявності). Протокол підписується особою, яка його склала, особою, щодо якої його складено, а також іншими учасниками процесу (свідки, потерпілі тощо). У випадку відмови особи, щодо якої складено протокол підписати його, у протоколі робиться позначка про це. У протокол підлягають занесенню пояснення особи, щодо якої складено протокол щодо мотивів відмови його підписати. До протоколу можуть бути занесені її пояснення і зауваження щодо змісту протоколу. У ході складення протоколу про адміністративне правопорушення особі, щодо якої його складено, роз'яснюються її права та обов'язки відповідно до ст. 268 КУпАП. Про це у протоколі робиться позначка.

У рішенні Конституційного Суду України від 11.10.2011 № 10-рп/2011 зазначено про істотне значення питань: строку оформлення протоколу про адміністративне правопорушення та надіслання за належністю, строку винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності з точки зору зловживань правоохоронними органами. Такі питання мають бути врегульовані законодавством, а не залишатись на розсуд уповноважених осіб.

Виходячи з такої позиції Конституційного Суду України, можна вказати про потребу доповнити ст. 256 КУпАП відповідними положеннями, встановити зазначені строки. Попри вплив значного проміжку часу, необхідно вказати, що відповідні строки на даний час не є врегульованими. При встановленні таких строків необхідно вказати про потребу у дослідженні доказів вчинення особою адміністративного правопорушення, а також перевірку інших обставин його вчинення. Тому строк складення відповідного протоколу має враховувати це. З огляду на викладене, встановлення зазначених строків необхідне лише стосовно вчинення тих адміністративних правопорушень, внаслідок яких завдається значна шкода або вони мають високий ступінь небезпеки для суспільства. Прикладами таких порушень можна навести: корупційні правопорушення, окремі правопорушення у сфері громадського порядку (наприклад, дрібне хуліганство) тощо. Чітка

регламентація процедури притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення таких порушень зумовлена їх тяжінням за критерієм суспільної небезпеки до злочинів. У цьому аспекті слід підтримати пропозиції про необхідність прийняття окремого нормативного акту: Кодексу про адміністративні проступки, в якому урегулювати питання відповідальності за інші, менш тяжкі правопорушення, а інші – перенести до Кримінального кодексу України [190]. Слід при цьому вказати про наукову полеміку, присв'ячену питанням запровадження інституту кримінального проступку. Зокрема, складність та колізійний характер цієї проблеми відзначали В.Ковальський, В.Тихий. М. Хавронюк звертав увагу на те, що необхідність виокремлення кримінальних проступків прямо впливає із нового КПК України, а аргументація стосовно цього питання міститься в Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженій Указом Президента України від 8 квітня 2008 року. Вчений зазначав про те, гуманізація кримінального закону це загальносвітова тенденція і у багатьох державах у кримінальному законодавстві виділяються і злочини, і кримінальні проступки (КК Латвії, Литви, Естонії, Албанії, Румунії, Угорщини, Данії, Норвегії, Італії, Голландії, Австрії, ФРН, Іспанії, Сан-Марино та ін.), або злочини, проступки і порушення (КК Бельгії, Франції, Швейцарії). Разом з тим, М.Хавронюк не вбачає доцільним передбачати кримінальні проступки в окремому законі. Як аргумент, було зазначено, що окремий Кодекс про проступки з названих країн є тільки в Румунії. На його думку, і злочини, і кримінальні проступки мають у цілому однакову правову природу, а правові наслідки їх вчинення також є майже однаковими. Тому до щойно прийнятого КПК треба внести невеличку зміну, а кримінальні проступки слід визначити в Книзі 2 Особливої частини КК України. У процесі наукової дискусії вчені пропонують називати такі проступки не кримінальними, а карними [116].

З наведено вище, принаймні, стає зрозумілим підхід, за яким виділення кримінальних (або карних) проступків відбувається на основі кримінального

законодавства і не стосується адміністративного.

Існує і інший підхід, який покладено в основу законопроекту від 28 лютого 2012 законопроекті № 10126 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків», за яким пропонується перекваліфікація низки адміністративних правопорушень і окремих нетяжких кримінальних злочинів [162]. У Пояснювальній записці до законопроекту № 10126 вказано наступне. Кримінальний проступок визначається як «діяння, за яке передбачено покарання у вигляді громадських робіт, або інше, більш м'яке покарання, за винятком основного покарання у вигляді штрафу в розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Запропоновано визначити штраф як основне покарання за скоєння кримінальних проступків, а позбавлення права працювати на певних посадах або займатися певною діяльністю та громадські роботи можуть бути як основними, так і додатковими покараннями. Передбачено, що вчинення кримінального проступку не призводить до позбавлення волі. Після ухвалення законопроекту, згідно з документом, кримінальні проступки поряд зі злочинами вважатимуться різновидом кримінальних правопорушень і каратимуться на підставі кримінального закону. Як наслідок, у Кримінальному кодексі України з'явиться 83 склади кримінальних проступків. З них 38 складів з'являться після перетворення окремих нетяжких злочинів на кримінальні проступки. Іншими видами кримінальних проступків стануть окремі нинішні адміністративні правопорушення. До кримінальних проступків запропоновано зарахувати насильство в сім'ї, порушення авторського права і суміжних прав; дрібну крадіжку; привласнення, розтрату чужого майна (на суму до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, без проникнення в житло, інше приміщення або авто); приховування стійкої фінансової неспроможності; керування транспортними засобами (суднами) в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та поширення неправдивих чуток. Згідно із законопроектом запропоновано ввести покарання у вигляді штрафу від 200 до 300 н.м.д.г. за

скоєння такого кримінального проступку, як неповідомлення або несвоєчасне повідомлення особи про права щодо включення його персональних даних до відповідних баз даних, мети їх збирання і осіб, яким вони передаються. Незавершений кримінальний проступок (підготовка до кримінального проступку і замах на кримінальний проступок), за задумом авторів, не повинен тягти за собою кримінальну відповідальність. Крім того, скоєння кримінального проступку не тягне судимості [161].

У зауваженнях Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено про відсутність необхідності запровадження інституту кримінальних проступків. Фактично, виходячи із виду та розміру санкцій за їх вчинення, що пропонуються проектом, вони є нічим іншим, як злочинами невеликої тяжкості. Вказано і про суперечність положень законопроекту кримінально-правовій доктрині [160].

Верховною Радою України прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22.11.2018 р. № 2617-VIII [158]. Зазначений Закон набирає чинності з 01.01.2020 р. Як зазначається в пояснювальній записці до цього Закону, основною причиною необхідності його прийняття постає потреба у створенні окремого порядку досудового розслідування злочинів невеликої або середньої тяжкості, розвантаження чинної системи досудових розслідувань від значної кількості таких злочинів. У зв'язку із чим пропонується як проект зазначеного порядку, так і коло відповідних правопорушень, що будуть підпадати під його юрисдикцію [159]. Отже, сьогодні слід констатувати актуальність масштабних змін до юрисдикційних процедур притягнення до юридичної відповідальності за вчинення окремих адміністративних правопорушень.

Кінцевим етапом першої стадії розгляду справи про адміністративний проступок виступає направлення матеріалів, складених за результатом розгляду справи до суб'єкта розгляду конкретної справи про адміністративне

правопорушення. За результатами розгляду справи по суті приймається рішення у формі постанови. Виділяються наступні види постанов: накладення адміністративного стягнення; застосування заходів впливу; припинення справи. Ця стадія може вважатись основною в тому розумінні, що саме її кінцевою метою є вирішення питання щодо визнання особи винною у вчиненні конкретного адміністративного правопорушення, визначення покарання у зв'язку із цим. На виконання прийнятого рішення суб'єкт його прийняття доводить його до особи, щодо якої його прийнято [12, с. 544].

Таким чином, у результаті аналізу актуальних питань правового регулювання окремих видів адміністративних юрисдикційних проваджень, зокрема, провадження у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, провадження за скаргами громадян, дисциплінарного провадження доведено необхідність усунення окремих недоліків процедурної форми проваджень, що відкриваються у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень, принаймні, двома способами. Перший полягає у внесенні часткових змін до КУпАП, які не стосуються самої концепції цього законодавчого акту. Другий - принципове оновлення законодавства про адміністративні правопорушення шляхом виділення з-поміж кола адміністративних проступків тих, які доцільно назвати кримінальними, розробки і прийняття процедури притягнення до відповідальності за вчинення кримінальних проступків, розробки і прийняття Кодексу про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Принципове оновлення законодавства у сфері адміністративної відповідальності передбачає доктринальне опрацювання концепції кримінального проступку.

Висновки до розділу 1

Актуалізація людиноцентристських орієнтирів у сучасному праворозумінні зумовлює оновлення сприйняття й функціонального призначення діяльності суб'єктів публічної влади, що має подвійне спрямування. З одного боку, головним залишається виконання завдань та функцій суб'єкта публічної влади. З іншого – набувають пріоритетності вимоги принципу верховенства права та інтереси приватної особи у широкому розумінні. Зазначене зумовлює з одного боку – посилення значення імперативного методу правового регулювання у визначенні компетенції суб'єктів публічної адміністрації, а з іншого – актуалізує значення дискреційних повноважень у конкретних випадках необхідності забезпечення реалізації суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів.

Під процесуальною компетенцією суб'єктів публічної адміністрації необхідно розуміти комплекс визначених нормами адміністративного процесуального права прав та обов'язків у конкретному адміністративному провадженні щодо вирішення індивідуальної адміністративної справи. У конкретному провадженні зазначена компетенція може розглядатись і як загальна, і як спеціальна. Як загальна вона охоплює собою участь у розгляді конкретної категорії адміністративних справ, відповідно до уповноваження конкретного органу публічної адміністрації нормами закону. Як спеціальна вона охоплює повноваження конкретного органу як учасника розгляду конкретної адміністративної справи.

Спираючись на думку С.С. Алексєєва щодо сутності терміну «юрисдикція» та враховуючи змістовні ознаки адміністративно-правових відносин, під адміністративною юрисдикцією доцільно розуміти діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень, спрямованих на реалізацію визначеної законом компетенції, що має державно-владний характер, і спрямована на захист прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб, а також публічних інтересів щодо

охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки. Адміністративна юрисдикція має наступні ознаки:

- 1) здійснюється компетентними державними органами, органами місцевого самоврядування;
- 2) є правоохоронною, правозахисною та, водночас - превентивною;
- 3) реалізується у процесуальній формі.

Таке сприйняття адміністративної юрисдикції дозволяє охопити нею увесь спектр адміністративних процесуальних відносин, що мають правоохоронний та правозахисний зміст.

На підставі результатів аналізу наукових підходів у загальній теорії права, адміністративному праві щодо визначення сутності і змісту термінів «юрисдикція», «адміністративна юрисдикція» вказано про наявність переважного сприйняття їх окремих аспектів, що позначається на існуванні вузького і широкого підходів, які самими вченими оцінюються критично. Враховуючи, що адміністративна юрисдикція, яка реалізується у процесуальній формі адміністративного судочинства, має істотні особливості, на відміну від адміністративної юрисдикції, що здійснюється поза межами адміністративного судочинства, доцільним вбачається виділення двох видів адміністративної юрисдикції: адміністративно-судочинної (судової) та позасудової.

Категорії «податкова юрисдикція» та «адміністративна юрисдикція» не є принципово різними, адже стосуються діяльності держави відповідно у податкових та управлінських (організаційних) відносинах, а також відносинах з приводу гарантування прав, свобод, законних інтересів у публічно-правовій сфері, що стосується судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства). Разом з тим, податкова юрисдикція, будучи категорією, пов'язаною із категорією «адміністративна юрисдикція», має власний предмет, а реалізація відповідної юрисдикційної діяльності у податковій сфері відбувається тими заходами і засобами, використання яких доцільне і ефективно у податкових відносинах.

Засади публічності в діяльності органів публічного адміністрування є основою для визначення їх процесуальної компетенції в адміністративному судовому процесі. При цьому методи регулювання такої компетенції значною мірою залежать від процесуального становища суб'єкта у конкретному провадженні. Зокрема, у випадку, якщо він є суб'єктом розгляду справи таким є імперативний метод. Якщо ж він є стороною у процесі, то метод правового регулювання його процесуальної компетенції – імперативно-диспозитивний (зокрема диспозитивний – у частині розсуду щодо користування процесуальними правами). Процесуальна компетенція органу публічної адміністрації як учасника провадження в адміністративному суді визначається як адміністративним процесуальним, так і адміністративним матеріальним законодавством. Адміністративним процесуальним законодавством визначаються: його процесуальні права та обов'язки, гарантії та порядок їх реалізації. Адміністративним матеріальним законодавством визначається розсуд органу публічної адміністрації при реалізації зазначених процесуальних прав, шляхом закріплення зокрема: цілей його діяльності, сфер відання, конкретних владних повноважень, з метою реалізації яких він звертається до адміністративного суду.

Необхідність досягнення ефективності публічного адміністрування у сучасних умовах зумовлює потребу глибокого наукового опрацювання засад побудови та діяльності системи відповідних суб'єктів. Проблема подальшого вдосконалення діяльності органів публічного адміністрування має сьогодні істотне не тільки теоретичне, а й практичне значення. Дослідження правового статусу зазначених органів загалом та їх процесуальної компетенції, зокрема, вимагає залучення не тільки спеціально-юридичних знань та наукової методології, але й відповідного інструментарію інших галузей права, зокрема: політологія, соціальна філософія.

Виконання завдань та функцій держави у поєднанні із здійсненням діяльності, що має безпосереднє відношення до реалізації найважливіших суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів приватних осіб зумовлює

актуальність визначення у законодавстві додаткових вимог до посадових осіб органів публічної адміністрації, що реалізують процесуальну компетенцію зазначених органів у адміністративному судовому процесі. Вказане стосується й представників зазначених суб'єктів. Такі вимоги мають носити комплексний характер, тобто стосуватись не тільки компетентності зазначених осіб, але й: правосвідомості, правової культури, принциповості. Зазначене є важливою гарантією виконання зазначеними особами своїх функцій, а отже й забезпечення та реалізації суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів.

Класифікація суб'єктів, що здійснюють боротьбу з правопорушеннями у сфері публічного адміністрування, проводиться за різними критеріями. Так, за змістом та функціональною спрямованістю можливо виділити суб'єктів: визначення та реалізації державної політики в цьому напрямі; нормотворчості; безпосередньої діяльності щодо запобігання та протидії зазначеним правопорушенням; суди як суб'єкти розгляду справ у порядку кримінального, адміністративного, цивільного, господарського судочинства; запобігання зловживання владою або службовим становищем; суб'єкти координації запобігання та протидії зловживання владою або службовим становищем; суб'єкти нагляду за діяльністю зазначених вище органів та посадових осіб; суб'єкти охорони та захисту суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів, які є порушеними внаслідок неналежного здійснення публічного адміністрування, а також усунення інших наслідків неналежного адміністрування; суб'єкти, що здійснюють забезпечення діяльності наведених вище інститутцій: інформаційне, матеріально-технічне, наукове, методичне тощо. Більшість з зазначених напрямів діяльності реалізується у порядку, визначеному чинним законодавством, зокрема, через адміністративні судові або позасудові (юрисдикційні та неюрисдикційні) провадження.

Згідно з оновленим законодавством більшість зазначених критеріїв класифікації втратили актуальність, оскільки більшість функцій у вказаній

сфері було передано одному органу – Національному антикорупційному бюро України. Втім, відповідно до Закону «Про запобігання корупції», суб'єктом відповідної діяльності є також Національне агентство з питань запобігання корупції. Отже, актуальність розмежування компетенції, в тому числі процесуальної щодо зазначених суб'єктів, а також органів Національної поліції України залишається.

Процесуальними формами реалізації органами публічної адміністрації своєї компетенції необхідно визначити юрисдикційні та 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.

У результаті аналізу актуальних питань правового регулювання окремих видів адміністративних юрисдикційних проваджень, зокрема, провадження у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, провадження за скаргами громадян, дисциплінарного провадження доведено необхідність усунення окремих недоліків процедурної форми проваджень, що відкриваються у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень, принаймні, двома способами. Перший полягає у внесенні часткових змін до КУпАП, які не стосуються самої концепції цього законодавчого акту. Другий – принципове оновлення законодавства про адміністративні правопорушення шляхом виділення з-поміж кола адміністративних проступків тих, які доцільно назвати кримінальними, розробки і прийняття процедури

притягнення до відповідальності за вчинення кримінальних проступків, розробки і прийняття Кодексу про адміністративну відповідальність юридичних осіб. Принципове оновлення законодавства у сфері адміністративної відповідальності передбачає доктринальне опрацювання концепції кримінального проступку.

Результати дослідження, які викладені у Розділі I, відображено у наступних публікаціях автора: [123]; [125].

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях

Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки однією з пріоритетних проблем визначено розмежування повноважень між окремими суб'єктами публічної влади (далі - Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки) [81]. Одним з шляхів вирішення цієї проблеми є приведення напрямів діяльності окремих суб'єктів публічної влади у відповідність до їх призначення. Наприклад, відповідно до п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630 (далі – Положення про Міністерство освіти і науки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України) [172], до компетенції Міністерства освіти і науки України входить здійснення контролю щодо окремих сфер суспільної діяльності (наприклад – щодо дотримання навчальними закладами умов, визначених ліцензіями на надання освітніх послуг. Втім, зазначене не повною мірою відповідає правовій природі міністерства як специфічного суб'єкта публічної влади, функціями якого є, у першу чергу: стратегічне планування у певній сфері, забезпечення нормативної врегульованості суспільних відносин, узагальнення практики застосування законодавства тощо [58, с. 358]. Контрольним же функціям відповідає, у першу чергу, такий суб'єкт публічної влади, як інспекція [58, с. 352]. Отже, виникає необхідність приведення компетенції окремих суб'єктів публічної влади у відповідність із їх статусом в системі таких суб'єктів. Теоретичним підґрунтям вирішення цієї проблеми постає опрацювання положень щодо компетенції суб'єктів публічної влади як їх можливості брати участь у певному колі суспільних

відносин.

Питання компетенції суб'єктів публічної влади сьогодні отримали значну увагу науковців. Так, слід вказати на роботи О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Т.Є. Недашківської, О.Ю. Оболенського, Ю.А. Тихомирова, О.В. Хорошенюк та інших. Водночас, у наявних роботах науковців зазначена категорія розглядається, у першу чергу, як права, обов'язки, повноваження у конкретних правовідносинах. Натомість, вирішення наведеної проблематики передбачає опрацювання цього поняття саме як потенційної здатності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах, виходячи з поточних його правових властивостей. В цьому аспекті зазначена категорія практично не отримала наукової уваги.

Таким чином, актуальним є вироблення критеріїв розмежування процесуальної юрисдикційної та неюрисдикційної компетенції суб'єктів публічної адміністрації, враховуючи призначення діяльності вказаних суб'єктів та виходячи з розгляду зазначеної компетенції як здатності їх брати участь у відповідних правовідносинах, обґрунтування на цій основі змін до чинного адміністративного законодавства.

Поняття компетенції сьогодні є одним з усталених у доктрині адміністративного права. Компетенція розуміється з позиції: сукупності прав, обов'язків, повноважень суб'єкта публічної влади; певне коло суспільних відносин, у сфері яких він має право приймати рішення [58, с. 388].

Проблематиці розмежування компетенції суб'єктів публічної влади вже приділяли увагу такі дослідники, як Ю.В. Георгієвський, М.М. Потіп, Я.М. Сідей та інші. Напрацювання вказаних дослідників можуть бути взяті за основу для подальшої роботи. Так, Ю.В. Георгієвський, характеризуючи принципи розмежування компетенції, вказує на відображення ними закономірностей діяльності суб'єктів публічної влади, а також їх складної організаційної структури. Вчений виділяє на цій основі такі принципи, як: політико-правові (основні, загальні для розмежування компетенції усіх суб'єктів публічної влади); спеціальні (характерні для такого розмежування

між окремими суб'єктами) [69, с. 41]. Визнаючи ґрунтовність та не піддаючи сумніву наукові результати дослідника, необхідно вказати про їх загальний характер, необхідність істотної деталізації для можливості застосування у практичній діяльності державного управління.

Філософською основою авторського погляду щодо визначення компетенції може вважатись усталена позиція щодо розмежування природних і штучних об'єктів, явищ, процесів. Основна відмінність між ними може бути виражена саме через притаманність їм цілі: для у сфері біологічного наявність такої цілі розглядається як спірна, оскільки біологічне існує саме по собі, незалежно від будь-якої мети. Натомість штучні утворення розглядаються, переважно, із ключовим врахуванням цілі, для досягнення якої вони існують [212, с. 506]. Зазначена концепція може бути покладена в основу цього дослідження.

Не викликає сумнівів призначення самої категорії компетенція – визначення місця суб'єкта публічної влади в системі інших суб'єктів, закріплення за ним певної сфери суспільних відносин і досягнення таким чином стабільності у регулюванні суспільних відносин. За таким підходом компетенція певного суб'єкта публічної влади може розглядатись як відображення його призначення, що склалось історично, а також закріплення за таким суб'єктом визначених законом засобів для досягнення цього призначення.

Необхідно вказати про історичний характер таких видів суб'єктів публічної влади, як «міністерство», «служба», «інспекція», «агентство», відповідно до їх назв за ними закріплюється певний характер компетенції.

Можливо вказати, що сьогодні склалось дві значні сфери: повноважень суб'єктів публічної влади: юрисдикційні та неюрисдикційні. Так, склалось вузьке поняття адміністративної юрисдикційної діяльності як спрямованої на: розгляд правових спорів; застосування заходів адміністративного примусу [72, с. 25]. Широкий підхід виходить з розуміння адміністративної юрисдикції як кола повноважень щодо розгляду індивідуально визначених

адміністративних справ. Причому не має різниці спрямованість предмету таких справ – виключно наведені вище питання або ж усі питання, що виникають у ході здійснення державного управління [8].

Висновку стосовно виділення повноважень неюрисдикційного характеру можливо дійти виходячи з положень, що наводяться Я.М. Іваненко стосовно призначення адміністративних неюрисдикційних проваджень: вирішення питань державного управління, не пов'язаних із розглядом судової справи або вирішення питання про наслідки неправомірної діяльності особи [84, с. 11–13]. Серед прикладів завдань, що вирішують в ході таких проваджень можна навести: забезпечення законності у певній сфері суспільних відносин; створення сприятливих умов для певних видів суспільної діяльності; аналіз та управління ризиками тощо.

Неважко помітити певну суперечність між позиціями представників адміністративної юрисдикційної та неюрисдикційної діяльності, оскільки зміст адміністративної юрисдикційної діяльності в широкому сенсі та адміністративної неюрисдикційної діяльності фактично співпадають. Тому з метою подальшого дослідження вважаємо за можливе застосувати класичну позицію, викладену у підручнику з адміністративного права, що виданий у 2007 році за редакцією В.Б. Авер'янова, з якої можна дійти висновку щодо наступних ознак адміністративної юрисдикційної діяльності: застосування передбачених правом санкцій до порушника права з метою захисту, відновлення порушеного права [9, с. 506].

В юридичній літературі вже вказувалось на небажаність поєднання в одному суб'єкті публічної влади різних за спрямованістю функцій, наприклад, функції нагляду (контролю) та функції надання адміністративних послуг [193, с. 210-211]. Втім, в даному випадку можливо казати про більш значну проблему – поєднання в компетенції одного суб'єкта як юрисдикційних, так і неюрисдикційних повноважень. Такий підхід законодавця видається спірним з огляду на істотне ускладнення внутрішньої організації діяльності суб'єкта публічної влади, в тому числі – збільшення

кількості структурних підрозділів. У цьому відношенні привертає до себе увагу сучасна доволі складна структура Міністерства освіти і науки України, що включає в себе кілька десятків директоратів, департаментів, секторів та інших підрозділів [133]. На тлі цього актуальними видаються позиції, викладені у Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки стосовно перевантаженості Кабінету Міністрів України технічними завданнями, що заважає йому виконувати основну для нього функцію стратегічного планування. Аналогічне можливо стверджувати й стосовно Міністерства освіти і науки України.

Усунення зазначеної проблеми вимагає врахування призначення вказаних суб'єктів при розмежування їх компетенції, що зумовлює необхідність звернення до відповідних наукових напрацювань та чинного законодавства.

Положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI (далі – Закон «Про центральні органи виконавчої влади») [187] встановлюється статус зазначених органів. Зокрема, визначаються такі види центральних органів, як міністерство, служба, агентство, інспекція (ч. 1 ст. 6, ч. 1 ст. 16 зазначеного Закону).

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону «Про центральні органи виконавчої влади», основним завданням міністерства є формування та реалізація державної політики в певній сфері суспільних відносин. Історично міністерства почали утворюватись у країнах Європи у 16-17 ст. Міністерство можливо визначити єдиним центральним органом виконавчої влади, для якого характерним є основне завдання стратегічного планування у певній сфері, що виражається, зокрема, у визначенні основних напрямів її розвитку. Крім того, міністерство наділяється повноваженнями щодо реалізації цілей у сфері суспільних відносин, що належить до його відання: нормативно-правове забезпечення (для виконання чого здійснюється узагальнення практики застосування законодавства); надає роз'яснення щодо застосування чинного законодавства [58, с. 491-492].

Відповідно до абз. 2 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням служби як центрального органу виконавчої влади є надання адміністративних послуг. Традиційно за службою визначався доволі широкий спектр завдань. Так, на Службу безпеки України покладаються функції: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу країни від розвідувально-підривної діяльності іноземних суб'єктів [58, с. 843]. Отже, на відміну від міністерства, на службу не покладаються функції стратегічного планування та забезпечення виконання визначених цілей.

Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням агентства є управління віднесеними до його відання об'єктами, що перебувають у державній власності. Історично на агентство можуть покладатись й інші окремі функції. Так, у свій час існували: Державне агентство України з туризму і курортів, Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації тощо [58, с. 13]. Наразі відповідні функції виконуються іншими владними структурами. Так, замість Державного агентства України з туризму і курортів діє Департамент туризму та курортів при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України [132].

Відповідно до абз. 4 ч. 2 ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» основним призначенням інспекції є здійснення функції контролю та нагляду за дотриманням законності. Історично притаманними функціями інспекції можна вважати не тільки нагляд за дотриманням законності, але й вжиття заходів у зв'язку із виявленими порушеннями, а також заходів, спрямованих на запобігання майбутнім порушенням. Для досягнення зазначених завдань посадові особи інспекцій наділяються особливими повноваженнями, зокрема, щодо відвідування підконтрольних об'єктів, ознайомлення із документами, проведення оглядів та обстежень, розроблення заходів щодо запобігання правопорушень тощо, в тому числі –

накладати адміністративні стягнення [58, с. 352].

Аналіз чинного законодавства, співставлення його із зазначеними положеннями надає змогу зробити висновки щодо неповної відповідності компетенції окремих суб'єктів публічної влади їх правовій природі та призначенню.

Так, відповідно до п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України, до повноважень зазначеного Міністерства належить, зокрема, здійснення контролю щодо окремих сфер суспільної діяльності (наприклад, щодо дотримання навчальними закладами умов, визначених ліцензіями на надання освітніх послуг). З наведених положень випливає висновок щодо доцільності віднесення зазначеного повноваження до компетенції такого суб'єкта публічної влади, як інспекція. Історично міністерству можуть бути притаманні й інші функції, крім стратегічного планування та забезпечення його виконання. З подібного підходу щодо визначення компетенції центральних органів виконавчої влади виходить і законодавець. Так, окреслюючи компетенцію служби, агентства, інспекції, вказується про допустимість виконання ними, поряд із основними, й інших функцій (ч. 2 ст. 16 зазначеного Закону). Втім, подібної вказівки немає стосовно міністерства (ч. 1 ст. 6 зазначеного Закону). Більше того, за чинним Законом «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство віднесено до особливих центральних органів виконавчої влади, про що свідчить приділення йому окремого розділу 2. Не оспорюючи доцільність, в окремих випадках, поєднання різнопланових функцій в межах компетенції одного суб'єкта, небажаним видається таке поєднання в даному випадку, причому як з законодавчої точки зору, так і з позицій корупціогенних ризиків. Виходячи з наведеного, зазначене повноваження Міністерства освіти і науки України доцільно передати до компетенції іншого суб'єкта публічної влади.

Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу якості освіти від 14.03.2018 р. № 168 [80] зазначена Служба є центральним органом виконавчої влади, окремим стосовно Міністерства освіти і науки України,

діяльність якого спрямовується і координується через Міністра освіти і науки. Завданнями зазначеної Служби є, зокрема, здійснення державного нагляду (контролю) за закладами освіти щодо дотримання ними законодавства. Відповідно до пп. 5 п. 5 зазначеного Положення, зазначена Служба, зокрема, проводить моніторинг якості освітньої діяльності та якості освіти у порядку, визначеному законодавством.

З наведеного випливає, що попри назву зазначеного органу виконавчої влади (служба), до її основних завдань віднесено й інспекційні функції. Окремого ж центрального органу виконавчої влади у сфері здійснення освітньої діяльності, який би здійснював інспекційні функції у цій сфері, не існує. Виходячи з наведеного, відповідатиме призначенню наведених органів публічної адміністрації передання зазначеного повноваження з компетенції Міністерства освіти і науки до компетенції Служби.

На підтвердження зазначеного висновку можна додати й наступне. Повноваження щодо прийняття заходів у зв'язку із виявленими порушеннями, зокрема, і стосовно дотримання ліцензійних умов, є по своїй суті юрисдикційним повноваженням. Наявність такого повноваження у компетенції Міністерства освіти і науки України, що є за своєю природою органом неюрисдикційної компетенції, не відповідає завданням цього міністерства.

Отже, з метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема, передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України необхідно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування: п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити; доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами

перевірки приймає рішення».

Зазначений науковий підхід відображено й в інших сучасних наукових дослідженнях, присвячених систематизації суб'єктів публічної влади у окремих сферах суспільних відносин. Так, Є.Н. Белей, систематизуючи суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я, вирізняє наступних суб'єктів: які здійснюють публічне адміністрування (суб'єкти публічної адміністрації, для яких таке адміністрування є основною діяльністю, Президент України); які не наділені такими функціями (суб'єкти надання рекомендацій з приводу застосування чинного законодавства, а також суб'єкти надання медичних, реабілітаційних та інших послуг населенню) [38, с. 11-12]. Отже, дослідниця фактично визначає критерієм функціональну спрямованість або призначення відповідних суб'єктів публічної влади.

З подібної спрямованості виходить й судова практика, зокрема, в контексті тлумачення терміну «компетенція» та застосування його при розгляді адміністративних справ. Так, у рішенні Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.02.2019 р. № 826/812/16 підкреслюється спрямованість повноважень владного суб'єкта на виконання його завдань, а самий правовий статус владного суб'єкта прив'язується до, зокрема, спрямованості його діяльності та його функцій. У зазначеній справі суд встановив співвідношення реалізації окремих повноважень, визначених законом та досягнення певних суспільних завдань і з урахуванням відповідності цих завдань основним завданням діяльності суб'єкта публічної влади (зокрема, Кабінет Міністрів України) дійшов висновку про відповідність прийнятого рішення компетенції [156].

Проведене дослідження надає підстави для наступних висновків.

Основним критерієм розмежування юрисдикційної та неюрисдикційної процесуальної компетенції органів публічної адміністрації необхідно визначити мету реалізації такої компетенції. Така мета охарактеризована виходячи з призначення діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації.

З метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема, передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України необхідно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування:

- п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити;

- доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення».

Перспективним напрямом наукових досліджень є опрацювання питання спроможності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах у випадку невідповідності такої участі його завданням та організаційної побудови, а також опрацювання на цій основі розуміння компетенції як можливості таких суб'єктів брати участь в адміністративних правовідносинах.

У сучасній вітчизняній правовій системі принцип верховенства права визнається, з одного боку, системоутворюючою загальною засадою, а з іншого – правовою нормою *juscogens*, що має пряму дію [111, с. 51]. Конституцією України у основних положеннях закріплено дію цього принципу саме як принципу права (ст. 8).

Усталені доктринальні позиції у сфері адміністративного права вказують на значення наукового опрацювання цього принципу. По-перше, це спрямовує науковий пошук у сфері діяльності суб'єктів публічної влади на забезпечення прав людини як першочергового пріоритету у їх діяльності. По-друге, це задає характер зв'язку доктрини адміністративного права із доктриною теорії права, оскільки визначає пріоритет прав людини перед

усіма іншими соціальними цінностями сучасної держави, в тому числі – і цінностями адміністративного права [152, с. 31].

При тлумаченні категорії «права і свободи людини» як загального орієнтиру розвитку національної правової системи, необхідно вказати, що відповідно до статті 22 Конституції України, нормативне закріплення конкретних прав і свобод не обмежує їх коло, яке може бути доповненим як структурно, так і змістовно. Наведений пріоритет задає напрям діяльності усіх гілок публічної влади, в тому числі – й судової влади, яка має здійснювати правосуддя з метою, у першу чергу, саме захисту зазначених прав і свобод. Щодо ж діяльності інших суб'єктів публічної влади, то зазначений принцип визначає вимоги щодо змісту законів (для законодавчої влади) та інших нормативно-правових актів (для суб'єктів виконавчої влади). Норма статті 8 Конституції України (як і інші норми) є нормою прямої дії [170].

Типовою щодо висвітлення змісту принципу верховенства права є позиція єдиного органу конституційної юрисдикції, викладена у рішенні від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 [209]. Верховенство права означає «...панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема, у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість - одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні

його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню. У сфері реалізації права справедливість проявляється, зокрема, у рівності всіх перед законом, відповідності злочину і покарання, цілях законодавця і засобах, що обираються для їх досягнення» [209].

Зазначені положення дозволяють сформулювати висновки щодо значення принципу верховенства права як головного принципу відмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації за рахунок наступних положень:

1) реалізація процесуальної компетенції у юрисдикційних адміністративних провадженнях має бути спрямована на виконання завдань відповідних органів, які, в свою чергу, мають підпорядковуватись пріоритету прав та свобод людини;

2) зазначений пріоритет має бути керівним при застосуванні дискреційних повноважень органами публічної адміністрації, причому як при реалізації процедурних (процесуальних) прав, так і при вирішенні питання щодо ініціювання відповідного юридичного процесу чи вступу до нього. При цьому не допускається розширене тлумачення підстав застосування дискреційних повноважень. Одним із сучасних стандартів правозастосування виступає принцип прозорості діяльності суб'єктів публічної влади. Зазначене також сприяє реалізації гарантій прав та свобод людини, оскільки зумовлює реалізацію засади правової передбачуваності, що є важливою складовою сучасного розуміння принципу верховенства права.

Отже, принципами реалізації уповноваженими особами процесуальної компетенції органів публічної адміністрації необхідно визначити: відповідність меж та способів її реалізації встановленим завданням діяльності таких органів, а також з урахуванням необхідності забезпечення суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів; принцип правової

визначеності, що передбачає недопустимість розширеного тлумачення підстав для застосування дискреції, прозорість мотивів прийняття процесуальних рішень. Зазначені принципи мають бути поширені не тільки щодо адміністративного судового провадження, але й щодо інших видів адміністративних проваджень, в тому числі – неюрисдикційного характеру. Зазначені вимоги впливають зі змісту принципу верховенства права як базового принципу діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сучасних умовах розвитку національної правової системи.

У теорії права усталеним є сприйняття правових принципів як певних основ, визначальних правил, засадничих ідей. Зазначене зумовлює розуміння також закономірностей у праві як таких, що значною мірою обумовлені правовими принципами [213]. Таке розуміння може бути покладено в основу роозмежування процесуальної компетенції органів публічного адміністрування.

Закономірності у праві, відповідно до усталених доктринальних положень у сфері теорії права, систематизуються на два види за критерієм притаманних праву співвідношень та взаємозв'язків. Першим видом виділяються закономірності діалектичного розвитку правових явищ: їх виникнення, зміна та припинення. Другим видом охоплюються закономірності функціонального порядку, тобто внутрішні зв'язки певних правових явищ, що зумовлені їх функціонуванням. При цьому відмічаються загальні закономірності щодо всієї правової системи, такі як визначеність, стабільність. Відмічається, що закономірності у праві можуть розглядатись у з соціально-політичної та спеціально-юридичної сторін [18, с. 98]. Зокрема, діалектику права, визначальні властивості визначають структурні та функціональні закономірності. Натомість виникнення й розвиток правової системи у широкому сенсі визначають загальні закономірності [18, с. 99]. Виходячи з наведеного поділу закономірностей у праві (діалектичні та функціональні), необхідно вказати, що такий підхід може бути базовим при визначенні принципів права загалом та принципів розмежування компетенції

органів публічної адміністрації, зокрема. При цьому особливе значення мають функціональні принципи, що характеризують функціонування правової системи.

Процесуальна компетенція визначається тією частиною норм права, що визначають правозастосовну діяльність органів публічної влади. Тому серед функціональних принципів національної правової системи особливого значення набувають принципи правозастосовної діяльності. Вказане підтверджується й загальнотеоретичною позицією щодо можливості застосування закономірностей у праві до визначення закономірностей реалізації такої компетенції.

Актуальними для цього дослідження принципами правозастосовної діяльності необхідно вказати наступні: законність, співмірність, прозорість, розумність.

Однією з центральних вимог принципу верховенства права сьогодні вважається вимога справедливості. У загально-філософському вимірі справедливість розглядається з трьох сторін: формальна, змістовна, процедурна.

Так, з формального боку справедливість полягає у рівному відношенні до всіх учасників суспільних відносин. В аспекті діяльності органів публічної адміністрації при реалізації ними своєї процесуальної компетенції вказане виявляється, передусім, у вимогах неупередженості відповідних посадових осіб при прийнятті ними рішень [57, с. 738], а також у сумлінному відношенні до виконання своїх службових обов'язків. Сутність змістовної справедливості виявляється у застосуванні певних єдиних принципів, за допомогою чого можна казати про справедливий розподіл суспільних благ між учасниками суспільних відносин [57, с. 739]. У діяльності досліджуваних суб'єктів цей бік справедливості виявляється у застосування загальних процедурних засад конкретного провадження однаково до всіх його учасників. Процедурна справедливість означає необхідність однакового застосування процедурних правил до всіх учасників конкретного

провадження, незалежно від конкретних обставин розгляду справи [57, с. 741]. Отже, вимоги справедливості постають засадничими стосовно реалізації всіх інших принципів розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації.

Принцип співмірності у діяльності органів публічного адміністрування означає керування зазначеним суб'єктом вимогами щодо додержання балансу між необхідністю досягнення цілей своєї діяльності та обмеженням суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів приватних осіб внаслідок прийнятих рішень. Принцип законності означає практичну реалізацію положення частини 2 статті 19 Конституції України у діяльності суб'єктів публічної адміністрації стосовно обов'язку діяти виключно на підставі, в межах та у спосіб, передбачений законом. При цьому ініціювання відповідних проваджень або прийняття рішень щодо участі у них відбувається на основі норм адміністративного матеріального права, а участь у таких провадженнях, прийняття процесуальних рішень – нормами адміністративного процесуального права. До цього ж принципу відноситься вимога щодо суворого дотримання меж своєї компетенції у прийнятті процесуальних рішень, а також вимог щодо оформлення цих рішень. Принцип прозорості (обґрунтованості) у діяльності суб'єктів публічної влади означає, у першу чергу, прозорість мотивів у прийнятті ними рішень, очевидність конкретних мотивів не тільки для правозастосувача, але й для сторонніх осіб. Зазначене вимагає глибокого з'ясування конкретних обставин справи та їх правової кваліфікації, якісне проведення діяльності щодо виявлення всіх необхідних обставин справи. В аспекті принципу розумності необхідно вказати про застосування його, переважно, при оцінці зібраного матеріалу, прийнятті процедурних рішень в умовах наявності дискреційних повноважень відповідно до закону. В таких умовах суб'єкт правозастосування має діяти на засадах здорового глузду, а також правильно обирати конкретну норму права, що відповідає конкретній життєвій ситуації [57, с. 623-625].

З наведених принципів розмежування процесуальної компетенції

органів публічного адміністрування необхідно приділити додаткову увагу принципу співмірності. Адже, його засади найближчою мірою відповідають актуальному напряму розвитку правової системи стосовно необхідності забезпечення балансу між досягненням суспільно значимих цілей та потребою у забезпеченні прав і свобод людини. Цей принцип знаходиться у тісному зв'язку із принципами законності та засадами справедливості, а також вимогами обґрунтованості.

Отже, загальноправові засади регулювання суспільних відносин є орієнтирами й щодо вдосконалення критеріїв розмежування процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації. Стосовно зазначених критеріїв вони виступають принципами. Зокрема, необхідно вказати на такі засади: співмірність (пропорційність), законність, прозорість (обґрунтованість), розумність.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть брати участь в адміністративному судочинстві на підставі, зокрема, ч. 1 ст. 53 КАС України. Така участь спрямована на захист прав особи. Усталеною можна вважати позицію щодо відмінностей такої діяльності від процесуального представництва. Так, відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС України, метою діяльності зазначених суб'єктів в адміністративному судовому процесі визначено участь в інтересах інших осіб у випадках, передбачених законом. На відміну від процесуального представництва можна констатувати, що зазначені органи та особи не мають безпосередніх матеріальних правовідносин із особою, на захист якої вони виступають, оскільки вони діють в межах своєї компетенції, на виконання наданих їм законом повноважень. У даному випадку можна казати лише про загальні конституційні відносини, в межах яких органи публічної влади мають належним чином виконувати свої функції, і сторонами яких є конкретний орган як уособлення державної влади загалом у конкретному випадку та конкретний громадянин як уособлення всієї громади або суспільства. У випадку ж процесуального представництва обов'язковою є наявність

матеріальних, цивільних правовідносин між представником та довірителем. Такий висновок впливає не тільки з аналізу усталених положень сучасної доктрини процесуальних галузей права (цивільного процесуального, господарського процесуального, адміністративного судочинства), але й положень законодавчих актів, якими вносяться зміни до законодавства, наприклад Закону України від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII.

Так, прокурор уособлює державу, виступаючи від певного органу прокуратури. Тому його легалізація у суді не потребує представлення документів існування будь-яких конкретних правовідносин між ним та державою, на захист прав якої він звертається до суду або бере участь у процесі. В юридичній літературі поширеним є розгляд діяльності прокурора саме як представництва. Втім, такий термін з наведених причин уявляється таким, що не повною мірою відповідає природі участі прокурора. З наведеного впливає й інший висновок щодо характеристики інтересу прокурора у розгляді справ. Такий інтерес носить публічний характер, на відміну від процесуального представника, заінтересованість якого ґрунтується на правовідносинах між ним та довірителем, а отже носить приватний характер. Усе наведене повністю стосується й участі у судовому процесі інших суб'єктів публічного адміністрування – органів державної влади та місцевого самоврядування. Їх заінтересованість в участі справи та у результатах її розгляду можна охарактеризувати як відомчу.

Комітет міністрів у 2012 році ухвалив Рекомендацію державам-членам Ради Європи CM/Rec (2012) 11, що стосується ролі прокуратури у правовідносинах, що виходять за межі кримінального процесу. У таких випадках прокуратурі мають бути притаманні наступні функції: представництво публічних за своєю природою прав та інтересів; вжиття заходів щодо захисту прав і свобод людини; утвердження та забезпечення верховенства права. Зазначені функції можна одночасно розглядати як стандарти участі прокурора у правовому обігу.

Розгляд процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у

судовому процесі на прикладі саме прокурора зумовлено тим, що процесуальна діяльність прокурора є найбільш схожою до такої діяльності процесуального представника з-поміж інших органів публічної адміністрації. Такий висновок напрошується, виходячи з положень ст. 53 КАС України, відповідно до яких з усіх перелічених суб'єктів публічної влади лише прокурор та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може брати участь у адміністративному судовому процесі шляхом безпосередньої участі під час провадження у справі (ч. 3 зазначеної статті). Інші органи публічної адміністрації можуть брати участь тільки у формі ініціювання судового провадження на захист інтересів конкретної особи.

Необхідно вказати, що різна правова природа участі зазначених осіб та процесуального представника у адміністративному судовому процесі зумовлює й різний обсяг процесуальних прав та обов'язків зазначених суб'єктів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 54 КАС України, зазначені суб'єкти, на відміну від процесуального представника, не мають права ініціювати завершення провадження у справі на підставі примирення. Така ситуація зумовлена відсутністю прямого зв'язку зазначених суб'єктів та особи, на захист інтересів якої вони виступають, а отже – неможливості розпорядження ними предметом спору. Щодо ж таких процесуальних прав, як відмова від позову, чи визнання позову, то слід повністю підтримати усталену позицію, що відмова таких осіб від позову не спричиняє закриття провадження у справі, не позбавляє особу-позивача підтримувати свій позов. Визнання позову навпаки, не позбавляє особу права на заперечення проти позову. Такі процесуальні дії призводять до вибуття лише зазначених суб'єктів публічної влади з процесу.

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації у судовому адміністративному процесі визначається, зокрема, їх сферою відання, визначеною адміністративним матеріальним законодавством. Реалізація повноважень щодо вступу в адміністративний судовий процес з метою захисту

суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб відбувається, у першу чергу, з метою реалізації власної компетенції. Отже, зазначені суб'єкти можуть брати участь в адміністративному судовому процесі лише у випадках, визначених у відповідних актах адміністративного матеріального законодавства.

Врахування результатів, отриманих у попередньому підрозділі надає можливість виокремити найбільш істотні ознаки адміністративної юрисдикційної та адміністративної неюрисдикційної діяльності, що можуть бути покладені в основу визначення критеріїв розмежування процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування у таких провадженнях.

Усталеною є позиція щодо неможливості здійснення правозастосовної діяльності без реалізації передбаченої законом відповідної процедурної форми. Процедурна форма у адміністративних юрисдикційних провадженнях має свою специфіку порівняно із такою формою у провадженнях щодо реалізації повноважень неюрисдикційного характеру. Умовно можливо вказати, що загальна побудова такої процедурної форми має елементи наслідування загальній процесуальній формі, яка знайшла свій найбільший розвиток у судовому процесі, зокрема, адміністративному. Зокрема, у провадженні щодо притягнення особи до юридичної відповідальності можливо виділити стадії, подібно до складу стадій адміністративного судочинства. Крім того, у судовому адміністративному процесі право на ініціювання провадження суб'єкт владних повноважень має тільки у випадках, встановлених законом (ст. 5 КАС України). Подібним чином, можна визначити критерій розмежування процесуальної компетенції у юрисдикційних та неюрисдикційних провадженнях. Основна позиція має наступний зміст: у випадку відповідності завдань та функцій конкретного органу публічної адміністрації тим завданням та функціям, які здійснюються у ході або у результаті певного адміністративного провадження, необхідно констатувати наявність компетенції зазначеного суб'єкта стосовно відповідного провадження. Зокрема, якщо, відповідно до частини 2

ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон «Про судоустрій і статус суддів») [184] звернення громадян, які не беруть участь у конкретних справах стосовно розгляду цих справ не розглядаються, то суди не можуть бути суб'єктами проваджень щодо розгляду таких звернень.

Цільовий характер діяльності конкретного суб'єкта публічної влади визначає й характер його діяльності як суб'єкта певного адміністративного провадження. Зокрема, у випадку вирішення питання щодо притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, що відбувається у межах дисциплінарного провадження, суб'єкт владних повноважень не може вирішувати інші пов'язані із цим питання, застосовувати повноваження, які не носять юрисдикційного змісту. Так, у випадку застосування звільнення державного службовця в межах цього ж дисциплінарного провадження не може вирішуватись питання щодо перезатвердження штатного розкладу конкретного органу влади, виключення відповідної посади з нього тощо. Отже, завдання діяльності суб'єкта публічної влади безпосередньо визначає його компетенцію як у адміністративних юрисдикційних, так і у адміністративних неюрисдикційних провадженнях.

Адміністративне провадження є цілісною категорією та має свою конкретну мету, завдання, стадії. Стадія у юридичному процесі визначається як сукупність окремих рішень, дій, що вчиняються для досягнення визначеної єдиної, спільної для них усіх мети. Стадія юридичного процесу забезпечує логічну визначеність конкретної юридичної процедури, а також належну послідовність у її побудові [104, с. 44]. Стадії притаманні: цілісна внутрішня структура; єдність елементів для досягнення мети конкретної стадії; послідовність у часі, а також з логічної точки зору; формальна визначеність результату конкретної стадії (як правило – процесуальний документ) [115, с. 326]. Стадія характеризується як, в цілому, самостійна структурна складова провадження, що має свою унікальну у цьому провадженні мету, завдання та зміст [33, с. 155–156].

Конкретне адміністративне провадження відкривається для вирішення визначеної адміністративної справи та вичерпується її вирішенням. У зв'язку із цим, необхідно вказати на єдність адміністративних процесуальних правовідносин в межах одного адміністративного провадження, що обмежує компетенцію органу публічної адміністрації. Зокрема, повноваження щодо порушення адміністративного провадження у широкому сенсі не означає можливість реальної участі в усіх адміністративних провадженнях у зв'язку із розглядом конкретної адміністративної справи. Таким чином, процесуальна компетенція органу публічної адміністрації у зв'язку із вирішенням конкретного питання обмежується лише конкретним адміністративним провадженням. Вказане стосується як адміністративних юрисдикційних, так і адміністративних неюрисдикційних проваджень.

Отже, адміністративна неюрисдикційна діяльність, на відміну від юрисдикційної, має позитивний характер. До ознак адміністративних неюрисдикційних проваджень віднесено: реалізація у процесуальній формі, встановленої чинним законодавством; зв'язок із вирішенням певної юридичної справи, завдяки чому реалізуються функції публічної адміністрації організаційного, управлінського змісту; процесуальні відносини є однорідними, цілісними; спрямовані на реалізацію єдиної мети, відмінної від мети, на вирішення якої спрямовані процесуальні дії, що здійснюються у межах адміністративного неюрисдикційного провадження іншого виду; у їх межах можна і потрібно виділити певні структурні складові, якими, враховуючи процесуальну форму, є стадії (етапи) провадження. Це означає спроможність певного виду адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності публічної адміністрації до структурування. При цьому кожна стадія (етап) провадження може розглядатись як підсистема із притаманними їй ознаками – метою, завданням, змістом; існує взаємозв'язок між елементами кожного адміністративного неюрисдикційного провадження стадіями (етапами), завдяки якому існує цілісність самого провадження та породжуються нові властивості кожного структурного

елементу; закінчуються прийняттям окремого правового акту.

У попередньому підрозділі перелічено окремі повноваження органів доходів і зборів як суб'єктів здійснення митної діяльності, що мають неюрисдикційний характер. Продовження опрацювання зазначеного переліку, що окреслений у ст. 544 Митного кодексу України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (далі – МК України) [129] дозволяє стверджувати про можливість виділення наступних повноважень зазначених органів, що носять неюрисдикційний характер: контроль у сфері переміщення валютних цінностей через митний кордон; діяльність щодо сприяння захисту інтелектуальної власності, а також недопущення переміщення через митний кордон контрафактних товарів та товарів з іншими порушеннями прав інтелектуальної власності; боротьба з правопорушеннями у митній сфері, у тому числі з контрабандою; у межах, визначених законом здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, які займаються оформленням діяльності щодо переміщення товарів через митний кордон України чи мають відношення до такої діяльності; ведення статистики у галузі митної справи; перевірка дійсності сертифікатів, які засвідчують українське походження конкретних товарів, видача таких сертифікатів за необхідністю; розвиток та технічна підтримка інформаційно-телекомунікаційних технологій у галузі митної справи; розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи, активізація зовнішніх засобів для ефективного здійснення митної діяльності; управління об'єктами, що належить до сфери митної інфраструктури; розробка проектів щодо подальшого митного кордону України.

Зазначене підтверджує висновок щодо характеру діяльності органів доходів і зборів у сфері митної справи як переважно неюрисдикційну. Розглядаючи наведений у ст. 544 МК України розподіл завдань зазначених суб'єктів, необхідно відмітити, що кожне з них є самостійним щодо іншого. Вказане є цілком виправданим. Адже систематизація певних явищ неможлива без виділення цілісності конкретного явища, що в даному випадку має

враховувати: особливості здійснення, зміст та правову природу правовідносин, що виникають при їх здійсненні.

Можливо вважати усталеною позицію, що наводиться зокрема Т.О. Коломоєць стосовно визначення адміністративного провадження. Воно визначається чітко визначеною частиною адміністративного процесу, що вміщує конкретні процесуальні (процедурні) дії, спрямовані на досягнення певного правового результату (вирішення конкретної індивідуальної адміністративної справи) [11, с. 265].

Виходячи з наведеного та враховуючи виділені у цьому підрозділі положення щодо стадій адміністративного неюрисдикційного провадження, можливо сформулювати визначення адміністративного неюрисдикційного провадження щодо діяльності митних органів. Таким провадженням слід назвати процесуальну форму здійснення уповноваженими митними органами, їх посадовими особами однорідних розпорядчих дій позитивного змісту, спрямованих на вирішення індивідуальної справи або унормування окремих груп відносин у галузі митної справи, що завершується прийняттям індивідуального або нормативного акту, який має правові наслідки для розвитку митних відносин, гарантування законності їх виникнення, зміни і припинення.

2.2. Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях

Стратегією розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки [198] одним з пріоритетних напрямів розвитку правової науки визначено, зокрема, розвиток правових механізмів захисту прав людини. Стратегією реформування державного управління України на 2016-2020 роки [81] вказано на дублювання та нечіткість визначення повноважень суб'єктів публічної влади як одного з

чинників кризового стану державної служби сьогодні. Одним з чинників ефективності правового регулювання визначається єдність підходів до врегулювання суспільних відносин.

Поняття адміністративного процесу на сьогодні є сформованим у доктрині адміністративного права і є єдиним як для судової, так і для позасудової діяльності, як для юрисдикційної (пов'язаної із вирішенням спору або здійснення правоохоронної діяльності), так і для неюрисдикційної. Попри наведене, відсутні єдині підходи щодо визначення правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у судовій та у позасудовій діяльності. Зокрема, базовим поняттям стосовно правового статусу зазначених суб'єктів завжди виступала їх правосуб'єктність як здатність бути суб'єктами відповідних правовідносин. Втім, якщо у адміністративному судовому процесі зазначене поняття дістало своє безпосереднє закріплення (ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України)) [93], то у сфері позасудової адміністративної діяльності законодавством не продемонстровано єдиного підходу до термінології щодо здатності зазначеного суб'єкта брати участь у відповідних провадженнях. Така спроба мала місце при спробі прийняття Адміністративно-процедурного кодексу у 2012 році [16], в якому цим питанням була присв'ячена стаття. Втім, зазначений кодекс залишився на папері, і альтернативи йому дотепер не прийнято. Відсутня єдність у сприйнятті правової природи правосуб'єктності суб'єктів публічної адміністрації і у доктрині адміністративного права, оскільки розглядаючи питання конкретних видів адміністративних проваджень, дослідники обмежуються проблематикою спеціального правового статусу уповноважених суб'єктів виключно в межах цих проваджень. Прикладом наслідків окресленої теоретичної проблеми можливо вказати на дублювання окремих положень законодавства стосовно суб'єктів та порядку розгляду скарг, зокрема, Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закон «Про звернення громадян») [176] та окремих актів

спеціального законодавства, про що детальніше буде вказано нижче.

Отже, актуальною є проблематика вироблення єдиних засад правового регулювання правового статусу суб'єктів публічної адміністрації як у судовій, так і у адміністративній позасудовій діяльності.

Питання компетенції суб'єктів публічної влади сьогодні отримали значну увагу науковців. Так, слід вказати на роботи О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Т.Є. Недашківської, О.Ю. Оболенського, Ю.А. Тихомирова, О.В. Хорошенюк та інших. Водночас, у наявних роботах науковців зазначена категорія розглядається, у першу чергу, як права, обов'язки, повноваження у конкретних правовідносинах. Натомість, вирішення наведеної проблематики передбачає опрацювання цього поняття саме як потенційної здатності суб'єкта публічної влади брати участь у конкретних правовідносинах, виходячи з поточних його правових властивостей. В цьому аспекті зазначена категорія практично не отримала наукової уваги.

Отже, актуальним є визначення єдиної категорії, яка б охоплювала правосуб'єктність суб'єктів публічної адміністрації як у судовій, так і у позасудовій їх діяльності, визначення засад застосування цієї категорії щодо позасудової діяльності зазначених суб'єктів, формування на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Адміністративний процес сьогодні є достатньо широким поняттям, що в широкому розумінні включає до себе як судову, так і позасудову діяльність суб'єктів публічної адміністрації [11, с. 260]. Поняття «правосуб'єктність» як юридична категорія відображає здатність особи бути учасником конкретного правовідношення та суб'єктом права загалом, бути носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [58, с. 721]. Правосуб'єктність є загальноправовою категорією, притаманною не тільки адміністративному, але й іншим галузям права, а отже – її можна вважати базовою категорією для характеристики правового статусу суб'єкта публічної адміністрації як у судовому, так і у позасудовому адміністративному юрисдикційному провадженні.

Правосуб'єктність суб'єкта публічної адміністрації у

адміністративному судовому провадженні (адміністративному судочинстві) визначається законодавчо закріпленим адміністративним процесуальним статусом, який суб'єкт може займати [14, с. 100-101]. Як правило, він займає процесуальне положення сторони (ч. 1 ст. 46 КАС України), хоча може займати й положення суб'єкта, який звертається на захист прав іншої особи на підставі закону (ст. 53 КАС України). Особа, яка обіймає посаду суб'єкта публічної адміністрації може бути залучена до участі у адміністративному судовому й в інших процесуальних статусах: свідок (ст. 65 КАС України), експерт (ст. 68 КАС України) тощо. Втім, у таких випадках доводиться констатувати відсутність зв'язку між адміністративним матеріальним та адміністративним процесуальним статусом такої особи.

В доктрині адміністративного права немає єдиного усталеного поняття правосуб'єктності суб'єкта публічної адміністрації у позасудових юрисдикційних адміністративних провадженнях.

Розгляд питання щодо вказаної правосуб'єктності зумовлює постановку питання щодо визначення власне системи позасудових юрисдикційних адміністративних проваджень. Необхідно вказати, що сьогодні немає усталеної думки науковців щодо розмежування юрисдикційних та неюрисдикційних адміністративних проваджень. Відповідь на це питання пов'язується у юридичній літературі із співвідношенням понять адміністративного процесу у широкому та вузькому розумінні. Так, у вузькому розумінні адміністративний процес включає до себе діяльність суто щодо розгляду спорів або є сферою правоохоронної діяльності, тобто діяльності, пов'язаної із вчиненням правопорушень та реагуванням на такі правопорушення [72, с. 25]. У широкому розумінні адміністративною діяльністю охоплюється й діяльність з виконання усіх функцій публічного адміністрування, наприклад, управління об'єктами державної власності, наданням адміністративних послуг, стратегічним плануванням [8]. Питання співвідношення широкого та вузького змісту адміністративного процесу виходить за межі цієї статті. Втім, для цілей подальшого дослідження

прийнятною є позиція щодо визначення адміністративного юрисдикційного провадження у взаємозв'язку із адміністративним процесом у вузькому розумінні, тобто – із діяльністю щодо розгляду спорів про право або щодо запобігання правопорушенням чи реагування на вчинені правопорушення.

Дослідження зазначених та інших проаналізованих наукових підходів надає підстави для висновку, що визначальною особливістю адміністративних юрисдикційних проваджень можливо визнати застосування до певного суб'єкта обмежень за наслідками їх здійснення. Таким чином, серед адміністративних юрисдикційних проваджень можливо виділити: провадження в адміністративному суді (здійснення правосуддя); позасудові адміністративні провадження, що мають зазначену вище спрямованість.

Правосуб'єктність суб'єктів публічної адміністрації вже була предметом розгляду вище, тому в подальшому необхідно зосередитись на питаннях правової природи такої правосуб'єктності у адміністративних юрисдикційних позасудових провадженнях.

Проектом Адміністративно-процедурного кодексу України 2012 року визначено засади врегулювання такої правосуб'єктності. Так, статтю 25 врегульовано такі питання щодо особи, а статтю 29 – щодо адміністративного органу. Втім, зазначений нормативний акт залишився на папері, а серед існуючих наукових напрацювань відсутні єдині підходи щодо наведеного питання. Виходячи з наведеного, необхідно звернутись до базових усталених категорій адміністративного права, що характеризують правовий статус суб'єктів публічного адміністрування.

Поняття правового статусу є загально усталеним у сучасній правовій доктрині. Під ним розуміється сукупність прав та обов'язків осіб – фізичних та юридичних [58, с. 717]. Стосовно суб'єктів публічного адміністрування, то їх правовий статус можливо вважати похідним від такого статусу юридичної особи, щодо якого використовується термін «компетенція» [58, с. 717].

Хрестоматійною можливо вважати позицію Ю.С. Педька стосовно визначення поняття «компетенція». Такий термін визначається в трьох

аспектах: сукупність повноважень; сукупність функцій; сфера відання. Термін «компетенція» застосовується виключно стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Принциповою відмінністю компетенції від правового статусу приватного суб'єкта можна вважати її цільовий характер, оскільки повноваження мають реалізовуватись, а функції мають здійснюватись виключно з метою виконання завдань, що закріплені за певним суб'єктом публічної влади. З цією ж метою закріплюється і їх сфера відання [58, с. 388].

В контексті цього дослідження привертає увагу такий аспект визначення компетенції, як закріплення «сфери відання» за конкретним суб'єктом публічної влади, а також його функції.

Так, предметом відання можна визначити певну сферу суспільних відносин, на які поширюється владний вплив суб'єкта публічної влади відповідно до закону. Функціями суб'єкта публічної влади можливо вважати його основні види й напрями діяльності, закріплені законом [106]. Повноваження суб'єкта публічної влади визначаються як його визначені законом права та обов'язки. Ці права та обов'язки закріплюються за ним для виконання його функцій [58, с. 655].

Порівняння зазначених понять у взаємозв'язку із усталеною теорією правовідносин у доктрині права дозволяє дійти висновку про їх певною мірою різноплщинний характер. Так, повноваження (права та обов'язки) характеризують, у першу чергу, правовий статус суб'єкта публічної влади у конкретному правовідношенні. Натомість сфера відання та функції – визначають сферу та спрямованість діяльності суб'єкта. Цільовий характер компетенції взагалі і повноважень, зокрема, приводить до висновку, що сфера відання суб'єкта публічної влади, а також його функції визначають, у першу чергу, можливість належності такому суб'єкту того чи іншого повноваження. Крім того, у разі наявності такого повноваження, зазначені категорії визначають напрями його реалізації. Таким чином, можливо зробити висновок, що функції та сфера відання визначають можливість суб'єкта

публічної влади вступати у певні адміністративні правовідносини.

Отже, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатись не тільки як сукупність його конкретних повноважень у конкретному адміністративному правовідношенні, але й як категорія, що визначає його правосуб'єктність стосовно конкретного правовідношення.

Наведене вище визначення компетенції суб'єкта публічної влади передбачає закріпленість відповідних повноважень у законі. Термін «закон», як відомо, може вживатись не тільки у значенні «вид нормативно-правових актів», але й у широкому, позначаючи собою власне законодавство. За таких умов права та обов'язки суб'єкта публічної влади можуть визначатись не тільки нормативними актами, що регулюють їх діяльність безпосередньо (наприклад, положеннями щодо них), але й іншими актами законодавства. Виходячи з наведених вище визначень понять «компетенція» та «повноваження» можна зробити висновок, що такими актами можуть бути визначені будь-які, якими встановлюються права та обов'язки зазначених суб'єктів у конкретних правовідносинах. За таких умов відповідними нормативними актами можна визнати й КАС України, і акти, що визначають питання окремих видів адміністративних юрисдикційних проваджень (наприклад, Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закону «Про звернення громадян») [176], яким визначаються засади розгляду, зокрема, скарг громадян на рішення, дії, бездіяльність суб'єктів публічної влади).

Досліджуючи конкретні види адміністративних юрисдикційних проваджень, науковці розглядають правовий статус суб'єктів публічної влади у них у межах спеціального. При цьому основними питаннями, які отримали наукову увагу, можна вважати: ознаки, підстави ініціювання відповідних проваджень, строки, стадії [11, с. 270-271]. Попри наведене, характеризуючи правовий статус суб'єкта владних повноважень у таких провадженнях, можливо вказати про притаманність йому усіх ознак компетенції.

Так, процедурні права у таких провадженнях мають реалізовуватись у

відповідності до визначених законом завдань таких проваджень. Реалізація ж таких процедурних завдань визначається, зокрема, завданнями суб'єкта владних повноважень, що є стороною у конкретному провадженні. Так, у дисциплінарному провадженні право представника суб'єкта владних повноважень на ознайомлення із матеріалами дисциплінарної справи має бути спрямоване на з'ясування обставин справи, уточнення своєї позиції тощо. Але напрям такого з'ясування та уточнення має співпадати із завданнями конкретного суб'єкта – підтримання дисципліни серед власних службовців для забезпечення виконання завдань своєї діяльності.

З наведеного випливає, що компетенція суб'єкта владних повноважень як сторони дисциплінарного провадження визначена, окрім актів матеріального адміністративного права, ще й процедурними актами, які визначають правила конкретного дисциплінарного провадження. Більше того, зазначені акти регулюють такі відносини у тісному взаємозв'язку. З іншого ж боку, зміст процедурних правовідносин є достатньо специфічним по відношенню до норм адміністративного матеріального права, що зумовлене призначенням процедурних правовідносин – визначення порядку реалізації норм матеріального адміністративного права [201, с. 180]. Саме таке призначення постає причиною постійної тенденції до уніфікації процедурного регулювання, оскільки різні норми матеріального адміністративного права можуть регулюватись у одному або подібних порядках. Свідченням цього й була зазначена вище спроба прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, завданням якого й була визначена наведена уніфікація процедурного регулювання.

Отже, є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена: матеріальна та процесуальна. Процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному юрисдикційному адміністративному провадженні. При цьому наведені вище положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання»,

«функції» можуть бути застосовані й щодо компетенції у процедурних правовідносинах. Таким чином, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатись як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних. Такий теоретичний підхід дозволяє усунути конкретні недоліки у правовому регулюванні здатності відповідних суб'єктів брати участь у окремих адміністративних юрисдикційних провадженнях.

Так, нормою ч. 1 ст. 16 Закону «Про звернення громадян» визначається суб'єкт прийняття скарг на рішення, дії, бездіяльності суб'єкта публічної влади – вищий орган або посадова особа. Необхідно зазначити, що назва зазначеної статті «Розгляд скарг громадян» дозволяє зробити висновок про концептуальний збіг суб'єкта прийняття скарги та суб'єкта її розгляду в одному суб'єкті. Крім того, звертає на себе увагу закритий характер диспозиції зазначеної частини, який виражається у відсутності у ній слів на кшталт «якщо інше не передбачено законом».

Відповідно до ч. 2 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII (далі – Закон «Про виконавче провадження») [157] суб'єктом розгляду скарги на рішення, дії, бездіяльність державного виконавця є начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Відповідно до п. 9 ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII (далі – Закон «Про державну службу») [163] суб'єктом розгляду скарг на рішення, дії, бездіяльність державного службовця є керівник державної служби (крім державних службовців категорії «А»). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу», керівником державної служби є особа, яка обіймає вищу посаду в державному органі.

Отже, спеціальне законодавство по-іншому визначає суб'єкта розгляду скарги, аніж положення Закону «Про звернення громадян». Необхідно констатувати дублювання норм між Законом «Про звернення громадян» та Законом «Про виконавче провадження», а також колізію – між Законом «Про

звернення громадян» та Законом «Про державну службу». Вирішення цих недоліків правового регулювання можливо із застосуванням отриманих вище теоретичних положень. Крім того, єдність засад процедурної форми у адміністративному процесі свідчить про можливість використання підходу законодавця при врегулюванні питань адміністративної процесуальної правосуб'єктності у КАС України. Зокрема, у статтях КАС України визначається коло суб'єктів, які мають таку правосуб'єктність (адміністративна процесуальна правоздатність та адміністративна процесуальна дієздатність): суб'єкти публічної влади, фізичні та юридичні особи (ч. 1 ст. 43 КАС України).

Таким чином, визначення процесуальної компетенції сутністю правосуб'єктності суб'єкта публічного адміністрування у конкретних правовідносинах диктує необхідність закріплення у законодавстві можливості відповідних суб'єктів брати участь у відповідних правовідносинах. З метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, зокрема, провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до частини 1 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в наступній редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом». Такою редакцією норми закріплюється: а) коло суб'єктів, які мають можливість (правосуб'єктність) щодо розгляду скарг громадян; б) закріплюється відкритий характер диспозиції на відміну від існуючого закритого, що позбавляє можливості говорити про існування недоліків у правовому регулюванні. Щодо ж внесення змін до наведених вище актів спеціального законодавства, до формулювання внесення до них змін вимагає проведення додаткових теоретичних досліджень, що виходить за межі завдань цієї роботи.

Виключення слів, що стосуються звернення до суду, що наявні в актуальній редакції ч. 1 ст. 16 Закону «Про звернення громадян» диктується, крім того, наступним. Відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [109], кожен має право оскаржити в судовому порядку рішення суб'єкта публічної влади. Зазначеній нормі надано роз'яснення Конституційним Судом України у рішенні від 25.11.1997 р. № 6-зп [221]. Відповідно до ч. 3 ст. 8 Конституції України, її норми є нормами прямої дії. Таким чином, право на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності суб'єкта публічної влади безпосередньо впливає з положень зазначених норм Конституції України та не потребує додаткового регулювання у галузевих нормативних актах, зокрема, у Законі «Про звернення громадян».

Проведене дослідження надає підстави для таких висновків.

Процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях має розглядатись не тільки з позиції сукупності їх прав, обов'язків та повноважень у цих провадженнях, але й включати до себе правосуб'єктність як здатність брати участь у цих провадженнях.

Є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена: матеріальна та процесуальна. Процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному юрисдикційному адміністративному провадженні. При цьому положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й щодо компетенції у процедурних правовідносинах. Отже, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатись як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних.

З метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях,

зокрема, провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до частини 1 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в наступній редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом».

Перспективним напрямом подальших досліджень є розвиток поняття процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування як основи їх адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Сьогодні у науці адміністративного права відсутнє однакове розуміння терміну «адміністративний нагляд». Причини цього можна шукати як у недостатній якості нормотворчого процесу, так і у недоліках тлумачення існуючих нормативних актів.

Адміністративний нагляд розглядається у доктрині адміністративного права з трьох позицій. По-перше як діяльність, спрямована на забезпечення законності у сфері публічного управління. У такому випадку визначається достатньо широке коло суб'єктів здійснення адміністративного нагляду: усі органи публічної адміністрації, що уповноважені контролювати діяльність органів виконавчої влади. Нагляд здійснюється щодо відповідності діяльності зазначених суб'єктів Конституції та законам України. По-друге, як діяльність суб'єктів виконавчої влади у випадках, передбачених законом, завданням якої є спрямування діяльності піднаглядних суб'єктів (органів виконавчої влади, приватних осіб) на виконання чинних нормативних приписів. По-третє, більше вузьке поняття, що охоплює собою діяльність виключно правоохоронних органів стосовно осіб, які відбули покарання у вигляді позбавлення волі [141, с. 11-12]. Коментуючи авторську позицію, не можна не висловити деяких уточнень до неї. Так, визначення такого завдання нагляду, як «спрямування» діяльності піднаглядних суб'єктів не є властивим нагляду, оскільки притаманний іншому більш широкому поняттю – контролю.

З усталених сьогодні позицій щодо сутності державного контролю можливо вказати про виділення стосовно контролю особливої функції порівняно із наглядом: вплив на підконтрольні об'єкти з метою виправлення недоліків у діяльності, припинення протиправної діяльності. Розрізняють загальний та спеціальний види державного контролю. Загальним охоплюються результати діяльності державних органів у широкому сенсі. Спеціальний контроль має специфічну сферу своєї дії, а також може включати контроль за самою діяльністю, а не тільки за її результатами [58, с. 180]. З іншого боку, необхідно підтримати авторську позицію стосовно базових положень здійснення адміністративного нагляду у сучасних умовах розвитку української держави.

Так, вказується на: недоторканність прав та свобод людини, пріоритет приватних прав, свобод, законних інтересів при організації та здійсненні адміністративного нагляду. З іншого боку, це не знімає з приватної особи визначених законом обов'язків, наприклад, щодо сплати податків.

Розгляд адміністративного нагляду як такого, що спрямований на коригування діяльності піднаглядних об'єктів, попри свою спірність, звертає увагу на поєднання в межах галузі адміністративного права двох типів норм: матеріальних та процесуальних. Крім того, вказується на досягнення таких неюрисдикційних по своїй природі завдань, як коригування діяльності піднаглядних об'єктів, прийняття відповідних управлінських рішень [141, с. 15]. Необхідно вказати, що відома норма частини 2 статті 19 Конституції України стосовно імперативних засад правового регулювання діяльності суб'єктів публічної влади звертає увагу на значення адміністративних процесуальних норм, без яких не можуть бути реалізовані матеріальні норми та реалізована компетенція управлінського характеру.

Необхідно повністю погодитись із Т.О. Ольховою у твердженні щодо необхідності визначення меж втручання у сферу прав і свобод людини щодо конкретної особи. Такі межі мають визначаються виключно законодавчими актами, а дотримання відповідних законодавчих приписів також має суворо

контролюватись [141, с. 15-16]. Зазначена позиція автора може бути доповнена. Відомою є теза стосовно небажаності розширення дискреційних повноважень суб'єктів публічної влади, оскільки надмірне їх розширення може призвести до зловживань, порушень прав іншої сторони у конкретних адміністративних правовідносинах, а також призвести до зниження якості управлінської діяльності внаслідок зростання формальності у її виконанні. Тому вважаємо, що зазначені межі втручання суб'єктів нагляду та контролю у суб'єктивні приватні права, свободи, законні інтереси мають регулюватись у, переважно імперативний спосіб, що загалом і є притаманним методу правового регулювання адміністративних правовідносин.

Поширеною слід визнати позицію щодо класифікації адміністративних правовідносин за критерієм відношення до організаційної структури суб'єкта публічної влади: внутрішні та зовнішні [141, с. 12]. Внутрішніми є відносини внутрішньої організації зазначених суб'єктів (наприклад, відносини державної служби). Зовнішніми визначаються відносини, що виникають при реалізації органом публічної адміністрації своєї компетенції. Сторонами у таких відносинах можна визначати з одного боку конкретний орган публічної адміністрації, а з іншого – зовнішній по відношенню до нього суб'єкт, з яким він перебуває у відносинах. Вказане зумовлює проблематику співвідношення метод правового регулювання зовнішніх та внутрішніх адміністративних правовідносин.

Поєднання вказаних позицій, зокрема, стосовно способів врегулювання сфери втручання органів публічної влади з метою здійснення контрольної та наглядової діяльності, пріоритетного характеру прав і свобод людини при здійсненні зазначеного нагляду і контролю зумовлює остаточний висновок щодо виключної сфери здійснення державного контролю та нагляду. Такою сферою може бути визначено виключно законність діяльності підконтрольних та піднаглядних суб'єктів.

Таким чином, вдосконалення правового регулювання здійснення суб'єктами публічної адміністрації процесуальної компетенції у контрольних

та наглядових провадженнях має відбуватись із врахуванням вимог, що визначаються актуальним формуванням людиноорієнтованого праворозуміння у національній правовій системі взагалі та у адміністративному праві та процесі, зокрема. Такими вимогами необхідно визначити наступні. По-перше, необхідність підтримання співвідношення інтересів приватної особи, держави, суспільства із врахуванням максимального пріоритету інтересів приватної особи у публічно-правових відносинах. Таке співвідношення має визначатись виключно нормативними актами. По-друге, сприйняття норм адміністративного процесуального права виключно як таких, що встановлюють порядок реалізації норм адміністративного матеріального права. По-третє, попри наведені вище антропоцентричні пріоритети, регулювання процедурних правовідносин у сфері здійснення контролю та нагляду має відбуватись із переважним використанням імперативного методу правового регулювання. По-четверте, процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації у вказаних провадженнях визначається напрямом здійснення нагляду – виключно законність поведінки підконтрольних та піднаглядних об'єктів.

Корисним для подальшого розвитку процесуальної компетенції органів публічного адміністрування є врахування зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності окремих суб'єктів. При цьому необхідно враховувати такі сучасні пріоритети системи розвитку органів публічної влади, як передача повноважень на місця (децентралізація), оптимізація розподілу компетенції між окремими суб'єктами публічної влади, подальша організація взаємодії між ними. Зокрема, показовою у цьому відношенні є організація роботи прокуратури у Німеччині.

Правовий статус цього органу державної влади на центральному рівні визначається одночасно кількома нормативними актами різної галузевої належності. Серед них необхідно виділити акти, що безпосередньо визначають діяльність прокуратури: Положення про організацію та Правила внутрішнього розпорядку [211, с. 633]. Норми зазначених актів можна

вважати адміністративними за своєю правовою природою. Водночас, застосовуються норми й інших галузей права: Кримінально-процесуальний кодекс, а також Федеральний закон про судоустрій [211, с. 633]. Основною сферою діяльності прокурора визначається участь у кримінальному судочинстві, при цьому на конституційному рівні правовий статус прокуратури не врегульовано. Слід вказати, крім того, на значну кількість підзаконних нормативних актів щодо врегулювання статусу прокуратури, зокрема, акти міністра юстиції. Процесуальна компетенція прокурора у Німеччині обумовлена виконанням прокурором наступних функцій: касаційне оскарження судових вироків; здійснення державного обвинувачення в суді; вирішення питання щодо відкриття провадження у кримінальній справі; здійснення процесуальних дій, спрямованих на переслідування особи у порядку, визначеному кримінальним процесуальним кодексом; здійснення досудового розслідування, зокрема, і у взаємодії з поліцією; керування процесом розслідування; здійснення нагляду за виконанням вироків. Як виняток, прокурор може здійснювати провадження по одній категорії справ про адміністративне правопорушення: надання публічних послуг особою, яка не має права їх надавати [211, с. 633-636].

Процесуальна компетенція прокурора у Німеччині зумовлена поділом посад прокурорів на, зокрема, федерального генерального прокурора та генерального прокурора Землі. Необхідно вказати про відсутність повноважень у генерального федерального прокурора щодо здійснення централізованого комплексного контролю за діяльністю нижчестоящих прокурорів, відсутність повноваження щодо надання вказівок нижчестоящим прокурорам, відсутність необхідності погодження процесуальних рішень із вищестоящими прокурорами. Внутрішній контроль за діяльністю прокурорів здійснює спеціальний відділ у складі відповідної прокуратури, який розглядає скарги приватних осіб на акти прокурора. Зовнішній контроль здійснює міністр юстиції відповідної Землі. З наведеного випливає висновок про подвійний характер регулювання правового статусу прокурора. Загальні

засади прокурорської діяльності встановлено на рівні федерального законодавства. Особливості правового статусу прокурора можуть встановлюватись законодавством конкретної землі. Зазначене пояснюється федеральним державним устроєм Німеччини.

Побудова правового регулювання статусу прокурора, а також загальні організаційні засади побудови прокуратури у нашій державі виявляють окремі риси наслідування німецькому підходу. Вказане виявляється, зокрема, у наявності рамкового Закону «Про прокуратуру», регулюванням правового статусу прокурора переважно підзаконними нормативними актами, а також відносною самостійністю місцевих прокурорів по відношенню до Генерального прокурора України. Хоча, можна вказати, що загалом істотні відмінності врегулювання статусу прокурора у нашій державі та у Німеччині зумовлені як принципово різним державним устроєм, так і іншими численними причинами політичного, соціального, ідеологічного характеру.

Найбільш істотними відмінностями у врегулюванні правового статусу прокурора у нашій державі порівняно із Німеччиною можна назвати: врегулювання функцій прокурора на рівні конституційних норм (п. 4 ст. 129 Конституції України); дещо інший склад функцій прокурора в Україні порівняно із Німеччиною (звернення на захист інтересів приватної особи; відсутність компетенції щодо розгляду окремих адміністративних справ (ст. 2 Закону «Про прокуратуру»)). Процесуальні форми реалізації повноважень прокурора, зокрема, у судовому процесі врегульовуються відповідними процесуальними кодексами: ЦПК України, КАС України, Господарський процесуальний кодекс України (ред. з 15.12.2017) від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ (далі – ГПК України) [73], Кримінальний процесуальний кодекс України 13.04.2012 р. 4651-VI (далі - КПК України) [112]. У зв'язку із цим необхідно відмітити, що процесуальна компетенція прокурора в Україні є ширшою, аніж така у Німеччині, оскільки передбачає участь прокурора не тільки у кримінальних, але й інших справах.

Врахування досвіду врегулювання процесуального статусу прокурора у

Німеччині дозволяє запропонувати окремі пріоритетні напрями розвитку відповідного вітчизняного законодавства. По-перше – це є вдосконалення системи підготовки прокурора. Істотною проблемою на цьому шляху виступає універсальний характер діяльності прокурора (усі види судових справ), що ускладнює його підготовку та дуже істотно збільшує ресурси, необхідні для її здійснення. По-друге – подальше вдосконалення гарантій прокурорської незалежності та реалізації прокурорами своєї процесуальної компетенції. При цьому перспективними до врахування видаються положення Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, зокрема, щодо: уточнення розподілу повноважень окремих структурних підрозділів органів виконавчої влади, вдосконалення їх внутрішньої структури. Хоча прокуратура й не відноситься до системи органів виконавчої влади, але зазначене є актуальним і щодо неї.

Отже, актуальні процеси децентралізації публічної влади, досвід правового регулювання розподілу компетенції між суб'єктами публічної адміністрації надають можливість визначити окремі напрями вдосконалення правового регулювання зазначених питань. Так, для окремих держав романо-германської правової сім'ї (зокрема, у Німеччині) характерним є правове регулювання правового статусу суб'єктів публічної влади як на рівні федерального законодавства, так і на рівні законодавства окремих земель. Таке регулювання притаманне для діяльності, зокрема, органів прокуратури. Орієнтиром для розвитку вітчизняної системи суб'єктів публічної влади, як прокуратури, зокрема, так і інших суб'єктів у цілому, може слугувати високий рівень прокурорської незалежності у цій державі. Такий підхід істотним чином обумовлюється особливостями державного устрою Німеччини (федеративна республіка). Не стверджуючи про доцільність застосування такого підходу стосовно всіх систем суб'єктів публічної влади в нашій державі, слід вказати про перспективність його реалізації стосовно, наприклад, місцевих державних адміністрацій, а також – щодо окремих центральних органів виконавчої влади (зокрема, у питаннях притягнення до

адміністративної відповідальності за окремі адміністративні правопорушення). Мова йде про вибіркиму передачу повноважень від суб'єктів державної влади до суб'єктів місцевого самоврядування, що безпосереднім чином визначатиме й процесуальну компетенцію таких суб'єктів.

2.3. Процесуальна компетенція органів публічної адміністрації в судовому адміністративному процесі

Сьогодні основними суб'єктами публічної адміністрації виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Водночас, коло їх функцій є вельми різноманітним, що обумовлює й різну правову природу компетенції окремих суб'єктів публічної адміністрації. І.Є. Марочкін характеризував історичне призначення органів прокуратури, що характеризує її як окремий правовий інститут. Зокрема, вчений вказує, що органи прокуратури, найбільш близько до свого сучасного вигляду, були створені у Франції у XIII ст. з метою представлення інтересів влади короля [142, с. 260]. Це зумовлює особливе місце прокуратури у системі суб'єктів публічної влади, що має місце й сьогодні.

Основні функції прокурорської діяльності, визначені у статті 2 Закону «Про прокуратуру», де на першому місці стоїть підтримання державного обвинувачення в суді, свідчать про збереження щодо прокуратури усіх ознак діяльності суб'єктів публічної влади, а особливий напрям її діяльності – виконання наглядових функцій – свідчить про особливу юридичну силу рішень суб'єктів цієї інституції.

Виходячи з наведеного, процесуальну компетенцію суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, в адміністративному судочинстві, доцільно характеризувати на прикладі такої щодо органів прокуратури, з урахуванням специфіки участі в адміністративному судочинстві інших суб'єктів публічної

адміністрації.

Основні норми, що визначають процесуальну компетенцію прокурора в адміністративному судочинстві визначено у статтях 53, 54 КАС України. Ключовими положеннями можна вважати підстави участі прокурора в адміністративному судочинстві, що є одночасно й підставами його процесуальної компетенції у конкретній справі.

Одним з основних напрямів участі прокурора в адміністративному судочинстві є представництво інтересів громадянина або держави. Необхідно вказати про відсутність сьогодні єдиної позиції науковців щодо участі прокурора у судовому процесі в інтересах громадянина. Можливо виділити два основних підходи: коло осіб, визначене законом, в інтересах яких може звертатись прокурор, може розглядатись як вичерпне або не вичерпне. Так, представники першого підходу зазначають про наступні приклади таких осіб: особи з неповною дієздатністю (в тому числі – неповнолітні), якщо немає інших осіб, насамперед батьків, опікунів, що могли б здійснювати захист їх інтересів [131, с. 209]. У цьому випадку представництво прокурором є гарантією, що застосовується якщо неможливим є застосування законного представництва. Представники другого підходу стверджують про необхідність поширення прокурорського представництва також на осіб, які не охоплюються зазначеними категоріями, але потребують відповідного захисту. Такими названо, зокрема, пенсіонерів за віком, інвалідів тощо. Крім того, вказується про інший критерій такого представництва: суспільна значущість порушення інтересів конкретних осіб [78, с. 62; 194, с. 88-91].

Оцінюючи існуючий законодавчий підхід щодо визначення підстав представництва прокурором інтересів громадянина у суді, можливо вказати про його синтезований характер. Так, у ч. 2 ст. 23 Закону «Про прокуратуру», відповідне представництво здійснюється, якщо особа самотійно не може захистити себе, а чинні суспільні інститути не спроможні забезпечити їй належного захисту. Отже, з одного боку, підтримано такий критерій, як невичерпний перелік осіб, які здійснюють представництво, а з іншого – не

закріплено такий критерій, як суспільна значущість порушення прав конкретної особи. Такий підхід необхідно схвалити. Адже, оцінка суспільного значення конкретного порушення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів може виходити за межі компетенції прокурора у конкретному випадку, оскільки може потребувати застосування широкого поля спеціальних знань.

Послідовний підхід законодавця узгоджується також із думкою науковців підстав та завдань участі прокурора у судовому процесі. Зокрема, у окремій думці до рішення Конституційного Суду України від 12 жовтня 2011 року № 11-рп/2011 суддя Конституційного Суду України В.М. Кампо висловив позицію щодо керівної ролі принципу верховенства права при вирішенні питання щодо наявності або відсутності права прокурора на звернення до суду у конкретному випадку. Так, визначено необхідність урахування таких складових зазначеного принципу, як: незалежність, неупередженість суду, законність, справедливість, домірність, правова визначеність, суб'єктивне право на доступ до суду тощо.

Відповідно до п. 2 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень» від 21.09.2018 р. № 186 (далі – наказ Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень»), представництво інтересів держави здійснюється у випадках, зокрема, відсутності відповідного органу публічної влади, що компетенції якого входило б вирішення відповідних питань, або якщо компетентний орган державної влади або місцевого самоврядування здійснює відповідне представництво неналежним чином [179]. Необхідно вказати, що одним і тим же правопорушенням можуть порушуватись інтереси як конкретного громадянина, так і державні (суспільні) інтереси. Втім, необхідно розрізняти суб'єкта, на захист інтересів якого звертається прокурор – виключно держава. Громадянин у такому випадку може взагалі не брати участі у судовому

процесі, або ж брати участь самостійно, як його сторона (зокрема, позивач).

Приймаючи рішення щодо представництва інтересів держави, прокурор має право, зокрема, отримувати відповідну інформацію, в тому числі – й від самих владних суб'єктів (п. 4 наказу Генеральної прокуратури України «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень»); самостійно обґрунтовувати в мотивувальній частині рішення, в чому полягає порушення державних та суспільних інтересів, використовуючи чинне законодавство.

Визначення процесуальної компетенції прокурора у адміністративному судочинстві ґрунтується на сутності прокурорського представництва – здійснення процесуальних дій за метою відповідного захисту у визначених законом випадках. Попри визначення у Законі «Про прокуратуру» джерел інформації прокурора щодо конкретного правопорушення та визначення підстав представництва, головною правовою підставою слід вважати наявність звернення до прокурора конкретної особи. При цьому необхідно виходити з неможливості використання особою правових гарантій, які надаються їй відповідно до законодавства про безоплатну правову допомогу.

Попри неможливість представництва прокурором громадянина у суді за власною ініціативою, всупереч бажанню громадянина, розгляд звернення громадянина як підстави для здійснення прокурорського представництва, необхідно повністю підтримати поширену у юридичній літературі позицію щодо неможливості розгляду відповідної діяльності прокурора як представництва – ані як загального, ані як спеціального [188, с. 751].

Така позиція підтверджується результатами аналізу існуючих наукових напрацювань з відповідної тематики. Так, окремі вчені наголошують на неможливості представництва прокурором інтересів громадянина без його згоди. Відсутність такої згоди має тягнути за собою відмову у відкритті провадження у справі, якщо вона виявлена на стадії подання позовної заяви та закриття провадження у справі – якщо провадження у справі триває. Зазначена позиція обґрунтовується слушним твердженням про

неприпустимість порушення питання щодо захисту інтересів приватної особи без її не те волевиявлення [45, с. 54]. У зв'язку із цим прокурор має повідомити громадянина при своєму зверненні на захист його інтересів (ч. 3 ст. 23 Закону «Про прокуратуру»).

Інші вчені виходять з правової природи повноважень прокурора, який має право (а отже – зобов'язаний) звертатись до суду у випадках, визначених законом, незалежно від волі осіб, на захист яких подається позов. Прикладом наводяться випадки порушень трудового законодавства, а саме – неналежні умови праці. Особа не може влаштуватись на інші умови праці, а тому має працювати на таких. Це зумовлює відсутність її інтересу щодо захисту своїх прав [130, с. 63]. Коментуючи зазначену позицію, можливо вказати про наявність у таких осіб можливості щодо звернення до суду без допомоги прокурора. З іншого ж боку, коли відповідні порушення носимуть масовий характер, мова вже може йти про захист суспільного (або навіть державного) інтересу, і у такому випадку згода особи на участь прокурора у справі не потрібна.

Характеризуючи процесуальну компетенцію прокурора у відповідних справах у адміністративному суді, необхідно вказати на його повноваження щодо ініціювання судового процесу, або ж – щодо вступу у вже розпочату справу. У таких випадках прокурор має особливі права у процесі та особливий статус, оскільки не є ані стороною, ані представником у справі – він представляє суспільні інтереси.

Форми участі прокурора у судовому процесі традиційно поділяють на дві: ініціювання судового процесу та вступ у вже розпочату справу [82, с. 52-70]. Серед цих форм необхідно згадати, крім того, право прокурора на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення. Наявність цього права не прописана у Загальних положеннях КАС України, але впливає з загального права прокурора брати участь у судовому процесі на будь-якій його стадії. Відповідно до статті 23 Закону «Про прокуратуру», право на подання відповідної скарги належить прокурору вищого рівня, керівнику

регіональної (місцевої) прокуратури, Генеральному прокурору України, а також заступникам зазначених посадових осіб.

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. № 1023-XII [174] центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів має право, зокрема, на подання позову до суду про захист прав споживачів. Відповідно до ч. 4 ст. 53 КАС України, органам державної влади, місцевого самоврядування не надається право вступати у процес у вже розпочату справу та брати у ній участь (окрім Уповноваженого Верховної Ради з прав людини). Втім, як і прокурор, вони можуть ініціювати справу в адміністративному суді, якщо відповідне повноваження передбачене законом. Спільне з прокурором виявляється, крім того, у правовій природі їх участі, що виражається у ґрунтуванні такої участі саме на їх повноваженнях, а не на правовідносинах представництва між ними та особою, в інтересах якої вони звертаються.

Важливою гарантією участі в адміністративному судовому процесі суб'єктів публічної адміністрації на захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб є відсутність правового зв'язку їх із особою, на захист якої вони звертаються. Це обумовлює відсутність їх обов'язку мати довіреність у зв'язку із участю у справі, подібно до участі процесуального представника. Обсяг процесуальних прав та обов'язків зазначених суб'єктів не може бути обмеженим залежно від волі особи, на захист інтересів якої вони звертаються. Діяльність зазначених осіб не може вважатись правовою допомогою, в тому числі – у контексті Закону «Про безоплатну правову допомогу».

Характеристика процесуальної компетенції суб'єктів публічної влади має враховувати напрями їх діяльності. Так, стосовно органів прокуратури за таким підходом можна виділити компетенцію не тільки у адміністративному, або цивільному, або господарському судочинстві, але й - у кримінальному процесі, зокрема, на стадії досудового розслідування, що обумовлене таким

напрямом діяльності прокуратури, як підтримання державного обвинувачення в суді.

Опрацювання виділених у ст. 2 Закону «Про прокуратуру» напрямів діяльності цієї правової інституції дозволяє виділити наступні сфери процесуальної компетенції прокурора у суді: підтримання обвинувачення у кримінальному процесі (п. 1 ч. 1 ст. 2 вказаного Закону); представництво приватних або державних інтересів, що на відміну від попередньої функції може мати місце в адміністративному судочинстві (п. 2 ч. 1 ст. 2 вказаного Закону); втручання у діяльність суб'єктів здійснення оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства, дізнання (п. 3 ч. 1 ст. 2 вказаного Закону); втручання у діяльність суб'єктів виконання судових рішень у кримінальних справах, що пов'язані із обмеженням або позбавленням волі людини (п. 4 ч. 1 ст. 2 вказаного Закону).

Проведений огляд надає можливість визначити місце процесуальної компетенції органів прокуратури серед інших напрямів її діяльності. Поширюючи зазначений підхід щодо діяльності інших суб'єктів публічної адміністрації, можна вказати про керівну роль напрямів їх діяльності при визначенні їх процесуальної компетенції. Зокрема, характеризуючи таку щодо центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства по захист прав споживачів, можна вказати, що окрім звернень до суду в інтересах споживачів (що може відбуватись не тільки в порядку адміністративного, але й в порядку цивільного, господарського судочинства), передбачається повноваження щодо передання матеріалів про дії, що містять ознаки злочинів суб'єктам досудового розслідування (п. 11 ч. 1 ст. 26 Закону «Про захист прав споживачів»). Крім того, зазначений орган уповноважений у випадках, передбачених законодавством, накладати адміністративні стягнення. Отже, можна вказати про процесуальну компетенцію зазначених органів і у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Вченими слушно вказується про значення норм міжнародного права у

формуванні правового статусу суб'єктів національного права: вони є орієнтиром у подальшому вдосконаленні статусу таких суб'єктів. Норми, які слугують орієнтиром називаються «міжнародними стандартами» у розумінні стандартів поведінки суб'єктів у міжнародному обігу [89, с. 11]. У контексті визначення правового статусу прокуратури міжнародні стандарти її діяльності визначають гуманістичні орієнтири. Крім того, окремі міжнародні документи стосуються організації діяльності прокуратури. Зокрема, Генеральною Асамблеєю ООН прийнято Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку (17 грудня 1979 року). У цьому Кодексі метою діяльності відповідних осіб визначено захист суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів при визнанні головною засадою їх діяльності відповідальність [192].

В аспекті визначення процесуальної компетенції вказане означає, зокрема, особливості реалізації прокурором та іншими суб'єктами публічної адміністрації принципу диспозитивності як права ініціювати судовий процес, керувати ним на власний розсуд. Можливо констатувати, що стосовно вказаних владних суб'єктів вільний розсуд приватної особи замінюється виконанням вказівок певного матеріального законодавства. Рішення вказаних суб'єктів мають спрямовуватись виключно на захист особи, в інтересах якої вони звертаються, а не на захист своїх особистих інтересів. Тому перспективним напрямом подальших досліджень можна визначити взагалі поставлення під сумнів поширення на суб'єктів публічної влади в адміністративному судовому процесі принципу диспозитивності.

Міжнародними актами, що визначають гуманістично орієнтовані орієнтири діяльності суб'єктів публічної влади, а також інші стандарти їх діяльності, можна визначити такі, як: Загальна декларація прав людини, прийнята 1948 року, окремі положення Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 1966 року, а також Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року. У юридичній літературі зазначеним актами надається статус «загальної частини» у визначенні правового статусу

взагалі та процесуальної компетенції, зокрема, щодо суб'єктів публічної влади [89, с. 12]. Зокрема, одним з визначальних стандартів діяльності суб'єктів публічної адміністрації можна визначити суб'єктивне право на правовий захист у тих випадках, коли особа потребує такого захисту (ч. 3 ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права) [89, с. 13].

На відміну від органів прокуратури, Національної поліції тощо, далеко не усі суб'єкти публічної влади мають правозахисну функцію основною. Втім, практично усі вони реально здійснюють захист суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів у випадках, передбачених законодавством. Такими випадками можна визначити, наприклад, розгляд скарг, коли це передбачено Законом «Про звернення громадян». У зв'язку із цим керівний характер необхідно відмітити стосовно положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року, що ратифікована Україною 17 липня 1997 року [107], відповідно до якого держави-члени та їх уповноважені органи зобов'язані посилити гарантії захисту прав і свобод людини. Зазначене положення підлягає застосуванню як у діяльності органів прокуратури, так і при розгляді скарг громадян.

Керівними для визначення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві мають вважатись і положення статті зазначеної Конвенції щодо визначення критеріїв справедливого суду, який має бути, окрім власне справедливого у широкому значенні (змістовний критерій), також: публічним, тривати протягом розумного строку, незалежним, безстороннім, визначення складу суду має ґрунтуватись на законі [107]. Керівний характер зазначених критеріїв виражається у, передусім, повноваженнях органів публічної адміністрації вимагати розгляду конкретної справи саме на визначених засадах.

Відмежування процесуальної компетенції суб'єктів публічної влади у адміністративному та інших видах судочинства, зокрема, кримінальному – базується на визначених Конвенцією завданнях, що притаманні справедливому суду: а) вирішення спору про право, або б) вирішення питання

щодо обґрунтованості обвинувачення особи, висунутого в порядку кримінального судочинства. Принципове значення вказане положення має щодо діяльності таких суб'єктів публічної влади, як, зокрема, органи прокуратури та Уповноважений Верховної Ради з прав людини, які на відміну від інших суб'єктів публічної влади можуть звертатись до суду не тільки на порушення судової справи, і не лише в межах якщо це стосується певної сфери сфери суспільних відносин. А їх компетенція стосується участі у справі на будь-якій стадії її розгляду та має універсальний характер.

Характеризуючи процесуальну компетенцію органів публічної адміністрації у судовому, зокрема, і адміністративному судовому процесі, не можна оминати увагою масштабні зміни, що були внесені до процесуального законодавства Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 60 Кодексу адміністративного судочинства України у редакції до 15.12.2017 року, однією з форм участі суб'єктів публічної влади в адміністративному судочинстві була участь на виконання своїх повноважень [93]. Натомість, у чинному КАС України такої форми участі не передбачено, чим суттєво звужуються можливості адміністративної форми захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у адміністративному судочинстві.

Таким чином зміни, внесені до процесуального законодавства Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII стосовно правової природи участі суб'єктів публічної адміністрації у судовому процесі диктують необхідність оновлення теоретичного підґрунтя їх діяльності. Участь зазначених суб'єктів у судовому процесі на захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб необхідно відмежовувати від законного представництва не тільки за критерієм форми участі (виключно звернення до суду із позовною заявою, крім випадків, визначених законом), але й за правовою природою. Зазначені особи реалізують інтереси держави у судовому процесі, тому їх правовий статус у процесі зумовлений не повноваженнями як законних представників, а процесуальною компетенцією як суб'єктів публічної влади.

Постановка питання щодо виділення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у адміністративному судовому процесі зумовлює актуалізацію основних сучасних проблем адміністративного судочинства, що стосуються визначення такої компетенції. Науковий аналіз свідчить, що основна частина проблемних питань стосується термінологічного апарату, визначеного у КАС України, а отже – стосується не стільки власне визначення процесуальної компетенції під час вирішення справи у адміністративному суді, скільки визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності органів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, тобто – можливості виникнення у них процесуальної компетенції у конкретній адміністративній справі. Розглянемо окремі з них.

Сучасна правозастосовна діяльність адміністративних судів довела наявність проблем, вирішення яких потребує якнайшвидшого вдосконалення доктринальних положень теорії адміністративного права і процесу. Вказане стосується наступних законодавчих термінологічних новел, доктринальне підґрунтя яких ще потребує опрацювання, незважаючи на достатньо активну дослідницьку розвідку. Вказане стосується таких термінів як: «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний договір», «публічна служба». Враховуючи новелізацію доктринального змісту категорії «управління» із уведенням до неї публічно-сервісної складової, виникає необхідність конкретизації терміну «управлінська функція», який є ключовим для визначення певного суб'єкта владним у смислі, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Принципово новим для правового регулювання адміністративно-процесуальних відносин є запровадження терміну «розумний строк», характерного для цивільного процесу.

Наслідком відсутності єдиної наукової думки щодо сутності і змісту перелічених термінів є існуюча проблема розмежування судових юрисдикцій у спірних відносинах за участю суб'єкта владних повноважень: адміністративної, господарської, конституційної. Так, категорія «публічно-

правовий спір» є широкою і виходить за межі судової адміністративної юрисдикції.

Вчені використовують різні терміни для позначення спірних відносин у публічно-правовій сфері: правовий спір, публічно-правовий спір, правовий конфлікт (М.Р. Мергелідзе [128], Н.М. Гладка [71]), державно-правовий конфлікт (Ю.Г. Барабаш [31]), адміністративно-правовий спір [48]. Проте, у чинному законодавстві застосовано категорію «публічно-правовий спір», у зв'язку з чим доцільним вбачається більш ретельне опрацювання особливостей саме цієї категорії спорів у публічно-правових відносинах з метою обґрунтування критеріїв розмежування конституційної і адміністративної юрисдикції.

Публічно-правові спори можуть і фактично належать і до предмету юрисдикції господарських судів.

Проблемні питання розмежування судових юрисдикцій прогнозувались ще у 2005, 2006 роках, коли адміністративні і господарські суди, у межах підвідомчості, почали розглядати справи адміністративної юрисдикції, а підготовлені вищими судовими органами роз'яснення цього питання не містили однозначних рекомендацій, особливо, якщо виникав спір за участі органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, які стосуються господарської діяльності.

Окремо слід виділити конституційну юрисдикцію, предмет якої лежить у площині спірних конституційно-правових відносин, які є публічними. Слід лише проаналізувати результати діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, щоб уявити, наскільки важливою для гарантування прав, свобод, законних інтересів громадян є проблема розмежування судових юрисдикцій. Так, протягом 2010 - 2011 років Конституційним Судом України було прийнято 121 рішення, серед яких було прийнято 23 ухвали про припинення конституційного провадження у зв'язку із невідомістю Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, а також у 61 випадку вбачав підстави для відмови у відкритті

провадження у справі за невідповідністю конституційного звернення вимогам, що передбачені законом. Ці цифри свідчать про те, що фактично кожне друге звернення до Конституційного Суду України було з питань, що не належать до його юрисдикції, що, у свою чергу, обумовлює потребу пошуку причин вказаного.

З метою вирішення питання про розмежування юрисдикцій доцільно запропонувати підхід, який враховує два чинники: по-перше, зміст конституційних та адміністративних правовідносин, а, по-друге - встановлення змісту правовідносин, що складають предмет спору. Вказаний підхід дозволить встановити коло тих відносин, у межах яких виникає спір та уникнути проблем із визначенням юрисдикції.

Такий підхід апробований при вирішенні питання щодо розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів і не отримав принципових заперечень. Було запропоновано встановлення головної ознаки впливу адміністративно-правового регулювання на господарські відносини. Цей вплив стосується діяльності деяких суспільних інституцій, зокрема, які здійснюють управлінську діяльність щодо створення умов здійснення та охорони суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб у процесі здійснення ними господарської діяльності або участі у цій діяльності.

Господарська діяльність, навіть у випадку її здійснення управлінськими інститутами публічної влади, спрямована на отримання результату, який має цінову визначеність. У зв'язку з цим, підкреслено, що спори у сфері господарювання за участі управлінських інститутів публічної влади, не завжди можуть бути віднесені до компетенції адміністративних судів. Компетенція адміністративних судів поширюється тільки на ті спори, які виникли в наслідок прийняття управлінськими інститутами публічної влади, їх посадовими і службовими особами імперативних рішень, пов'язаних із реалізацією їх компетенції, що має організаційно-розпорядчий характер. Наприклад, вказане стосується рішень, прийнятих щодо надання дозволів,

погоджень тощо.

Вирішальною особливістю адміністративно-правових відносин є обов'язкова участь у якості однієї із сторін носія юридично владних повноважень відповідно до положень актуальних норм адміністративного права, відносно інших суб'єктів. До інших ознак цих відносин, спираючись на які можна сформулювати відповідь на поставлене запитання про критерій розмежування компетенції, відносяться: формування, переважно, у сфері публічного управління як специфічної сфери життя суспільства. При цьому суб'єктами такого управління є органи державного управління, в тому числі – органи влади на місцях, у зв'язку із здійсненням, функцій владно-розпорядчого характеру; можуть виникати за ініціативи будь-якої із сторін, а згода або побажання іншої сторони не є обов'язковою умовою виникнення; спори вирішуються, як правило, шляхом прямого розпорядження управомоченого органу.

Аналогічний підхід можна запропонувати при вирішенні проблеми розмежування юрисдикції адміністративних судів та Конституційного Суду України, що особливо актуально для спорів, які впливають з публічно-правових відносин і стосуються реалізації владної компетенції суб'єктів владних повноважень. Принагідно слід враховувати правову природу відносин у сфері реалізації конституційної юрисдикції, яка стосується питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Сфера реалізації судової адміністративної юрисдикції пов'язана із організацією діяльності суб'єктів владних повноважень на всіх рівнях та реалізації компетенції щодо законності застосування заходів примусового характеру.

Наступною проблемою, вирішення якої значиме для розвитку доктрини адміністративного права і процесу є проблема визначення змісту та характеристики правової природи адміністративних договорів. У ст.16 КАСУ встановлено юрисдикцію адміністративних судів, до якої, зокрема, належать спори, що виникають у зв'язку із договірних відносин між суб'єктами публічного права, що врегульовані адміністративними

договорами. Ключовими ознаками, за якими правочин можна кваліфікувати як адміністративний договір можна вказати: сторони (обидві – суб'єкти владних повноважень), відповідність визначеній законом формі (договір, меморандум, угода тощо), предмет – публічні права та обов'язки сторін, такий договір укладається тільки у визначених законом випадках (п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України).

На думку О.І. Харитонової, можна визначити наступні ознаки предмету адміністративного договору: владний характер відповідних правовідносин; взаємне узгодження волі сторін допускається на підставі прямої вказівки закону. Вказане обумовлює визначальну ознаку адміністративних договорів: нормативний характер [9, с. 290-291].

Слід зауважити, що вчена застосовує різні теоретико-правові конструкції при визначенні сутності договорів за участі суб'єкта публічно-правових відносин: «публічно-правовий», «адміністративно-правовий» і, насамкінець, «адміністративний».

Плюралізм наукової думки існує і у науково-практичних коментарях до КАСУ. Зокрема, вказується, що адміністративний договір (як і будь-який інший договір) укладається добровільно після досягнення сторонами погодження з усіх істотних умов, має еквівалентний характер, передбачає взаємну відповідальність сторін та забезпечується державним примусом. Його предмет тісно пов'язаний з діяльністю, яка спрямована на реалізацію публічного інтересу. Саме цим окремі положення адміністративного договору відрізняються від тих, які містяться у приватно-правових договорах [137, с. 22]. Отже, автори доктринального тлумачення норми про адміністративні договори у зазначеному науково-практичному коментарі, зазначали про спільну для усіх договорів форму. При цьому різниця із приватно-правовими договорами полягає у спрямованості та гарантіях реалізації.

У науково-практичному коментарі, підготовленому у тому ж році під загальною редакцією Р.А. Куйбіди, вказано про те, що до адміністративних

договорів відносяться усі договори, які укладаються суб'єктом, наділеним владними управлінськими функціями з метою реалізації своїх повноважень відповідно до законодавства, крім: 1) договорів, що стосуються закупівель для забезпечення функціонування самого владного суб'єкта; 2) договорів, пов'язаних із розпорядженням владним суб'єктом майном, що знаходиться на його балансі; 3) контрактів, що укладаються з керівниками юридичних осіб, що знаходяться в державній або комунальній власності [94, с. 65-66]. Зазначений підхід передбачає вказівку щодо певних виключень із загального правила, не встановлюючи відповідний критерій.

Самі автори наведених підходів щодо тлумачення сутності і змісту адміністративного договору відзначають їх спірність та недостатній рівень теоретичного опрацювання категорії «адміністративний договір».

Не змінилась істотним чином ситуація і через кілька років. Так, коментуючи практику застосування положень про адміністративний договір, автори науково-практичного коментаря КАС України, виданого у 2012 році вказують на неоднаковість розуміння та застосування адміністративними судами та іншими суб'єктами владних повноважень положень щодо правової природи адміністративного договору та його сутності. Крім того, самими авторами продовжують відмічатись неоднакові конструкції у складі поняття адміністративного договору, зокрема, окремо уточнюється сутність прав та обов'язків, що складають предмет такого договору, а по-друге – уточнюється предмет таких прав та обов'язків [138, с. 91].

Норми чинного законодавства, якими визначено зміст категорії «адміністративний договір», правовий режим її використання містяться тільки в КАСУ. Застосування ж норм цього процесуального закону здійснюється відносно широкого кола питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів у публічно-правовій сфері суспільних відносин. Законодавство, норми якого регулюють відносини у сфері укладання договорів за участі управлінських інститутів публічної влади, їх посадових і

службових осіб, сформувалось ще до набуття чинного КАСУ. Вбачається, джерело існуючої невизначеності на доктринальному рівні полягає у недостатньому врахуванні усталених тенденцій регулювання договірних відносин за участі владних суб'єктів у новелах адміністративного процесуального законодавства.

Певну спробу роз'яснення питання про розмежування цивільних і адміністративних договорів зробив Верховний Суд України у інформаційному листі, що був виданий 26 грудня 2005 р. № 3.2.-2005. Зокрема, підкреслено наступну специфіку укладання договорів. Якщо владний суб'єкт укладає договір хоча і в межах своїх повноважень, але відповідно до норм ЦК України, волевиявлення є вільним (можливість відмовитись від укладення договору), то такий договір не може розглядатись як адміністративний. Йому не притаманні ознаки влади, а притаманна рівність сторін одна щодо іншої, що не притаманне адміністративному договору.

Слід зауважити, що така позиція Верховного Суду України не безспірна, адже адміністративний договір не завжди пов'язаний із відносинами влади і підпорядкування. Скоріше за все, він виступає як форма закріплення взаємних прав і обов'язків між владним суб'єктом з одного боку та фізичною або юридичною особою – з іншого. Відмітною рисою адміністративного договору слід вважати не вільність волевиявлення сторін або нормативний акт, відповідно до якого він укладається (у даному випадку – ЦК України чи інший акт законодавства), а характер інтересів, що реалізуються шляхом укладання та виконання такого договору – публічні інтереси. Крім того, ознакою такого договору можна вважати сферу інтересів, щодо якої вони виникають – публічні інтереси.

Існують і інші проблемні питання правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства.

Виходячи з наведеного, необхідно констатувати, що Кодекс адміністративного судочинства України, який набув чинності з 1 вересня

2005 року, закріпив судовий порядок вирішення публічно-правових спорів спеціалізованими судами. З одного боку, КАС України є новаторським, прогресивним законодавчим актом, який закріплює найбільш ефективний, доведений світовою практикою судовий спосіб вирішення спорів у формі позовного провадження. Зокрема, принципи адміністративного судового процесу у багатьох засадах аналогічні за змістом таким принципам цивільного та господарського процесів як: змагальність сторін; диспозитивність; рівність усіх перед законом і судом; забезпечення апеляційного і касаційного оскарження судових рішень; обов'язковість судових рішень. З іншого боку – КАС України передбачає застосування термінів, недостатньо опрацьованих адміністративно-правовою доктриною.

Висновки до розділу 2

Принципами реалізації уповноваженими особами процесуальної компетенції органів публічної адміністрації необхідно визначити: відповідність меж та способів її реалізації встановленим завданням діяльності таких органів, а також з урахуванням необхідності забезпечення суб'єктивних приватних прав, свобод, законних інтересів; принцип правової визначеності, що передбачає недопустимість розширеного тлумачення підстав для застосування дискреції, прозорість мотивів прийняття процесуальних рішень. Зазначені принципи мають бути поширені не тільки щодо адміністративного судового провадження, але й щодо інших видів адміністративних проваджень, в тому числі – неюрисдикційного характеру. Зазначені вимоги впливають зі змісту принципу верховенства права як базового принципу діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сучасних умовах розвитку національної правової системи.

Загальноправові засади регулювання суспільних відносин є орієнтирами й щодо вдосконалення критеріїв розмежування процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації. Стосовно зазначених критеріїв вони виступають принципами. Зокрема, необхідно вказати на такі засади: співмірність (пропорційність), законність, прозорість (обґрунтованість), розумність.

Процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації у судовому адміністративному процесі визначається, зокрема, їх сферою відання, визначеною адміністративним матеріальним законодавством. Реалізація повноважень щодо вступу в адміністративний судовий процес з метою захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб відбувається, у першу чергу, з метою реалізації власної компетенції. Отже, зазначені суб'єкти можуть брати участь в адміністративному судовому процесі лише у випадках, визначених у відповідних актах адміністративного матеріального законодавства.

Адміністративна неюрисдикційна діяльність, на відміну від юрисдикційної, має позитивний характер. До ознак адміністративних неюрисдикційних проваджень віднесено: реалізація у процесуальній формі, встановленої чинним законодавством; зв'язок із вирішенням певної юридичної справи, завдяки чому реалізуються функції публічної адміністрації організаційного, управлінського змісту; процесуальні відносини є однорідними, цілісними; спрямовані на реалізацію єдиної мети, відмінної від мети, на вирішення якої спрямовані процесуальні дії, що здійснюються у межах адміністративного неюрисдикційного провадження іншого виду; у їх межах можна і потрібно виділити певні структурні складові, якими, враховуючи процесуальну форму, є стадії (етапи) провадження. Це означає спроможність певного виду адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності публічної адміністрації до структурування. При цьому кожна стадія (етап) провадження може розглядатись як підсистема із притаманними їй ознаками – метою, завданням, змістом; існує взаємозв'язок між елементами кожного адміністративного неюрисдикційного провадження стадіями (етапами), завдяки якому існує цілісність самого провадження та породжуються нові властивості кожного структурного елемента; закінчуються прийняттям окремого правового акту.

Адміністративним неюрисдикційним провадженням у діяльності митних органів названо процесуальну форму здійснення уповноваженими митними органами, їх посадовими особами однорідних розпорядчих дій позитивного змісту, спрямованих на вирішення індивідуальної справи або унормування окремих груп відносин у галузі митної справи, що завершується прийняттям індивідуального або нормативного акту, який має правові наслідки для розвитку митних відносин, гарантування законності їх виникнення, зміни і припинення.

Вдосконалення правового регулювання здійснення суб'єктами публічної адміністрації процесуальної компетенції у контрольних та наглядових провадженнях має відбуватись із врахуванням вимог, що

визначаються актуальним формуванням людиноорієнтованого праворозуміння у національній правовій системі взагалі та у адміністративному праві та процесі, зокрема. Такими вимогами необхідно визначити наступні. По-перше, необхідність підтримання співвідношення інтересів приватної особи, держави, суспільства із врахуванням максимального пріоритету інтересів приватної особи у публічно-правових відносинах. Таке співвідношення має визначатись виключно нормативними актами. По-друге, сприйняття норм адміністративного процесуального права виключно як таких, що встановлюють порядок реалізації норм адміністративного матеріального права. По-третє, попри наведені вище антропоцентричні пріоритети, регулювання процедурних правовідносин у сфері здійснення контролю та нагляду має відбуватись із переважним використанням імперативного методу правового регулювання. По-четверте, процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації у вказаних провадженнях визначається напрямом здійснення нагляду – виключно законність поведінки підконтрольних та піднаглядних об'єктів.

Актуальні процеси децентралізації публічної влади, досвід правового регулювання розподілу компетенції між суб'єктами публічної адміністрації надають можливість визначити окремі напрями вдосконалення правового регулювання зазначених питань. Так, для окремих держав романо-германської правової сім'ї (зокрема, у Німеччині) характерним є правове регулювання правового статусу суб'єктів публічної влади як на рівні федерального законодавства, так і на рівні законодавства окремих земель. Таке регулювання притаманне для діяльності, зокрема, органів прокуратури. Орієнтиром для розвитку вітчизняної системи суб'єктів публічної влади, як прокуратури, зокрема, так і інших суб'єктів у цілому, може слугувати високий рівень прокурорської незалежності у цій державі. Такий підхід істотним чином обумовлюється особливостями державного устрою Німеччини (федеративна республіка). Не стверджуючи про доцільність застосування такого підходу стосовно всіх систем суб'єктів публічної влади в нашій

державі, слід вказати про перспективність його реалізації стосовно, наприклад, місцевих державних адміністрацій, а також – щодо окремих центральних органів виконавчої влади (зокрема, у питаннях притягнення до адміністративної відповідальності за окремі адміністративні правопорушення). Мова йде про вибіркиму передачу повноважень від суб'єктів державної влади до суб'єктів місцевого самоврядування, що безпосереднім чином визначатиме й процесуальну компетенцію таких суб'єктів.

Важливою гарантією участі в адміністративному судовому процесі суб'єктів публічної адміністрації на захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб є відсутність правового зв'язку їх із особою, на захист якої вони звертаються. Це обумовлює відсутність їх обов'язку мати довіреність у зв'язку із участю у справі, подібно до участі процесуального представника. Обсяг процесуальних прав та обов'язків зазначених суб'єктів не може бути обмеженим залежно від волі особи, на захист інтересів якої вони звертаються. Діяльність зазначених осіб не може вважатись правовою допомогою, в тому числі – у контексті Закону «Про безоплатну правову допомогу».

Зміни, внесені до процесуального законодавства Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII стосовно правової природи участі суб'єктів публічної адміністрації у судовому процесі диктують необхідність оновлення теоретичного підґрунтя їх діяльності. Участь зазначених суб'єктів у судовому процесі на захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів інших осіб необхідно відмежовувати від законного представництва не тільки за критерієм форми участі (виключно звернення до суду із позовною заявою, крім випадків, визначених законом), але й за правовою природою. Зазначені особи реалізують інтереси держави у судовому процесі, тому їх правовий статус у процесі зумовлений не повноваженнями як законних представників, а процесуальною компетенцією як суб'єктів публічної влади.

Кодекс адміністративного судочинства України, який набув чинності з

1 вересня 2005 року, закріпив судовий порядок вирішення публічно-правових спорів спеціалізованими судами. З одного боку, КАС України є новаторським, прогресивним законодавчим актом, який закріплює найбільш ефективний, доведений світовою практикою судовий спосіб вирішення спорів у формі позовного провадження. Зокрема, принципи адміністративного судового процесу у багатьох засадах аналогічні за змістом таким принципам цивільного та господарського процесів як: змагальність сторін; диспозитивність; рівність усіх перед законом і судом; забезпечення апеляційного і касаційного оскарження судових рішень; обов'язковість судових рішень. З іншого боку – КАС України передбачає застосування термінів, недостатньо опрацьованих адміністративно-правовою доктриною.

Результати дослідження, які викладені у Розділі II, відображено у наступних публікаціях автора: [124]; [126].

РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Органи публічної адміністрації як суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення: актуальні питання вдосконалення процесуального статусу

Одним з важливих для реалізації напрямів реформування державного управління визначено приведення компетенції органів публічного управління у відповідність до їх основних завдань та функцій, з метою забезпечення чіткого розподілу компетенції суб'єктів публічної влади. Зокрема, наголошується на необхідності поступового виключення з компетенції міністерств невластивих їм функцій, таких як надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, контрольні та наглядові функції [81]. Вказане є актуальним не тільки стосовно міністерств.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [185] одним із шляхів досягнення цілей такого реформування вказано, зокрема, на необхідності розмежування компетенції органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності. Одними з проблем зазначається, зокрема: надмірна централізація повноважень суб'єктів місцевого самоврядування; недостатня активність органів місцевого самоврядування щодо вирішення окремих питань; низька ефективність управлінських рішень зазначених органів.

Одним з видів суб'єктів публічного адміністрування є органи місцевого самоврядування, основними задачами яких класично вважається управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації населення певної територіальної одиниці, яка

здійснюється за згодою та підтримки держави [58, с. 496]. Притягнення до юридичної відповідальності є явищем, що невід'ємне від категорії «соціальне управління» [58, с. 947]. Таким чином, компетенція зазначених органів може бути охарактеризована як загальна, управлінського характеру. Тому природним є делегування суб'єктам місцевого самоврядування повноважень щодо притягнення до такого виду юридичної відповідальності, як, зокрема, адміністративна. Так, статтями 218, 219 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (далі - КУпАП) [96] встановлено компетенцію суб'єктів місцевого самоврядування щодо розгляду справ, що виникають з окремих адміністративних правопорушень. Втім, сучасні процеси реформування державного управління та влади на місцях диктують необхідність перегляду усталених теоретичних підходів у цій сфері.

Поняття компетенції є усталеним у доктрині адміністративного права та охоплює собою, фактично, три категорії: «сфера відання», «функції», «повноваження», якими наділяється певний суб'єкт публічної влади відповідно до положень закону [58, с. 388]. Отже, мова йде про наділення суб'єктів місцевого самоврядування компетенцією щодо розгляду відповідних адміністративних справ.

Необхідно вказати, що відповідно до приписів законодавства, такі суб'єкти уповноважені розглядати такі правопорушення шляхом вчинення передбачених законом процедурних дій. Необхідно підтримати позицію, що висловлюється в літературі з адміністративного права і вказує на реалізацію в такому процесі суб'єктом владних повноважень своїх повноважень [11, с. 232-233]. Отже, можливо виділити компетенцію суб'єктів місцевого самоврядування не тільки стосовно основних напрямів їх діяльності, але й стосовно вчинення конкретних процесуальних дій протягом розгляду справи. Таку компетенцію доцільно охарактеризувати як процесуальна.

Притягнення до юридичної відповідальності неодмінно передбачає застосування до особи певних обмежень, передбачених законом, причому такі обмеження можуть стосуватись основних прав та свобод особи, зокрема,

щодо власності, особистої свободи тощо. Це зумовлено сутністю юридичної відповідальності [201, с. 255]. Вказане зумовлює необхідність створення додаткових гарантій забезпечення суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів при вирішенні питань щодо притягнення особи до юридичної, зокрема, й адміністративної відповідальності.

Так, відповідно до ч. 1 статті 219 КУпАП, зокрема, виконавчі комітети уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені, серед інших, статтею 104 КУпАП (потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств). Віднесення розгляду зазначених справ до компетенції органів місцевого самоврядування викликає декілька зауважень. По-перше, органи місцевого самоврядування визначені органами загальної компетенції, а розгляд відповідних справ передбачає широке застосування спеціальних знань (зокрема, для визначення причин загибелі рослин, розмірів збитків тощо). По-друге, диспозицією цієї статті охоплюється потрава посівів тощо, які знаходяться не тільки у комунальній, але й у державній власності, що не відповідає призначенню органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління виключно місцевими справами. По-третє, делегування повноважень щодо притягнення до юридичної відповідальності має відбуватись лише в особливих випадках, оскільки така діяльність має носити переважно державний характер. По-четверте, необхідно враховувати зазначені вище засади субсидарності при розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Усе наведене свідчить про перспективність розгляду питання щодо передачі повноважень виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування до компетенції органів державної влади, що займаються питаннями охорони у сфері рослинництва.

Відповідно до пп. 1 п. 3 Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, затверджене

постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667 [171] (далі - Держпродспоживслужба), Держпродспоживслужба є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі, зокрема, захисту рослин. Відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону України «Про захист рослин» від 14.10.1998 р. № 180-XIV [175] під захистом рослин розуміється комплекс заходів, метою яких є, зокрема, запобігання погіршення стану рослин, лісових насаджень. Розділом 3 зазначеного Закону встановлено відповідальність за порушення законодавства про захист рослин, а також, зокрема, норми щодо відшкодування збитків у цій сфері. З огляду на наведене, доцільно передати повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 104 КУпАП до компетенції Держпродспоживслужби, принаймні у випадках, якщо відповідні пошкоджені об'єкти знаходились у державній власності. При цьому перспективним є розгляд питання щодо передання до компетенції зазначеної служби розгляду справ про усі адміністративні правопорушення, передбачені цією статтею. Отже, з метою встановлення компетенції Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 104 КУпАП доцільним є внесення змін до статей 219 та 238-4 КУпАП: частину 1 статті 219 після слів «статтею 104» доповнити словами «крім випадків, передбачених КУпАП», частину 1 статті 238-4 КУпАП після слів «стаття 83-1» доповнити словами «потравою посівів, зіпсуттям або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших господарств, що перебувають у державній власності».

Потрібно підтримати викладений у Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки висновок щодо необхідності виключення з компетенції міністерств повноважень, невластивих їм, зокрема, повноваження контрольного та наглядового характеру, а також повноваження щодо надання адміністративних послуг. Вказане актуальне й стосовно інших

органів публічної адміністрації: як центральних органів виконавчої влади, так і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, актуальним є перегляд повноважень органів місцевого самоврядування щодо розгляду окремих справ про адміністративні правопорушення у напрямі їх звуження, з урахуванням їх компетенції, яка за своєю сутністю є компетенцією органу загального управління, а не компетенцією інспекції. Повноваження щодо розгляду справ про окремі адміністративні правопорушення необхідно передати органам виконавчої влади. З іншого боку, необхідно враховувати можливість існування спеціалізованих структурних підрозділів у складі конкретного органу місцевого самоврядування, а також необхідність дотримання положень щодо спрямованості компетенції органів місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення. Вказане стосується, наприклад, адміністративних правопорушень, пов'язаних із потравою посівів, зіпсуттям або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень (ст. 104 КУпАП), адміністративних правопорушень, розгляд яких відноситься до компетенції органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ст. 244-6 КУпАП) та деяких інших.

З метою встановлення компетенції Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтю 104 КУпАП доцільним є внесення змін до статей 219 та 238-4 КУпАП: частину 1 статті 219 після слів «статтею 104» доповнити словами «крім випадків, передбачених КУпАП», частину 1 статті 238-4 КУпАП після слів «стаття 83-1» доповнити словами «потравою посівів, зіпсуттям або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших господарств, що перебувають у державній власності».

Серед адміністративних юрисдикційних проваджень та їх частина, що пов'язана із вчиненням адміністративних правопорушень охоплює

послідовно здійснювані дії, що вчиняються у зв'язку із розглядом відповідних юридичних справ, притягнення винних до адміністративної відповідальності. Таке провадження являє собою системне утворення, системний характер якого забезпечується: визначенням підстав та порядку притягнення до адміністративної відповідальності, процедур накладання адміністративних стягнень. Усі здійснювані процесуальні дії послідовно здійснювані і жодна з них не може розпочатись раніше за попередньо здійснювану дію. Сукупність таких взаємопов'язаних та логічно і послідовно здійснюваних дій пов'язані із відповідними матеріальними правовідносинами, які мають первинний, порівняно із процесуальними, характер. Ці послідовно здійснювані дії у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення спрямовані на доведення об'єктивної істини, усебічне з'ясування усіх обставин справи, що визначає потребу їх офіційного оформлення процесуальними актами.

Послідовний, логічно пов'язаний характер процесуальних дій обумовлює притаманність провадженню, що здійснюється у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення ознаки стадійності. Вказані загальнотеоретичні положення можливо вважати вихідними стосовно характеристики процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у відповідних провадженнях, оскільки як відомо, кожна стадія адміністративного провадження характеризується єдиним специфічним завданням. Це обумовлює специфічний зміст компетенції учасника провадження у відповідній його стадії. Тому врахування особливостей процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації на окремих стадіях проваджень у справах про адміністративні правопорушення не тільки сприяє вичерпній характеристиці їх компетенції, а й є важливою умовою для формування теоретичного підґрунтя подальшого вдосконалення чинного законодавства щодо цих проваджень.

Деякі із відомих вчених виділяють п'ять стадій провадження, що відкриваються у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення:

1) порушення справи та попереднє розслідування; 2) розгляд по суті справи про адміністративний проступок; 3) прийняття рішення по суті справи; 4) оскарження або опротестування рішення у справі і його перегляд; 5) виконання постанови у справі [34, с. 21-37]. П'ятистадійну конструкцію зазначених проваджень виділяє й В.С. Четверіков. До них віднесено: 1) відкриття провадження; 2) його розслідування та направлення справи за підвідомчістю; 3) розгляд справи компетентним та уповноваженим органом (посадовою особою) та прийняття постанови; 4) оскарження або опротестування постанови, його перегляд (є факультативною стадією); 5) обов'язкове виконання постанови, винесеної по адміністративній справі [218, с. 282]. Інші вчені виходять з чотиристадійної конструкції: 1) відкриття провадження у справі; 2) розгляд по суті справи і винесення постанови; 3) опротестування (або оскарження) постанови; 4) виконання прийнятого рішення [13, с. 222]. Середстадій розгляду справ про адміністративне правопорушення також називають: 1) відкриття провадження у справі та попереднє розслідування; 2) розгляд та вирішення справи із прийняттям постанови; 3) опротестування та оскарження рішення у справі; 4) виконання рішення [117, с. 417].

Вищевикладене означає, що відмінності в поглядах на перелік стадій такого провадження не є принциповими, але принципово важливе те, що склад стадій має відповідати процедурі відповідного провадження, а також – завданням відповідних його структурних частин. Найбільш усталеним є підхід щодо виділення чотирьох стадій провадження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення: 1) відкриття провадження у справі; 2) розгляд по суті справи і прийняття у ній рішення; 3) опротестування (або оскарження) рішення у справі щодо адміністративного правопорушення; 4) виконання рішення у справі.

Відкриття провадження у справі про адміністративне правопорушення відображається у протоколі про адміністративне правопорушення. В.С. Четверіков вказує, що порушення справи за юридичним значенням є і

процесуальною дією, і юридичним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин. Порушення справи можливе як за ініціативою уповноваженого органу (посадової особи), так і громадянина [218, с. 282-283]. Відкриття провадження у справі про адміністративне правопорушення може вважатись моментом та підставою виникнення процесуальної компетенції суб'єкта публічної адміністрації щодо її подальшого розгляду. Крім того, конкретна підстава (конкретне адміністративне правопорушення), за яким відбувається відкриття провадження, визначає й подальший порядок провадження, а отже – й весь масив повноважень щодо її подальшого розгляду. Тому особливістю цієї стадії можна вважати значення її результатів не тільки стосовно неї самої, а й щодо усього провадження у справі. У зв'язку із наведеним слід навести думку В.К. Колпакова, відповідно до якої до особливостей виявлення проступку уповноваженою особою слід віднести також і те, що таке виявлення не є перешкодою подальшого розслідування цією особою [99, с. 202].

Встановлення обставин справи здійснюється за допомогою процедур доказування, тобто - доведення факту вчинення проступку. На етапі доказування здійснюється збір доказів та їх оцінка.

Відповідно до положень статті 251 КУпАП можливо визначити основні ознаки доказу у справі про адміністративне правопорушення: ними є фактичні дані; закріплюються у порядку визначеному законом; на їх основі встановлюються важливі для справи обставини, і в першу чергу – факт вчинення адміністративного правопорушення конкретною особою та винність особи щодо його вчинення. У цьому зв'язку Конституційним Судом України вказано про особливості оформлення адміністративних правопорушень, що посягають на безпеку дорожнього руху у випадку їх фіксації за допомогою спеціальних засобів. Так, у випадках застосування фото-, відео зйомки обставин справи протокол про адміністративне правопорушення не складається, а відповідне рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності виноситься без участі у розгляді справи

особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. При цьому для забезпечення можливості оскарження рішення усі відповідні документи (насамперед копії постанови про притягнення до адміністративної відповідальності) надсилаються особі протягом трьох днів з моменту винесення рішення у адміністративній справі. Відсутність особи при розгляді її справи не накладає обмежень стосовно внутрішнього розсуду особи, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення стосовно оцінки доказів вчинення такого правопорушення [207].

В.К. Колпаков слушно звертає увагу на необхідність виокремлення джерел доказів від доказів. Вчений зазначає, що джерела доказів є засобами закріплення відповідної інформації (даних), які і є власне доказами [99, с. 204].

У процесі адміністративного розслідування здійснюються не тільки процедури збору доказів і доказування. На цій стадії визначаються та застосовуються заходи, спрямовані на забезпечення можливості провадження у конкретній адміністративній справі (ст. 260 КУпАП).

У рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/2011 у справі стосовно строків адміністративного затримання констатується, що в результаті такого затримання має місце позбавлення людини волі, хоча й на короткий строк, що заторкує право особи на свободу (ст. 29 Конституції України). Тому строки адміністративного затримання не можуть перевищувати строки затримання особи у рамках кримінального провадження. В обґрунтування цієї позиції Конституційний Суд України посилається на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Солдатенко проти України», відповідно до якого ЄСПЛ зазначає про необхідність досягнення чіткості та передбачуваності закону у тих випадках, коли йдеться про позбавлення людини свободи. Зазначене пов'язується ЄСПЛ із вимогами принципу верховенства права. У зв'язку із наведеним окремі положення КУпАП було визнано неконституційними, зокрема, стосовно: істотних строків адміністративного затримання (до 10 діб), якщо

при затриманому не виявлено документів щодо його особи (ч.ч. 2, 3 ст. 263 КУпАП); визначення підставою адміністративного затримання факту непокори законним вимогам працівників міліції (строком до 24 годин), а також деяких інших положень КУпАП стосовно випадків та строків адміністративного затримання [208].

Таким чином, слід вказати, що строки адміністративного затримання, процедура здійснення містяться не тільки у КУпАП, а й у інших законах.

Особливістю застосування адміністративного затримання є, насамперед, те, що цей захід адміністративного примусу пов'язаний із тимчасовим обмеженням волі особи, а тому має застосовуватись суворо у межах закону.

Після етапу доказування необхідно з'ясувати дані щодо особи порушника шляхом її опитування, аналізу документів, опитування свідків, потерпілих.

Наступним є етап складання протоколу про адміністративне правопорушення. Протокол є тим процесуальним документом, яким завершується розслідування.

Вимоги до протоколу про адміністративне правопорушення, викладені у ст. 256 КУпАП, є достатньо детальними, проте стосуються лише його змісту. Серед таких вимог немає положень щодо строків оформлення такого протоколу, принаймні – на рівні загальних положень. У зазначеному вище рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/2011 вказано про високий корупціогенний ризик такої невизначеності. Зокрема, вказується, що внаслідок цього питання щодо визначення строку складання протоколу про адміністративне правопорушення у конкретному випадку та дотримання цього строку фактично залишене на власний розсуд особи, яка уповноважена скласти такий протокол, у зв'язку із чим відкривається простір для службових зловживань.

Подолання цієї прогалини у правовому регулюванні передбачає встановлення відповідний строків. При цьому необхідно враховувати, що у

різних адміністративних правопорушеннях може бути різною тривалість порушення провадження у справі, що пов'язане із складністю встановлення факту адміністративного правопорушення та його оформлення. З іншого боку, нормативна регламентація таких строків доцільна, у першу чергу, у справах щодо адміністративних правопорушень, які мають істотне значення (наприклад, корупційні адміністративні правопорушення) (глава 13-А КУпАП). Таке твердження впливає з необхідності врахування часових витрат не тільки на безпосередньо оформлення адміністративного правопорушення (власне складання протоколу), але й – на встановлення обставин у справі (доказування), оскільки на підставі зібраних доказів на цій стадії прийматиметься рішення щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. Наведене міркування зумовлюється також і тяжким характером корупційних адміністративних правопорушень, що за ознакою тяжкості подекуди межують із злочинами.

Таким чином, зловживання владою або службовим становищем і, зокрема, корупція, можуть бути охарактеризовані з точки зору загальносоціального підходу – не тільки в межах конкретних правопорушень, а й як соціальні явища, пов'язані із неналежним здійсненням уповноваженими органами своїх обов'язків щодо здійснення публічного адміністрування. Такі явища мають надзвичайно широкий характер та охоплюють увесь спектр конкретної поведінки, що становить об'єктивну сторону відповідних правопорушень, в тому числі – акти, спрямовані на створення умов зазначених правопорушень або їх приховування. Так, корупційна діяльність включає до себе комплекс правопорушень, що визначаються в нормах різних галузей права (кримінальне, адміністративне, цивільне, а також – норми трудового права та, зокрема, положень щодо дисциплінарної відповідальності). За таких умов потрібне чітке визначення підстав відповідальності за конкретне корупційне діяння або діяння, що становить собою зловживання владою або службовим становищем.

Наведена увага до корупційних адміністративних правопорушень

зумовлена їх особливим значенням у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. У зв'язку із цим необхідно вказати про актуальні напрями вдосконалення чинного законодавства, що визначає процесуальну компетенцію органів публічної адміністрації у провадженнях, що порушуються у зв'язку із вчиненням таких правопорушень.

Одним з таких напрямів необхідно визначити вже досліджену у підрозділі 1.2 ініціативу щодо прийняття Кодексу про кримінальні проступки. Таку ініціативу слід схвалити з огляду на уточнення, диференціацію процесуальних форм розгляду справ, що виникають з відповідних правопорушень.

Іншим напрямом необхідно визначити вдосконалення існуючих процедур розгляду корупційних адміністративних правопорушень. Зазначене вимагає врахування окремих ключових положень щодо існуючих процедур. Так, право на захист особи у конкретній справі зумовлює розгляд її як, у першу чергу, обвинуваченої особи, або особи-позивача. Втім, значне коло інших учасників конкретного провадження теж може бути зацікавленим у справедливому розгляді справи. Однією з засад права на захист традиційно розглядається положення щодо неможливості вважати особу правопорушником поки відповідні обставини не будуть встановлені у передбаченому законом порядку (презумпція добропорядності). Таким чином, особа не може бути притягнена до адміністративної відповідальності без належного та справедливого розгляду її справи. Крім того, з наведеного впливає неможливість покладення на особу, щодо якої вирішується питання про її адміністративну відповідальність, обов'язку доказування своєї невинуватості. Тягар такого доказування покладається на сторону обвинувачення, хоча особа, питання про відповідальність якої вирішується, має право доводити свою невинуватість.

Особливістю провадження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, в тому числі – і за вчинення корупційних адміністративних правопорушень, можна визначити наявність значної

кількості суб'єктів (в тому числі тих, які наділені владними повноваженнями), які мають повноваження приймати рішення, які впливають на рух адміністративної справи. Це зумовлено різноманітністю напрямів та сфер адміністративної діяльності, у сфері якої можуть вчинятись відповідні правопорушення. Крім того, для проваджень у справах про адміністративні правопорушення характерним є наділення повноваженнями щодо їх розгляду тих органів публічної адміністрації, які здійснюють нагляд щодо відповідних сфер суспільних відносин [113, с. 142-147]. Серед проблемних питань, які потребують врегулювання, слід вказати про законодавчу невизначеність прав потерпілого, свідків.

Проведене дослідження показує, що визначити повний перелік усіх нормативно-правових актів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання заходів протидії корупції або зловживання службовим становищем в Україні є досить проблематичним, у зв'язку з їх значною кількістю, динамічністю та мінливістю. Втім, сьогодні продовжується процес створення національного антикорупційного законодавства. Так, до назви Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. 1700-VII (далі – Закон «Про запобігання корупції») доцільно включити слова «та протидії», оскільки в такий спосіб буде забезпечено відповідність його назви його змісту. Такий висновок випливає з аналізу конкретних положень цього Закону, причому як норм розділу 1 «Загальні положення», так і спеціальними нормами (наприклад, розділ 7 «Фінансовий контроль», розділ 8 «Захист викривачів», розділ 9 «Інші механізми запобігання і протидії корупції»). Так, зокрема, абзацом 14 частини 1 статті 1 зазначеного Закону, деякі суб'єкти правоохоронної діяльності, зокрема, Національна поліція України визначені як суб'єкти саме протидії корупції. Крім того, боротьба із таким соціальним явищем неодмінно включає в себе заходи не тільки запобігання, але й протидії корупції. Такий висновок випливає з розуміння корупційних діянь як правопорушень, а отже – явищ, що потребують заходів і протидії також.

Інший напрям вдосконалення адміністративно-правових засад

процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації стосується визначення особливостей адміністративної відповідальності юридичних осіб. Правова форма особи (фізична чи юридична) значною мірою впливає на засади провадження у відповідних справах: підстави порушення, збір доказової бази, принципи самого провадження тощо.

Дослідження особливостей провадження за справами, що виникають у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень здійснюється з метою виявлення найбільш складних, проблемних питань існуючого стану правового регулювання відповідних процесуальних відносин та обґрунтування шляхів, вироблення конкретних оферт стосовно його вдосконалення. Джерелом актуальних проблем можна вважати рішення Конституційного Суду України, що стосуються вирішення питання про конституційність актів найвищих суб'єктів публічної влади (ст.150 Конституції України).

Такий підхід обумовлений значенням процесуальної форми як обов'язкового порядку реалізації юрисдикційних повноважень, зокрема, та правозастосовної діяльності загалом, в тому числі – і щодо реалізації положень про адміністративну відповідальність. Однією з гарантій належного здійснення такої правозастосовної діяльності є реалізація принципів законності, верховенства права при її здійсненні.

Конституційним Судом України, починаючи з 1997 року, було прийнято декілька рішень стосовно притягнення до адміністративної відповідальності, в тому числі – 10 ухвал, якими відмовлено у відкритті провадження у конституційній справі. Серед вказаної практики єдиного органу конституційної юрисдикції основною є тематика конституційності окремих положень КУпАП. Так, одним з цих рішень торкається тематика адміністративної відповідальності юридичних осіб: рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 [206].

У зазначеному рішенні наводиться доктринальна основа та офіційна позиція зазначеного органу з актуальної проблематики юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності. Конституційний Суд України

звернувся до генезису адміністративної відповідальності. Було вказано, про втрату актуальності тематики адміністративної відповідальності юридичної особи внаслідок особливостей формування доктрини адміністративного права у радянський період, коли притягнення зазначених суб'єктів до такої відповідальності (зокрема, шляхом накладення штрафу) стало втрачати своє значення. Вказане знайшло своє правове закріплення того часу, зокрема, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 21.06.61 р. та Указі Президії Верховної Ради УРСР від 15.12.61 р., якими скасовано застосування такого виду адміністративної відповідальності, як накладення штрафів на організації, установи та підприємства. У подальшому було прийнято Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення (07.12.1984 р.), яким суб'єктом адміністративної відповідальності на рівні положень загальної частини було визнано виключно фізичну особу. Крім того, викладено позицію щодо необхідності неухильного дотримання процесуальної форми при розгляді адміністративних справ. Щодо ж юридичних осіб, то з зазначених положень випливає висновок про врегулювання порядку притягнення їх до юридичної відповідальності у відповідності до загальних положень чинного законодавства. Відповідними сферами визначено, зокрема: законодавства про діяльність банків, законодавство у сфері захисту економічної конкуренції тощо.

Наведена офіційна позиція актуалізує питання щодо розвитку процесуальної форми притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності. В тому числі – подальший розвиток положень щодо: переліку правопорушень, за вчинення яких юридичні особи можуть притягатись до адміністративної відповідальності. Особливу актуальність становлять питання розмежування адміністративної відповідальності юридичних осіб, та посадових осіб підприємств, установ, організацій, насамперед – у частині, що стосується корупційних адміністративних правопорушень.

У науковій літературі корупцією називається сукупність певних

особливих діянь (корупційні діяння), основним мотивом для вчинення яких є одержання вигоди. Протиправний характер таких діянь пов'язується із неправомірним (всупереч меті) використанням службових повноважень. Відмітною рисою корупційного діяння є прийняття правопорушником владного рішення [58, с. 421-422]. Виходячи з наведеного, критеріями розмежування адміністративної відповідальності за корупційні адміністративні правопорушення можна зазначити не тільки визнання конкретної особи (насамперед фізичної) суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення, але й співвідношення правового статусу такої посадової особи та юридичної особи, у штаті якої перебуває така фізична особа. Наприклад, у випадку, коли суб'єктом прийняття рішення у зовнішніх відносинах є саме юридична особа, а не конкретна посадова особа. Статею 172-8 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за, зокрема, використання інформації, про яку посадова особа дізналась у зв'язку із виконанням своїх обов'язків за посадою. Таке використання може бути й при обґрунтуванні такою інформацією певного рішення, що приймається вже від імені юридичної особи, у штаті якої працює така посадова особа. Втім, таке використання може відбуватись при прийнятті й декількох рішень. У зв'язку із цим саме й постає питання – чи є дане правопорушення одним тривачим, або ж є сукупністю кількох окремих адміністративних правопорушень; чи вчинене воно юридичною особою, або ж посадовою особою? Зазначене складає один з пріоритетних напрямів розвитку чинного законодавства про адміністративні правопорушення.

Ключовою можна вважати позицію Конституційного Суду України щодо критерію визначення галузевої природи адміністративної відповідальності. Таким критерієм визначено галузеву природу юридичних процедур реалізації такої відповідальності. Виходячи з такого критерію закріплення у чинному КУпАП єдиних засад процедурної форми адміністративної відповідальності як для фізичних, так і для юридичних осіб дозволяє з упевненістю стверджувати про існування такої юридичної

категорії, як адміністративна відповідальність юридичної особи.

Окремими авторами пропонувалось прийняття окремого Кодексу про адміністративні правопорушення (делікти) – Адміністративно-деліктний кодекс України. Хоча загалом суб'єктом адміністративної відповідальності передбачалась фізична особа, але містились і положення щодо вини юридичних осіб у вчиненні адміністративних правопорушень [127, с. 212-217]. Коментуючи зазначену позицію, необхідно вказати про її позитивні риси, зокрема, розмежування законодавства про підстави настання адміністративної відповідальності та законодавства, що регулює процедурну форму притягнення до такої відповідальності. Втім, сьогодення концепція законодавця, що полягає в поєднанні норм як «матеріальних», так і «процедурних» в одному нормативному акті, вбачається більш вдалою, оскільки усуває зайву диференціацію законодавства про адміністративні правопорушення.

Слід вказати про те, що спроба встановити у єдиному нормативно-правовому акті адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб була здійснена ще у 2004 році у проекті Кодексу України про адміністративні проступки (реєстрац. № 5558 від 26.05.2004). Зокрема, у пояснювальній записці до законопроекту було зазначено про встановлення у ньому адміністративної відповідальності юридичних осіб. Мотивацією законодавчої новели було вказано про нагальну потребу ліквідувати прогалину в адміністративному законодавстві щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб, оскільки на практиці вже існує низка законів, що передбачає таку відповідальність. Крім цього, важливим положенням проекту було закріплення поняття адміністративної відповідальності, яке й досі не знайшло відтворення у чинному законодавстві. Серед переліку адміністративних стягнень було передбачено громадські роботи (які згодом були запроваджені) та адміністративне видворення [191].

Стосовно останнього, то і сьогодні не існує єдиної позиції науковців про доречність віднесення адміністративного видворення до переліку

стягнень або ж до виду заходів адміністративного примусу. Слід, у цьому зв'язку, вказати про наукову дискусію А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова, які обстоюють різні підходи щодо правової природи адміністративного видворення, зокрема, щодо іноземних фізичних осіб (іноземці, особи без громадянства). Так, А.Т. Комзюк відносить цей захід до заходів адміністративного примусу [103, с. 38]. В.К. Колпаков - до адміністративних стягнень [99, с. 107].

Однак, полемізуючи щодо правової природи адміністративного видворення зазначених осіб доцільно було би звернути увагу на вкрай недостатній рівень регулювання підстав застосування адміністративного видворення. Так, в ч. 3 ст. 24 КУпАП вказано, про грубість порушення правопорядку як підставу для адміністративного видворення. Проте, виходячи з приписів КУпАП складно виділити такі порушення.

Слід вказати про те, що ст. 26 Закону України від 22.09.2011 р. № 3773-VI «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [181] передбачено підстави примусового повернення іноземних осіб. Так, згідно ч. 1 ст. 26 зазначеного Закону, передбачено такі підстави: порушення законодавства про правове положення іноземних осіб; суперечність їх дій інтересам національної безпеки або інтересам громадського порядку тощо. Інша норма цього Закону – норма ч. 1 ст. 30 визначає підстави щодо примусового видворення іноземних осіб: рішення суду (формальна підстава); невиконання іноземними особами рішення суду про примусове повернення у добровільному порядку; незаконний перетин державного кордону. Отже, КУпАП передбачено застосування лише одного заходу – видворення, а галузевим Законом «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено право застосування двох примусових заходів: видворення та повернення. При цьому підстави примусового повернення, на відміну від підстав примусового видворення, урегульовані більш чітко. Більше того – виникає питання про те, чи можна кваліфікувати дії, вчинення яких є підставою застосування примусового повернення як такі, що грубо

порушують правопорядок. У разі позитивної відповіді на це запитання логічно виникає інше - який захід застосовувати до іноземців чи осіб без громадянства - примусове видворення чи примусове повернення.

Слід вказати про те, що вирішення перелічених проблем є складним завданням, спроба розв'язання якого була здійснена на рівні підготовки законопроектів. Вказане стосується, зокрема, проекту Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (реєстрац. № 8570 від 26.05.2011), в якому, порівняно з нині існуючим правовим механізмом, пропонувався концептуально новий підхід до процедур переміщення іноземних осіб за межі державного кордону, згідно з яким примусове видворення застосовуватиметься лише після застосування примусового повернення. Так, примусове повернення (стаття 26) унормовується як процедура, що: здійснюється на підставі рішення уповноваженого органу; відбувається, серед іншого, з підстав порушення законодавства щодо правового положення іноземних осіб чи якщо дії іноземної особи входять у суперечність із інтересами національної безпеки чи громадського порядку. При цьому: підставою примусового повернення є «порушення законодавства про правове положення іноземних осіб, що не пов'язана причинно-наслідковим зв'язком із реалізацією процедури добровільного повернення; примусове видворення застосовується внаслідок нереалізації процедури примусового повернення (відповідне рішення суду приймається за позовом визначеного законом органу, поданим, у тому числі, «якщо можливо передбачити, що іноземна особа буде ухилятися від виїзду»). Безпосередньо ж у законопроекті не було розкрито та не визначено підстави (а точніше - обставини), які могли бути б у суді як докази того, що іноземна особа ухилятиметься від виїзду [180].

Погоджуючись із нехарактерністю застосування зазначених заходів правопорушенням корупційного характеру, необхідно вказати про їх показовий характер стосовно правової природи фізичних та юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності. Втім, на цьому актуальні проблеми адміністративно-правової відповідальності у зв'язку із реалізацією

суб'єктами публічної адміністрації своїх повноважень не завершуються.

Так, згідно з положеннями Закону України від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ «Про Антимонопольний комітет України» [155], повноваження, які належать посадовим особам апарату АМК України, територіальних його відділень, стосуються не тільки контролю щодо додержання антимонопольного законодавства, а й здійснення примусових заходів: доступ до приміщень юридичних осіб під час здійснення перевірок, розслідувань у справах про порушення законодавства у сфері захисту економічної конкуренції, у разі пред'явлення посвідчення та документів на підтвердження проведення перевірки або розслідування (п. 3 ч. 2 ст. 15); проведення огляду приміщень, транспортних засобів суб'єктів господарювання, вилучати чи накладати арешт стосовно речей, документів, що можуть мати доказове значення (п. 5 ч. 2 ст. 15) тощо. Зазначені посадовці можуть складати протоколи про адміністративні правопорушення (п. 9 ч. 2 ст. 15). Зазначеним Законом, іншими актами законодавства про захист економічної конкуренції визначено процедурні засади відповідної діяльності, що впливає з приписів ст.ст. 23, 23-1 зазначеного Закону.

Виходячи з наведеного, необхідно вказати, що адміністративне корупційне правопорушення може бути триваючим у часі, наприклад, коли представляє собою кілька окремих правопорушень, але які охоплюються одним умислом. Зазначене може бути у повній мірі поширено й стосовно протидії явищам зловживання владою або службовим становищем. Виходячи з наведеного, можливо вказати на актуальність наступних напрямів вдосконалення правового регулювання процесуальної форми адміністративних юрисдикційних проваджень, що ініціюються у зв'язку із вказаними вище порушеннями: деталізація підстав ініціювання зазначених проваджень; уточнення строків їх проведення з метою оперативного вирішення питання щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності; вдосконалення законодавчої бази загальних засад здійснення зазначених проваджень.

3.2. Новелізація правового регулювання провадження за скаргами громадян в органах публічної адміністрації

Загальні засади процедур адміністративного оскарження сьогодні встановлено Законом України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (далі – Закон «Про звернення громадян») [176]. Зокрема, статтю 16 зазначеного Закону встановлено засади розгляду такого виду звернення громадян, як скарга.

Оцінку зазначеному Закону вдало надано окремими зарубіжними вченими. Так, виділяються наступні його істотні недоліки щодо врегулювання процедур адміністративного оскарження: застаріла теоретична модель, на якій базується зазначений Закон, що обумовлює врахування сучасних принципів існування правової держави; врегулювання на єдиних засадах зовсім різних за своєю правовою природою правових процедур (не тільки щодо скарг, але й щодо заяв та пропозицій); рамковий характер, що виявляється у нестачі конкретних дійових засобів дотримання законності суб'єктами розгляду зазначених звернень [148, с. 382]. Необхідно визнати певну справедливість висновків вчених. Зокрема, це стосується визначення Законом однакових засад розгляду усіх видів звернень.

Поняття оскарження є усталеним в адміністративному праві. Він розглядається як порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів осіб. Такий порядок обов'язково встановлюється нормами права (у нормативних актах), а невід'ємним способом його ініціювання є подання у порядку, визначеному законом скарги, яка повинна мати визначений зміст [9, с. 384].

Визначення процедурних вимог щодо адміністративного оскарження має базуватись на здобутках вчених з теорії права стосовно правової процедури правозастосовної діяльності. Такі здобутки знайшли своє застосування, зокрема, у визначенні процесуальної форми розгляду справ

адміністративними судами.

Так, можна вважати усталеною як в науці процесуального права, так і в науці адміністративного судочинства позицію щодо виділення у складі адміністративного позову двох складових: матеріальної та процесуальної [220, с. 91]. Подібно до зазначеного підходу можна виділити відповідні складові і у адміністративній скарзі. Матеріальною складовою скарги слід вважати вимогу до протилежної сторони про вчинення певних дій або утримання від них, прийняття певних рішень. Процесуальною складовою необхідно вважати звернення до суб'єкта розгляду скарги щодо її розгляду.

В юридичній літературі наводяться слушні позиції щодо значення скарги як способу вирішення публічно-правових спорів: є засобом захисту громадянина без необхідності застосування спеціальних знань у сфері права; надає реальну можливість впливу на діяльність системи суб'єктів виконавчої влади; стан розгляду скарг є показником рівня розвитку громадянського суспільства [117, с. 304]. Одночасно, зазначене можна вказати підставою для висновку щодо недопустимості побудови загальних засад процедури адміністративного оскарження на позиціях змагальності, подібно до чинного нині судового процесу. Адже, на відміну від позову, скаржник знаходиться в інших умовах. Крім того, суб'єкт виконавчої влади має визнавати та виправляти допущені помилки, що позбавляє особу необхідності доводити порушення свого права на засадах змагальності.

Така засада розвитку процедури адміністративного оскарження, як чітке визначення компетенції суб'єкта розгляду скарги звертає увагу на характер такої компетенції: її слід охарактеризувати як процесуальну, оскільки вона стосується виключно процедурних прав та обов'язків (повноважень) зазначеного суб'єкта.

Необхідно вказати на спроби врегулювання процедури адміністративного оскарження, що знайшли своє відображення, зокрема, у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 р., в якому процедурам адміністративного оскарження

присв'ячено окремий розділ 5. Відповідно до ч.1 ст. 101 зазначеного проекту адміністративна скарга визначена з позиції засобу захисту суб'єктивного приватного права, свободи, законного інтересу. Підставою для подання скарги визнано суб'єктивне переконання особи про порушення її прав. Крім того, у зазначеному проекті визначено головні засади порядку розгляду адміністративної скарги. Зокрема, вказано, що рішення по скарзі приймається виключно за результатами розгляду адміністративної справи. Адміністративна справа визначається як окремо і чітко визначена юридична справа, що розглядається визначеним законом суб'єктом з метою забезпечення захисту прав, свобод, законних інтересів скаржника [189]. Отже, можливо вказати на обов'язковий порядок розгляду адміністративних скарг – порушення адміністративної справи, оформлення її матеріалів у порядку, встановленому законом. З іншого боку, істотним недоліком зазначеного проекту можна вважати відсутність конкретних вимог щодо адміністративних справ, що виникають зі скарг та що виникають з інших видів звернень (заяв, пропозицій).

Таким чином, стосовно скарг на рішення, дії, бездіяльність юридичних осіб колективної власності, то фактично зазначений Закон стосується, у цій частині правовідносин, які є приватними за своїм характером, а, отже, мають врегульовуватись актами іншої галузевої належності. Стосовно ж скарг на акти вищих органів державної влади, то достатньо спірним видається в даному випадку позбавлення особи права на адміністративне оскарження тільки на підставі становища таких органів в системі органів влади. Крім того, це не відповідає проголошеному курсу на пріоритет прав людини та системи захисту прав людини. Виходячи з наведеного, з метою виключення зі сфери регулювання закону приватних відносин, а також забезпечення права особи на адміністративне оскарження рішень вищих державних органів влади необхідно внести зміни до статті 16 Закону України «Про звернення громадян», зокрема ч. 2 ст. 16 – виключити.

Отже, засадами процедурної форми розгляду скарг мають виступати:

єдність засад процедурної форми для всіх видів проваджень за скаргами, незалежно від виду конкретних правовідносин; інквізиційний характер процедури; універсальний характер правосуб'єктності заявника (як фізична, так і юридична особа); диференціація процедурної форми розгляду скарг в окремих органах виконавчої влади з огляду на: специфіку оскаржуваних рішень, різний порядок реалізації своєї правосуб'єктності різними органами виконавчої влади; особливі вимоги до чіткості визначення предмету оскарження в окремих категоріях скарг; чітке та вичерпне визначення процедурного статусу (прав та обов'язків) скаржника та процесуальної компетенції суб'єкта розгляду в конкретному провадженні з розгляду скарги; чітке визначення основних етапів розгляду скарги, моментів їх початку та завершення, в тому числі – процедурних строків розгляду скарги; гнучкість процедурних строків, можливість їх подовження чи скорочення залежно від конкретних обставин справи; юридична відповідальність суб'єкта розгляду скарги за бездіяльність чи затягування її розгляду. Реалізації таких засад безпосереднім чином впливатиме і на вдосконалення процесуальної компетенції суб'єкта розгляду скарги у наведених провадженнях.

Дослідження особливостей правових засад розгляду звернень громадян, ініціювання відповідної діяльності зумовлює необхідність звернення уваги на окремі недоліки Закону України «Про звернення громадян», прийнятого у 1996 році [176]. Так, ч. 3 ст. 16 Закону встановлюється порядок вирішення скарг на рішення суб'єктів, що мають приватно-правову природу (юридичні особи, створені на основі колективної власності), а також – скарг на рішення вищих органів державної влади. Відповідні скарги вирішуються в судовому порядку. Викладені положення дозволяють висловити одразу декілька зауважень щодо цієї норми.

Реалізація права громадянина оскаржити рішення, дію або бездіяльність органів (посадових осіб), наділених владними повноваженнями, у позасудовому порядку стосується суттєвого вдосконалення положень зазначеного Закону. З того часу до нього було внесено тільки сім змін, хоча

концепція цього Закону, а також окремі норми зазнають критики.

Так, Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміна наводять критичні застереження О. Люхтергандта, який відзначав «щонайменше три принципові слабкості» цього Закону. У першу чергу, це є радянські витоки його засад, а не сучасні стандарти правової держави. Це проявляється у застосуванні Закону не тільки до відносин громадянина та суб'єкта публічної влади, а й громадянина та будь-якого іншого приватного суб'єкта. Отто Люхтергандт зауважує, і з ним погоджуються Писаренко Н.Б. та Сьоміна В.А., про те, що таке становище суперечить Конституції України з огляду на сферу регулювання Закону «Про звернення громадян»: сфера саме адміністративних правовідносин, а не приватних. У разі виникнення спору між громадянином та приватним суб'єктом з приводу звернення такий спір має розглядатись загальним судом. Крім того, вчений вважає, що Закон регулює неоднакові за своєю правовою природою звернення (пропозиції, заяви, скарги) за одними й тими ж засадами. Так, на відміну від заяв та скарг пропозиції носять петиційну правову природу, і не є «безпосереднім інструментом реалізації конкретних індивідуальних публічних правомочностей по відношенню до держави, а являють собою засіб використання загального демократичного права на співучасть громадян в управлінні публічною сферою». Натомість скарги і заяви є засобом реалізації суб'єктивних прав конкретної особи як громадянина, що виражають його правовий зв'язок із державою, і з цієї причини правила їх вирішення мають суттєво відрізнитись від неформального порядку розгляду звернень-пропозицій. Окрім наведеного, вчений вказує на рамковий характер зазначеного Закону і як наслідок – недостатнє врегулювання конкретних гарантій суб'єктивних прав громадян у правовідносинах із державою. Крім того, у ньому недостатньо виписані процедурні форми діяльності суб'єктів публічної влади та засоби виконання ними обов'язків по відношенню до громадян [148, с. 382].

Аналізуючи критичні зауваження Отто Люхтергандта, слід відзначити, що вони мають під собою підстави. Особливо вказане стосується однакового

правового режиму розгляду усіх видів звернень громадян, не зважаючи на існування різниці у призначенні кожного виду звернення. Особливо вказане стосується скарги, різниця якої по відношенню до інших видів звернень полягає в тому, що вона є інструментом поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів громадян, а також їх захисту. Скарга підлягає застосуванню у випадках порушення зазначених прав тощо – актами суб'єктів публічної влади та їх посадових, службових осіб.

Е.Ю. Швед слушно зазначає про те, що виходячи зі змісту норми-дефініції, якою визначено скаргу, її сутність правовідновлююча. Дослідник вказує, що про наявність такої сутності скарги як форми звернення до суду свідчить і аналіз світового досвіду діяльності інституту адміністративної юстиції. Зазначене стосується таких країн як Нідерланди, Австрія, Польща, Франція. У останніх двох країнах, поряд зі скаргою, встановлене право звернення у формі позовної заяви (позову) [220, с. 85].

Отже, необхідно погодитись із висловлюваними у юридичній літературі позиціями щодо фактичного врегулювання частиною 3 статті 16 Закону України «Про звернення громадян» приватно-правових відносин, оскільки сьогодні відповідні норми застосовуються щодо розгляду юридичними особами приватного права звернень приватних осіб. У зв'язку із цим запропоновано виключити зазначену норму як таку, що не відповідає сфері регулювання вказаного Закону.

Дослідження керівного характеру правової природи скарги стосовно визначення засад процесуальної форми її розгляду звертає увагу на інший спосіб захисту прав особи у відносинах з державою – судовий спосіб. Зокрема, це зумовлює необхідність порівняння правової природи скарги та адміністративного позову як засобу ініціювання позовного провадження в адміністративному суді.

Поняття оскарження в адміністративному порядку (адміністративного оскарження) розкривається наступним чином. Воно розуміється з позиції визначеної законом процедурної форми захисту суб'єктивних прав приватної

особи у відносинах із суб'єктами публічної влади, засобом ініціювання якого виступає скарга (усна чи письмова). Це зумовлює обов'язок відповідних публічних суб'єктів приймати рішення, передбачені законом у зв'язку із такими зверненнями [9, с. 384]. Вчені також надають визначення поняття адміністративного провадження з розгляду звернень громадян – як діяльність суб'єктів публічної влади (публічного адміністрування), що визначається нормами адміністративного процесуального права з розгляду скарг, заяв і пропозицій окремих громадян та їх колективів [115, с. 208].

На відміну від попереднього визначення, поняття адміністративного провадження з розгляду звернень громадян охоплює усі види звернень, що не дозволяє підкреслити не тільки правовідновлюючу, а й правозахисну сутність скарги. Така сутність визначає відповідний порядок реагування на скаргу - адміністративне оскарження, процесуальною формою якого є провадження за скаргами громадян.

Сучасна полеміка серед вчених стосується оновлення законодавства у сфері позасудового захисту прав, свобод громадян. Не заперечуючи, в цілому проти доцільності існування та плідності опрацьованих пропозицій, тим не менше, цілком доречним вдається науковий аналіз у напрямку встановлення відповідності сутності скарги тому порядку, який існує на сьогодні та можливого опрацювання пропозицій щодо його вдосконалення. Інша справа, якщо у ході такого аналізу буде виявлено невідповідність порядку сутності скарги. У такому разі доречним вдається запровадження процедури позасудового оскарження на засадах змагальності, що на сьогодні відтворено у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 року № 11472 [189].

Порівнюючи сутність скарги і адміністративного позову, слід вказати наступне. Скарга являє собою правову вимогу, яка висувається особою, права, законні інтереси якої порушені, до суб'єкта, який їх порушив внаслідок вчинення дій або бездіяльності. Як недолік Закону України «Про звернення громадян» відзначається відсутність в якості предмету скарги

захист свобод громадянина. Також недоліком відзначено той факт, що цим Законом передбачено тільки процедуру захисту прав та законних інтересів громадянина, а не людини взагалі [151, с. 405]. Хоча статтею 26 Конституції України встановлено, що іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Етимологія терміну «вимога» означає строге побажання виконати щось, тобто домагання, (категорично) ультиматум [150]. Відповідно – правова вимога стосується право домагання. Позов також розуміється як правова вимога. Ця вимога стосується захисту суб'єктивного права та законного інтересу. Таке розуміння позову вчені відзначають як незалежне від його галузевої належності та характеру посягання [144, с. 46-48; 153, с. 69]. Різниця між скаргою і позовом полягає у:

- предметі правової вимоги;
- змісті правової вимоги;
- суб'єкті, до якого здійснюється звернення із правовою вимогою.

Так, предмет правової вимоги, формою якої є позов (адміністративний позов) стосується не тільки суб'єктивних прав, а й об'єктивних прав у публічно-правових відносинах.

На думку О.Ф. Скакун, під об'єктивним юридичним правом розуміється система діючих у державі правових норм і принципів, які встановлені (чи визнані) державою як регулятор суспільних відносин, забезпечені нею. Термін «об'єктивне» означає, що вони одержали об'єктивацію в офіційних державних актах, тому незалежні від індивідуального інтересу (волі) і свідомості суб'єкта права (окрім «автора» цих норм). Суб'єкт, вступаючи в громадське життя, вже стикається з «готовими» юридичними нормами, які виникли до нього і незалежно від нього [197, с. 240].

У цьому контексті слід вказати про норму ч.1 статті 19 КАС України, якою визначено предметну юрисдикцію адміністративних судів. Зокрема, зазначена юрисдикція поширюється на такі спори: щодо оскарження актів суб'єктів публічної влади; щодо проходження публічної служби; компетенційні спори; стосовно функціонування інституту адміністративних договорів; у випадках звернення із адміністративним позовом суб'єкта публічної влади (у разі визначення законом); у виборчих правовідносинах; оскарження актів розпорядників публічної інформації; примусового відчуження майна у випадках, передбачених законом; оскарження актів суб'єктів атестації у визначених законом випадках; у зв'язку із утворенням суб'єктів публічної влади; у зв'язку із укладенням, виконанням, розірванням договорів, спрямованих на забезпечення оборонних потреб; оскарження актів суб'єктів охорони державного кордону у випадках, визначених законом; актів Національної комісії з реабілітації у визначених законом випадках.

Виходячи з розуміння об'єктивного права, наведеного О.Ф. Скакун, до правових вимог, які стосуються такого права, слід віднести вимоги у сфері публічної служби, застосування інституту адміністративних договорів тощо.

Характеризуючи зміст позову як форму звернення до адміністративного суду, доцільно звернутись до напрацювань Е.Ю. Шведа, який розкривав спірний характер предмету адміністративного позову та відповідні його елементи, наявність яких обумовлена процесуальним порядком правового захисту у справах адміністративної юрисдикції [220, с. 91].

Стосовно змісту скарги, доцільно наголосити на її конфліктному характері, що не суперечить сутності правового конфлікту, дослідженого А.К. Гасановою [66, с. 190-191].

Вищезазначене обумовлює необхідність вдосконалення позасудового порядку оскарження (адміністративного оскарження) не на засадах змагальності сторін, як пропонують автори проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. No11472 від 03.12.2012 р.), яким передбачено положення щодо процедур адміністративного оскарження

(Розділ V). Цим проектом передбачено визначення права на оскарження як звернення з вимогою про захист у позасудовому порядку, відповідно до цього Кодексу, має будь-яка правосуб'єктна особа, яка вважає, що у зв'язку з виданням адміністративного акта чи його виконанням порушено або може бути порушено її права, свободи чи законні інтереси. Оскаржуватися можуть законність та/або доцільність адміністративного акта (положення ч.1 ст.101 проекту) [189].

Не заперечуючи, в цілому, проти такого визначення сутності права на оскарження, доцільно зазначити про виникнення питань, які стосуються необхідності приведення у відповідність із положеннями цього проекту чинного законодавства.

Так, адміністративним актом визначене рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб).

Адміністративна справа – справа, розгляд якої здійснюється адміністративним органом відповідно до цього Кодексу, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів конкретної особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків (п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 2 проекту №11472 від 03.12.2012 р.) [189].

З вищезазначеного випливає необхідність оформлення процедур прийняття управлінського рішення у виді адміністративної справи. При цьому, виходячи з логіки положень законопроекту, під адміністративну справу підпадає будь-яке юрисдикційне і неюрисдикційне провадження, адже така справа має не тільки правозабезпечувальне, а й правоохоронне значення. За умови такої невизначеності навряд чи можна реалізувати ідею, закладену у проекті щодо упорядкованості діяльності органів державної влади. Зазначений проект було відкликано.

Спроби прийняття проекту Адміністративно-процедурного кодексу

України були неодноразові. Зокрема, слід вказати про такі проекти: реєстрац. № 8413 від 29.12.2001 р., № 2789 від 18.07.2008 р., № 5462 від 29.04.2004 р. Серед перелічених проектів тільки проект Адміністративно-процедурного кодексу України реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р. не був відкликаний.

Вказане свідчить про надзвичайну складність уніфікації процедур адміністративного оскарження.

Пошук шляхів формування оптимального процесуального порядку оскарження лежить у площині окремого дослідження. Разом з тим, можна запропонувати структуру проекту Закону України «Про адміністративне оскарження», де окремими структурними складовими визначити, зокрема, стадії провадження за скаргами громадян. Саме такий підхід ґрунтується на чисельних здобутках вчених, які аналізували проблематику вдосконалення правового регулювання відносин у сфері провадження за скаргами громадян в цілому та у окремих сферах суспільних відносин – у діяльності митної служби, податкової служби, органів внутрішніх справ та інших.

При розробці проекту Закону України «Про адміністративне оскарження» доцільно врахувати:

- недоцільність застосування засад змагальності при розгляду скарги, оскільки існує різниця у правовій природі скарги і адміністративного позову як процесуальної підстави звернення до уповноваженого державного органу;

- встановлення суб'єктом звернення зі скаргою не тільки громадянина, а й фізичну чи юридичну особу, суб'єктивні права якої порушені. Так, вчені відзначають як недолік Закону «Про звернення громадян» відсутність в якості предмету скарги захисту свобод громадянина, а також що ним передбачено тільки процедуру захисту суб'єктивних прав громадянина, а не людини взагалі [151, с. 405];

- наявність специфіки процедур розгляду скарг у окремих органах виконавчої влади, зокрема, в органах внутрішніх справ, органах податкової служби, митних органах та інших, що обумовлене особливостями виконуваних завдань. Така специфіка проявляється у: строках розгляду скарг,

необхідності отримання певних відомостей, необхідних для об'єктивного і всебічного розгляду скарги;

- особливості реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності певним органом виконавчої влади у сфері адміністративного оскарження;

- відносини у сфері визначення предмету оскарження та їх розмежування із суміжними відносинами. Це позначається, зокрема, на відносинах у сфері оскарження рішень, прийнятих за результатами здійснення дисциплінарного провадження;

- чітке окреслення прав фізичних та юридичних осіб, які звертаються зі скаргою, та обов'язків уповноважених суб'єктів щодо їх вирішення;

- процедури реєстрації скарги та встановлення початку і завершення перебігу строків розгляду скарги;

- чітке врегулювання темпоральних характеристик розгляду скарги та встановлення правової можливості збільшення процесуальних строків розгляду скарги, враховуючи необхідність забезпечення принципу досягнення об'єктивної істини при прийнятті рішення за результатами розгляду. При цьому для встановлення таких строків доцільне використання конструкції «розумний строк», передбаченої процесуальним законодавством, зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України;

- встановлення відповідальності за неналежне реагування на звернення зі скаргою.

Порядок адміністративного оскарження має бути єдиним для усіх суб'єктів, до яких фізична чи юридична особа звертається зі скаргою. Це означає, що проект Закону України «Про адміністративне оскарження» може бути розроблений як рамковий, що не виключає певної деталізації його приписів, виходячи із специфіки реалізації правового статусу певного органу виконавчої влади.

Враховуючи існування проектів Адміністративно-процедурного кодексу, в основу яких покладено принцип змагальності і диспозитивності,

здійснено порівняльно-правовий аналіз правової природи скарги і адміністративного позову. Останній виступає процесуальною підставою позовного провадження, що здійснюється на тих же засадах, на яких пропонують здійснювати позасудовий захист автори проектів кодексу. Доведено їх різну правову природу, що обумовлює доцільність формування належного порядку реагування на правову вимогу щодо поновлення прав і захисту законних інтересів громадян як процесуально-правову складову скарги. Вказане обумовило пропозицію про розробку і прийняття проекту Закону України «Про адміністративне оскарження».

3.3. Формування ефективного правового регулювання у сфері дисциплінарного провадження у діяльності публічної адміністрації

Актуальність пошуку шляхів вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності визначена необхідністю, з одного боку, формування дієвих гарантій законності виконання службовцями публічної служби повноважень, що, у кінцевому випадку створює умови для усунення такого негативного явища як правовий нігілізм як усередині системи публічної служби, так і у державні в цілому. Публічна служба є професійною діяльністю, яка стосується реалізації завдань і функцій держави у різних сферах, що обумовлює багатовекторність соціальної і правової ролі публічної служби у державі і суспільстві і особливе значення статусу службовця публічної служби.

Правове осмислення сутності службових правовідносин активізувала судова практика адміністративних судів у зв'язку із уведенням до предмету судової адміністративної юрисдикції публічно-правових спорів, що впливають з державно-службових відносин, що виявилось у критичних наукових роботах вчених, авторських позиціях експертного середовища,

правових позиціях вищих судів. Разом з тим, конституційно закріплена стратегія України щодо незворотності європейського та євроатлантичного курсу (абзац п'ятий преамбули Конституції України [110]) визначає подальший пошук шляхів формування ефективного законодавства у сфері публічної служби, а проведена у 2017 році судова реформа обумовлює виділення найменш конфліктних шляхів і способів адаптації законодавства про публічну службу до сучасних вимог до публічної служби як професійної, якісної публічно-владної діяльності.

Вчені активно здійснюють пошук оптимальних правових моделей державної служби, досліджують проблемні питання формування і функціонування окремих інститутів та видів публічної служби. У цьому напрямку теоретичну основу формують роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, І. П. Голосніченко, Е.Ф. Демського, С.В. Ківалова, О.В.Петришина, А. О. Селіванова, Ю.М. Старилова, Х.П. Ярмакі та інших. Разом з тим, стрімкі зміни, що відбуваються у суспільстві, вимагають подальших наукових досліджень проблем, що стосуються покращення якості публічної служби, забезпечення ефективності правового регулювання відносин у цій сфері.

Отже, актуальним є визначення напрямків вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності.

У теорії адміністративного права дисциплінарну відповідальність державних службовців визначають як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладанням на них передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни [9, с. 341-342]. У наведеному визначенні вказані основні (ключові) ознаки дисциплінарної відповідальності – виділення підстави, якою є порушення службової дисципліни, особливий суб'єктний склад, адміністративно-правовий характер відповідних відносин, зв'язок із правообмеженнями, сувора нормативна регламентація підстав і порядку

застосування.

Ці ознаки, по суті, відображені у ч. 1 ст. 64 Закону «Про державну службу», в якому закріплено, насамперед, підставу застосування дисциплінарної відповідальності – невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, порушення службової дисципліни; застосування на підставі і у порядку, що передбачений чинним законодавством; застосування у позасудовому порядку; стосується конкретної категорії осіб, які мають статус державного службовця.

Якщо звернутись до приписів чинного законодавства, якими регламентовано дисциплінарну відповідальність інших категорій службовців публічної служби, то не можна виділити єдиного нормативно-правового акту, в якому закріплено єдині засади публічної служби. Вказане стосується, у першу чергу, службовців мілітаризованої публічної служби, які мають спеціальні звання – поліцейських, військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, органів та підрозділів цивільного захисту та інших, дисциплінарна відповідальність яких застосовується на підставах і у порядку, передбачених дисциплінарними статутами (закони України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15.03.2018 р. № 2337-VIII [166], «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 № 1068-VI [168], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24.03.1999 №551-XIV [165] та інші. Вказуючи про публічну службу, необхідно виділити службу в органах місцевого самоврядування, відносини щодо проходження якої урегульовані окремим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III [183].

Сутність категорії «публічний» у юридичних енциклопедичних виданнях розкривається у контексті категорії «публічне право». Юридичний зміст публічного права виявляється у його зв'язку із публічною владою (державною владою та місцевим самоврядуванням) [57, с. 651].

Виходячи з юридичного змісту терміну «публічний», доцільно вказати

про належність до публічної служби відносин щодо зайняття посади судді, звільнення судді з посади та припинення його повноважень, дисциплінарної відповідальності судді, застосування правообмежень щодо професійного судді. До публічної служби також слід віднести службу в органах прокуратури.

Для вирішення проблеми вдосконалення правового регулювання відносин у сфері публічної служби, в тому числі – щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, недостатньо вирішити питання щодо врегулювання категорії «публічна служба», оскільки її значення узагальнююче і має умовний характер, який позначає належність певних категорій посадових осіб до відносин, які пов'язані із реалізацією функцій держави та місцевого самоврядування. Аргументом щодо недостатності нормативного закріплення категорії «публічна служба» є і та обставина, що характер окремих видів публічної служби має істотну різницю, що обумовлює особливості процедур вступу, проходження служби, звільнення зі служби чи припинення повноважень.

Визначаючи шляхи вдосконалення правового регулювання відносин щодо притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності, слід враховувати декілька важливих чинників, наявність яких впливає на існування особливостей застосування дисциплінарної відповідальності.

Мова йде, насамперед, про характер завдань і функцій, які виконують певні категорії службовців публічної служби. Вказане стосується завдань і функцій держави та завдань і функцій місцевого самоврядування, що впливають з конституційно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наявність різниці конституційно-правового статусу зазначених органів обумовлює виокремлення державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. При цьому термін «державна служба» у контексті «служба державі» має розглядатись у широкому значенні, тобто без врахування специфіки проходження служби.

Наступним чинником, що визначає наявність особливостей у процедурах притягнення до дисциплінарної відповідальності, має бути визнано чинник характеру обов'язків за посадою та характер державної служби. Такий чинник виділено, спираючись на підхід, обґрунтований Ю.П. Битяком, який презентує критерій виконання спеціальних професійних обов'язків та характер державної служби, за яким запропоновано виділяти цивільних та мілітаризованих державних службовців.

На думку вченого, цивільні державні службовці не мають інших звань, крім рангів, а правовий статус урегульовано виключно профільним законом про державну службу. Разом з тим, врегулювання профільним законом не виключає можливість закріплення особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах. У чинному законодавстві про мілітаризовану державну службу та її службовців зазначено, що регулювання правового положення державних службовців, які працюють в апараті органів Служби безпеки України, внутрішніх справ тощо, здійснюється відповідно до Закону про державну службу, якщо інше не передбачено законами України [40, с. 122-123]. Ю.П. Битяк запропонував запровадження єдиного поняття «державна служба» [40, с. 126].

Наведений доктринальний погляд на визначення служби, пов'язаної із виконанням завдань і функцій держави як суто державної, а також на види державної служби у сучасних дослідженнях проблем адміністративного права сприймається як усталений. Проте, можна вказати про доцільність його подальшого розвитку у напрямку пошуку підходів до уніфікації процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також забезпечення чіткості та однозначності врегулювання підстав застосування дисциплінарних стягнень та власне визначення видів дисциплінарних стягнень.

Необхідно звернути увагу і на ту обставину, що за вчинення дисциплінарних проступків не завжди особа притягується до дисциплінарної відповідальності.

Так, статтею 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення

передбачено застосування до службовців мілітаризованої публічної служби - військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейських – застосування на загальних підставах адміністративної відповідальності [97].

Серед осіб, на яких також поширюється вказане правило, вказано військовозобов'язаних та резервістів під час проходження зборів. Однак, належність цих осіб до службовців мілітаризованої публічної служби потребує окремого дослідження.

Тож до порушень, вчинення яких виділеними вище категоріями службовців мілітаризованої публічної служби тягне застосування адміністративної, а не дисциплінарної відповідальності, віднесено: порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію (ч. 1 ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Необхідно виділити правову вимогу дотримання антикорупційного законодавства службовцями публічної служби, що впливає з приписів Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Суб'єктами, на яких поширюється дія зазначеного Закону – службовцями публічної служби визначено: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, керівників

центральных органів виконавчої влади, Голову Служби безпеки України, Генерального прокурора, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, службовців мілітаризованої публічної служби (за певними винятками) (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [169]).

На думку вчених (О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій) серед обставин, наявність яких дозволяє віднести окремі дисциплінарні провадження до адміністративних, слід виділити такі, які стосуються винятків із встановлених підстав застосування дисциплінарної відповідальності. Вказане означає існування правової можливості застосування інших видів юридичної відповідальності за вчинення дисциплінарних проступків. Наявність такої особливості дозволило запропонувати підхід щодо розмежування процедур здійснення дисциплінарних проваджень на такі, які повинні бути предметом регулювання трудового права, і такі, які здійснюються у адміністративному порядку. Виділено групи дисциплінарних проваджень в адміністративних справах за ознакою особливостей правового регулювання їх здійснення, серед яких виділено і ті, які стосуються службовців мілітаризованої публічної служби (на яких поширюється дія дисциплінарних статутів) [115, с. 343-345].

Привертає увагу застосування вченими словосполучення «дисциплінарне провадження в адміністративних справах», яке відображає специфіку правовідносин, пов'язаних із порушенням службової дисципліни. Виходячи із адміністративно-правової природи відносин, які стосуються дисципліни і законності при реалізації службовцями мілітаризованої публічної служби компетенції, таке словосполучення дозволяє відтворити існуючий взаємозв'язок між правообов'язком у межах службової компетенції за посадою і відносинами організаційно-розпорядчого змісту, учасником яких є службовець мілітаризованої публічної служби.

Отже, виникає необхідність вирішення питання про розмежування адміністративних і дисциплінарних деліктів, підхід до вирішення якого

запропонував В.К. Колпаков.

На думку вченого, ознаками розмежування виступають: різна правова природа (владний характер обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, та добровільний характер такого обов'язку у випадку дисциплінарної відповідальності); відсутність утворення дисциплінарними проступками окремої галузі; дисциплінарні проступки не мають такого юридичного складу, як адміністративні делікти; існування стійких організаційних зв'язків між суб'єктом, уповноваженим застосовувати дисциплінарні стягнення і порушником [99, с. 37-39].

Щоправда слід відзначити, що врахування наведеного підходу В.К. Колпакова ускладнює юридичну кваліфікацію дисциплінарних проступків службовців мілітаризованої публічної служби, враховуючи, що обов'язок додержання правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, має владний характер.

Ключовою є категорія «службова дисципліна», яка стосується усіх без винятку службовців публічної служби, оскільки її сутність розкривається через свідоме виконання обов'язків за посадою.

Вчені відзначають, розкриваючи сутність службової дисципліни щодо державних службовців, застосування цього терміну тільки у відносинах під час проходження служби, і пов'язані із виконанням нормативних вимог, захистом інтересів суспільства, держави, дотримання етичних вимог, професійним виконанням обов'язків за посадою, постійним підвищенням професійного рівня, додержання вимог щодо запобігання корупції та інше [136, с. 318].

Наведений підхід щодо розкриття сутності службової дисципліни може бути застосований не тільки до державних службовців, що визначено призначенням публічної служби та обумовлює специфіку проходження публічної служби.

Проведене дослідження дозволило сформулювати наступні висновки.

Категорія «публічна служба» є узагальнюючою і такою, що має переважно теоретичне значення, у зв'язку з чим не є доцільним закріплення у законодавстві на рівні окремого нормативно-правового акту поняття публічної служби. Натомість доцільно визначити поняття службової дисципліни, застосування якого є одним із способів забезпечення єдності правозастосовної практики законодавства щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки передбачає уникнення різних поглядів на зміст службової дисципліни, формування єдиного неконфліктного праворозуміння.

Серед видів публічної служби слід виділити, насамперед, державну службу у значенні, передбаченому профільним Законом України «Про державну службу», та службу в органах місцевого самоврядування, відповідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Врахування особливостей характеру виконуваних завдань і функцій держави дозволяє приєднатись до наукових поглядів на виділення мілітаризованої служби, яку доцільно назвати мілітаризованою публічною службою, на відміну від наукового погляду, за яким вказано про мілітаризовану державну службу (Ю.П. Битяк). До публічної служби доцільно віднести і службу в органах прокуратури на посадах прокурорів. Окреме місце у системі публічної служби посідають відносини, що стосуються зайняття посади судді, звільнення судді з посади та припинення його повноважень, дисциплінарної відповідальності судді, застосування правообмежень щодо професійного судді. Виокремлення цих відносин обумовлене, у першу чергу, принципово різним від інших видів публічної служби характером виконуваних професійними суддями завдань у межах функції правосуддя, яку здійснюють виключно суди і делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ст. 124 Конституції України).

По-третє, про уніфікацію процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців публічної служби можна вказувати тільки у

межах окремих видів публічної служби.

Перспективними напрямками подальших досліджень є наступні. По-перше, науковий пошук сутності категорії «службова дисципліна» та впровадження терміну у чинне законодавство, норми якого регулюють відносини у сфері публічної служби. По-друге, розробка напрямків уніфікації процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців публічної служби у межах окремих видів публічної служби. По-третє, вирішення проблеми розмежування дисциплінарної і адміністративної відповідальності щодо окремих категорій службовців публічної служби.

Однією з гарантій законності і правопорядку в сучасній правовій державі виступають гарантії особи від необґрунтованого притягнення її до юридичної, зокрема, дисциплінарної відповідальності. Місце дисциплінарної відповідальності у системі видів юридичної відповідальності зумовлене її призначенням – забезпечення належного розвитку трудових відносин, зокрема, і відносин у сфері здійснення публічного адміністрування.

Попри наведене, сьогодні проблематика як питання дисциплінарної відповідальності державних службовців [9, с. 341-342], так і процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері потребує уніфікації наукових підходів. Зокрема, необхідно вказати на проблему уніфікації співвідношення державно-службових та службово-трудова відносин [87]. Крім того, у юридичних публікаціях вказується на необхідності уточнення підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності [223, с. 144].

Питання дисциплінарної відповідальності державних службовців є достатньо опрацьованими у доктрині адміністративного права. Ключовими в цьому напрямі є наукові напрацювання С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової, М.І. Іншина, О.О. Горницького, В.І. Щербини та інших. Водночас, проблематика процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарному провадженні характеризується певною новизною. Дотичними є численні наукові напрацювання стосовно компетенції

зазначених суб'єктів загалом, в тому числі в рамках доктрини адміністративного права (В.Б. Авер'янов, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць та інші). Але зазначені роботи не розкривали саме процесуальної складової зазначеної компетенції.

Отже, актуальним є питання визначення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у зазначеному провадженні, створення теоретичного підґрунтя для усунення зазначених та окремих інших проблемних питань, вироблення пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства.

Поняття процесуальної форми отримало своє завершення у наукових напрацюваннях з теорії права. Так, усталеним є розуміння процесуального права як надгалузі права, об'єктом регулювання якої є послідовність актів, що необхідна для реалізації передбачених матеріальним законодавством прав та обов'язків. Окремою частиною процесуального права називаються норми щодо процедур правозастосування, предметом регулювання яких є послідовність, комплекс дій суб'єкта владних повноважень, визначених законом, що є необхідними для прийняття владного рішення в межах своїх повноважень [201, с. 181].

В аспекті дисциплінарних проваджень, необхідно вказати про актуалізацію питання уніфікації правового регулювання їх процесуальної форми, оскільки вона врегульовується актами різної галузевої належності, зокрема, актами як матеріальними, так і процедурними, причому – в межах одного провадження. Зокрема, основним актом матеріального законодавства у цій сфері слід визначити Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [163], яким врегульовано, зокрема, загальні питання суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності та найбільш загальні засади власне відповідних проваджень (створення та склад дисциплінарних комісій, порядок оскарження відповідних рішень тощо). Крім того, зазначеним актом встановлюються загальні підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності (ст. 81). Отже,

зазначеним Законом врегульовуються одночасно і матеріальні, і процесуальні питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Натомість, такий вид документів, як дисциплінарні статuti слід віднести до більшою мірою, процесуальних документів, оскільки в них встановлюються не тільки матеріальні особливості притягнення державних службовців до відповідальності, але й встановлюються процесуальні особливості відповідних процедур. Так, Дисциплінарним статутом Національної поліції України від 15.03.2018 р. № 2337-VIII [166] встановлюються такі питання, як: визначення дисциплінарного проступку як підстави для ініціювання відповідного провадження (ст. 11); основні положення щодо проведення службового розслідування (ст. 14); правовий статус дисциплінарних комісій (ст. 15); строки проведення службового розслідування (ст. 16); забезпечення поліцейському права на захист (ст. 18); строки здійснення дисциплінарного провадження (ст. 21) тощо.

У зв'язку із цим необхідно вважати схвальною висловлену ще у 2012 році пропозицію щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу (проект Закону України від 03.12.2012 № 11472) [16], в якому врегулювати основні засади реалізації процесуальних форм усіх адміністративних процедур, в тому числі – й дисциплінарних. Отже, потребує уніфікації правове регулювання процедурної форми здійснення дисциплінарних проваджень і, зокрема, процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування у таких провадженнях. З цією метою доцільним є розвиток висловлюваних у 2012 році пропозицій щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Вдосконалення єдиних засад таких проваджень відповідає сучасним міжнародним стандартам державного управління та становить перспективний предмет подальших наукових досліджень.

Одним з напрямів вдосконалення матеріальних засад притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності у юридичній

літературі наводиться вдосконалення підстав такого притягнення. Так, точаться дискусії стосовно обсягу дискреційних повноважень безпосереднього керівника щодо цього: від зауваження до звільнення з посади. Виходячи з наведеного, велике значення надають чіткості визначення у законодавстві про державну службу видів дисциплінарних стягнень: догана, сувора догана, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу тощо. Але поряд із цим зауважується про важливість вдосконалення процедурних гарантій притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності службовців [9, с. 342-343].

Реалізація зазначених пропозицій стосовно процедури притягнення пов'язана із істотними проблемами. Зокрема, запровадженню єдиних засад дисциплінарного провадження стають на заваді особливості притягнення до дисциплінарної відповідальності у різних сферах державної служби, наприклад: служба цивільного захисту; прокуратури; митної служби тощо. Про подібні ускладнення зазначалось і у юридичній літературі [92; 149]. Дійсно, зазначене обумовлене різницею, самою природою цивільної та мілітаризованої державної служби.

Вирішення зазначеної проблеми вбачається у вдосконаленні існуючого законодавчого підходу, за яким окремо визначаються загальні засади дисциплінарного провадження, а окремо – особливості його здійснення у різних сферах державної служби. Такий підхід наразі реалізовано у чинному Законі «Про державну службу», де у розділі 8 врегульовано загальні питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Вдосконалення такого підходу вбачається у двох окремих напрямках: формування окремого нормативного акту, на кшталт Адміністративно-процедурного кодексу, в якому врегулювати загальні засади притягнення особи до дисциплінарної відповідальності; вдосконалення співвідношення між загальними та спеціальними засадами такого провадження.

Особливу проблему досягнення єдиних засад врегулювання відносин державної служби становить поділ державної служби на цивільну та

мілітаризовану. У зв'язку із цим необхідно відмітити про принципово різні засади такої служби, а отже – різні засади побудови відповідних гарантій. Такий висновок диктується нерозривним зв'язком матеріального та процесуального законодавства, оскільки процесуальне є порядком реалізації матеріального [201, с. 180-181].

Проявом специфіки мілітаризованої державної служби є особлива процедура, що застосовується у випадку вчинення особою дисциплінарного проступку – службове розслідування. Такий вид процедурної діяльності передбачається Дисциплінарними статутами, зокрема – Дисциплінарним статутом Національної поліції України (ст. 14). У зазначеній статті встановлено засади проведення службових розслідувань в системі органів Національної поліції України: визначення, мета, підстава ініціювання, засади проведення. Крім того, встановлюються основи правового регулювання службового розслідування.

Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 р. № 893 встановлено деталізований порядок проведення службових розслідувань у Національній поліції України [182].

Водночас, постановою Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950 встановлено Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [173]. Дія зазначеної Постанови поширюється на службовців цивільної державної служби. Відповідно п. 1 вказаної Постанови, підставами проведення службового розслідування визначені: невиконання або неналежне виконання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; у разі недодержання ними законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства, порушення етики

поведінки; на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри; з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного правопорушення або порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення. За анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться.

Порівняння преамбул зазначених нормативних актів свідчить про їх часткове співпадання, зокрема, в частині визначення порядку наведених службових розслідувань. З огляду на спеціалізований характер зазначеного вище Наказу Міністерства внутрішніх справ України, його застосування у відповідних випадках є повністю виправданим. З іншого боку, необхідно вказати про вищу юридичну силу зазначеної Постанови. Отже, іншим напрямом вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно визначити уніфікацію правового регулювання відповідних службових розслідувань. При цьому перспективним вбачається підхід, подібний до врегулювання процедурної форми дисциплінарного провадження загалом: визначення загальних засад такого розслідування у окремому нормативному акті, а особливості, залежно від специфіки діяльності конкретних суб'єктів публічної адміністрації, встановити на рівні спеціальних нормативних актів.

Зразком щодо зазначених загальних положень можуть вважатись положення наведеного вище Порядку службових розслідувань, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Зокрема, з аналізу зазначеного Порядку можливо дійти висновку про виділення наступних стадій провадження щодо службового розслідування: відкриття провадження у конкретному службовому розслідуванні та формування комісії щодо його розгляду; розгляд справи по суті (дослідження обставин справи;

ознайомлення особи, стосовно якої відбувається розслідування, із матеріалами справи) та узагальнення отриманих даних у акті службового розслідування; прийняття рішення у справі та ознайомлення із ним особи; надання особі, стосовно якої проводилось розслідування, оскаржити рішення у справі; набрання рішенням законної сили.

Вдосконалення процесуальних гарантій державних службовців у провадженнях щодо притягнення їх до дисциплінарної відповідальності має ґрунтуватись, крім того, на врахуванні характеру повноважень конкретних категорій державних службовців [40, с. 122-123]. Так, стосовно цивільної державної служби можна вказати, що державні службовці у ній не мають додаткових спеціальних звань, окрім відповідних рангів та категорій посад, на відміну від мілітаризованої державної служби. У зв'язку із цим у доктрині адміністративного права пропонується введення єдиного поняття державної служби [40, с. 126].

У рішенні Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 [210] вирішується питання судової підвідомчості справ про призначення та звільнення посадових осіб, а також питання законодавства, що застосовується при вирішенні відповідних справ. Зазначений Суд констатує адміністративну юрисдикцію зазначених спорів, а також визначає законодавство, яке підлягає застосуванню при їх вирішенні, зокрема, розмежовує сферу регулювання Закону «Про державну службу» та Кодексу законів про працю України від 10.12.1971 р. (далі – КЗпП України) [95]. Фактично, Конституційний Суд України в цьому рішенні вказав на спеціальний характер правового регулювання Закону «Про державну службу», визнавши актом загального характеру КЗпП України, в тому числі – стосовно осіб, які займають політичні посади: зокрема, члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних органів виконавчої влади. Зазначений правовий режим державної служби таких службовців означає про можливість застосування щодо неї загальних положень трудового законодавства при вирішенні відповідних спорів адміністративними судами [15, с. 444-445].

Іншим проблемним питанням, яке має безпосереднє відношення до вдосконалення процедурної форми притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є питання розмежування правової природи окремих правопорушень – чи вони є адміністративними, або ж дисциплінарними. Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х (далі – КУпАП) [96] передбачено адміністративну відповідальність за прояв неповаги до суду (ст. 185-3 КУпАП). Конкретними проявами об'єктивної сторони неповаги до суду, окрім прямо визначених в зазначеній статті (зокрема, злісне ухилення від явки в суд, непідкорення розпорядженням головуючого, порушення порядку під час судового засідання) відмічаються: невиконання покладених судом зобов'язань при розгляді окремих категорій справ; окремі прояви неповаги до Конституційного Суду України. Крім того, характеризується об'єктивна сторона відповідного правопорушення: жестикуляція, бездіяльність при наявності вимог головуючого тощо. Обов'язковою ознакою вказується злісність. Проявом злісності вказується повторність відповідних дій чи бездіяльності. Крім того, зазначене порушення може бути здійснене тільки в ході судового засідання [186]. Втім, зазначені дії повністю охоплюються конкретною підставою дисциплінарної відповідальності, визначеної у Законі «Про державну службу», причому охоплюється одразу кількома підставами: порушення Присяги державного службовця (п. 1 ч. 2 ст. 65); порушення правил етичної поведінки державних службовців (п. 2 ч. 2 ст. 65); вияв неповаги до держави (п. 3 ч. 2 ст. 65); дії, що шкодять авторитету державної служби (п. 4 ч. 2 ст. 65); невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків (п. 5 ч. 2 ст. 65). Зазначене має місце у разі вчинення вказаних вище дій або бездіяльності посадовою особою суду (секретарем судового засідання чи судовим розпорядником), або ж іншою особою, що обіймає посаду державної служби.

У зв'язку із цим необхідно навести позицію В.К. Колпакова, який встановив наступні критерії розмежування цих видів юридичної

відповідальності: об'єкти, на які посягають правопорушення; характер обов'язку дотримуватись певної юридичної поведінки; спосіб викладення диспозиції норм, що передбачають підстави застосування дисциплінарної відповідальності; головні ознаки суб'єкта відповідальності. Зокрема, об'єкт адміністративного правопорушення має загальнодержавне значення, а об'єкт дисциплінарного правопорушення обмежується трудовими відносинами. Дисциплінарна відповідальність настає у зв'язку із неналежним виконанням своїх обов'язків за трудовим законодавством, адміністративна – у зв'язку із порушенням суспільного порядку. Адміністративним правопорушенням притаманне точне визначення об'єктивної сторони правопорушення у нормах законодавства, зокрема, КУпАП, а дисциплінарні правопорушення визначаються лише у найбільш загальному вигляді. Головною ознакою суб'єкта адміністративної відповідальності є вік, осудність, винність, а головною ознакою суб'єкта дисциплінарної відповідальності – пов'язаність трудовими відносинами [99, с. 37, 38].

Крім того, вказується на принципову відмінність у законодавчих підходах до визначення суб'єкта розгляду відповідних проступків. Так, у випадку адміністративного правопорушення суб'єктом його розгляду є, як правило, суб'єкт, до відання якого належить відповідна сфера правовідносин. У випадку ж дисциплінарного правопорушення такий суб'єкт визначається, виходячи з суб'єктного складу трудових відносин із правопорушником [99, с. 9].

З положень, що наводяться вченим, можливо вказати про принципово різний характер зазначених видів юридичної відповідальності, різну їх галузеву належність, а також про можливість застосування двох різних видів юридичної відповідальності одночасно за одне й те саме правопорушення.

Втім, значна кількість правопорушень може бути вчинена державними службовцями як цивільної, так і мілітаризованої державної служби. Тому диференціація дисциплінарної відповідальності, а отже – й процедурних гарантій прав державних службовців має базуватись, у тому числі, на

врахуванні поділу державної служби на цивільну та мілітаризовану. Однією з визначальних ознак, що відрізняють ці два види служби є перелік дисциплінарних стягнень. Так, Законом «Про державну службу» передбачено наступні види таких стягнень: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби (ч. 1 ст. 66 зазначеного Закону). Втім, дисциплінарними статутами можуть встановлюватись інші види дисциплінарних стягнень. Так, Дисциплінарним статутом Національної поліції України встановлено такий перелік дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службову відповідність; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 6) звільнення з посади; 7) звільнення із служби в поліції.

Виникає питання щодо співвідношення зазначеного Статуту та чинного Закону «Про державну службу». Адже, перелік дисциплінарних стягнень, наведений у статті 66 зазначеного Закону, носить закритий характер, при тому що зазначений Закон є нормативним актом загального характеру з питань державної служби. Не викликає сумнівів тлумачення співвідношення зазначеного Закону та Дисциплінарного статусу Національної поліції України як актів відповідно загального та спеціального характеру. Втім, необхідно уникнути колізії між ними, досягнення того стану, за яким спеціальне законодавство доповнює загальне, а не суперечить йому.

Юридична відповідальність має наставати за умови наявності норм, що регламентують її підстави [201, с. 256]. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України, виключно законами України встановлюються діяння, що є, зокрема, дисциплінарними проступками. Зазначеному положенню надане роз'яснення Конституційним Судом України у рішенні від 30.05.2001 р. 7-рп/2001 [206], відповідно до якого це положення означає, що конкретні діяння, що складають, зокрема, дисциплінарні правопорушення, мають встановлюватись нормативним актом, рівнем не нижче за закон. З цього висновку логічно випливає, крім того, положення про недопустимість

встановлення юридичної відповідальності без належного законодавчого припису.

Преамбулою Закону «Про державну службу» визначено широкий характер предмета регулювання зазначеного Закону, зокрема, засади відповідальності у сфері державної служби, що, виходячи з буквального тлумачення, не виключає встановлення конкретних дисциплінарних проступків також й іншими, окрім цього закону нормативними актами. Втім, зазначені положення не можуть сприйматись настільки широко, виходячи з призначення преамбули як частини нормативного акту: фіксація, зокрема, мети прийняття відповідного акту [58, с. 724]. Крім того, як впливає з наведених вище положень, законодавче регулювання конкретних діянь, що є дисциплінарними проступками має бути чітким та несуперечливим. Виходячи з наведеного, з метою усунення колізії між Законом «Про державну службу» та Дисциплінарним статутом Національної поліції України необхідно закріпити відкритий характер переліку діянь, що можуть становити підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Таким чином, з метою встановлення відкритого характеру переліку діянь, що можуть становити підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідно внести зміни до частини 2 статті 65 Закону «Про державну службу», доповнивши її пунктом 16 такого змісту: «Інші діяння або бездіяльність, встановлені Законом України, що визначає підстави дисциплінарної відповідальності».

Про необхідність вдосконалення правового регулювання процедурної форми дисциплінарних проваджень в діяльності суб'єктів публічного адміністрування свідчить, крім того, інколи неналежне галузеве розміщення норм, що регламентують зазначені провадження. Зокрема, вченими відмічається традиційна урегульованість процедурної форми дисциплінарного провадження нормами адміністративного права, в той час як підставою для застосування дисциплінарної відповідальності виступають, переважно, норми трудового законодавства. Крім того, вказується на:

настання інших видів юридичної відповідальності у зв'язку із вчиненням дисциплінарних проступків; віднесення до дисциплінарних проступків, в окремих випадках, правопорушень, об'єктом посягання яких не є трудова дисципліна. Вирішення цієї ситуації вбачається у врегулюванні правил окремих видів дисциплінарних проваджень нормами трудового права. Зазначене стосується випадків, коли об'єктом дисциплінарного правопорушення є норми саме трудового права, а не, наприклад, законодавства про державну службу [115, с. 343-345]. З такою позицією слід погодитись. Зв'язок між нормами процесуального та матеріального права диктує необхідність віднесення матеріальних та процедурних норм до актів однієї галузевої належності. Небезпека ж дублювання законодавчих приписів (наприклад, стосовно дисциплінарних проваджень у трудових справах та у справах у сфері адміністративних правовідносин) усувається різними порядками зазначених проваджень, що зумовлюється природою відповідних галузей права.

Отже, винятками з зазначеного можна визначити відносини, що хоча й носять трудовий характер, але мають іншу правову природу. Наприклад, відносини державної служби, типовою підставою яких є не трудовий договір, а наказ про призначення особи на посаду державної служби.

Проведене дослідження надає підстави для таких висновків.

Зв'язок між нормами процесуального та матеріального права диктує необхідність віднесення матеріальних та процедурних норм до актів однієї галузевої належності. Небезпека ж дублювання законодавчих приписів (наприклад, стосовно дисциплінарних проваджень у трудових справах та у справах у сфері адміністративних правовідносин) усувається різними порядками зазначених проваджень, що зумовлюється природою відповідних галузей права.

Отже, іншим напрямом вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно визначити уніфікацію правового регулювання відповідних службових розслідувань. При цьому

перспективним вбачається підхід, подібний до врегулювання процедурної форми дисциплінарного провадження загалом: визначення загальних засад такого розслідування у окремому нормативному акті, а особливості, залежно від специфіки діяльності конкретних суб'єктів публічної адміністрації, встановити на рівні спеціальних нормативних актів.

З метою встановлення відкритого характеру переліку діянь, що можуть становити підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідно внести зміни до частини 2 статті 65 Закону «Про державну службу», доповнивши її пунктом 16 такого змісту: «Інші діяння або бездіяльність, встановлені Законом України, що визначає підстави дисциплінарної відповідальності».

Потребує уніфікації правове регулювання процедурної форми здійснення дисциплінарних проваджень і, зокрема, процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування у таких провадженнях. З цією метою доцільним є розвиток висловлюваних у 2012 році пропозицій щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Вдосконалення єдиних засад таких проваджень відповідає сучасним міжнародним стандартам державного управління та становить перспективний предмет подальших наукових досліджень.

Врегулювання питань процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарних провадженнях передбачає врахування проблематики розмежування видів державної служби.

Зокрема, стан урегульованості відносин Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI характеризується високим ступенем нормативного визначення. Проте, слід навести вірну тезу вчених про побудовання дисциплінарно-деліктної практики в органах виконавчої влади щодо здійснення заходів впливу дисциплінарного характеру стосовно службовців виключно за дискрецією їх керівників. До такої дискреції слід віднести правопорушення, за які передбачаються стягнення від незначного дисциплінарного впливу як зауваження до найсерйознішого стягнення –

звільнення з посади. Саме тому запропоновано законодавчо створити деталізований перелік заходів: від догани до звільнення з посади. Підкреслено також важливість законодавчого регулювання процедур в справах стосовно дисциплінарних правопорушень державних службовців [9, с. 342-343].

Вищезазначені пропозиції слід підтримати. Разом з тим, їх реалізація є достатньо складною, адже чинним законодавством передбачено особливості застосування дисциплінарної відповідальності щодо службовців мілітаризованої державної служби – працівників Служби безпеки України, органів Національної поліції України, Збройних Сил України та інших. Дисциплінарними статутами визначено природу службової дисципліни, права та обов'язки осіб рядового і начальницького складу, стосовно заохочення та дисциплінарних стягнень, порядок їх застосування, а також порядок оскарження відповідних актів керівництва. Слід відзначити недосконалість відповідного законодавства, Законів України: «Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України» від 04 вересня 2008 р. № 373-VI [164]; «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV [167], «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 р. № 551-XIV [165] та інші. Наявність відповідних проблем відзначали дослідники, зокрема, Д.П. Полівчук [149], С.С. Ковальов [92] та інші.

Слід вказати про існування різниці у проходженні цивільної і мілітаризованої державної служби, що обумовлено самим їх характером, а також специфікою повноважень, які мають державно-владний характер.

У цьому контексті системоутворююче значення для опрацювання питання про сутність і характер дисциплінарного провадження має доктринальний підхід, опрацьований Ю.П. Битяком. Вчений обґрунтовує класифікацію державних службовців і на першому місці виділяє критерій спеціального характеру обов'язків державної служби. За цим критерієм виділено державних службовців: мілітаризованих та цивільних. Другі не

мають спеціальних звань, а мають тільки визначені законом ранги, що закріплені за певними посадами державних службовців. Правовий статус конкретних рангів урегульований Законом «Про державну службу». Втім, окремими законодавчими актами можуть встановлюватись особливості проходження служби в окремих суб'єктах публічної влади. У чинному законодавстві про мілітаризовану державну службу та її службовців зазначено, що регулювання правового статусу службовців, які є співробітниками апарату так званих «силових» органів (Національна поліція, Служба безпеки України) тощо, відбувається відповідно до загального Закону України «Про державну службу», якщо інше не визначено законодавством України [40, с. 122-123]. Ю.П. Битяк запропонував запровадження єдиного поняття «державна служба» [40, с. 126].

Про наявність проблем правового регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку із прийняттям, проходженням, припиненням державної служби свідчить Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 р. за № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення та звільнення посадових осіб. Предмет розгляду стосувався клопотання Президента України дати офіційне тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції України, зокрема, чи мають право суди загальної юрисдикції приймати до свого провадження і розглядати по суті позовні заяви про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають та звільняють Президент України або Верховна Рада України.

Конституційний Суд України вказав, що правове регулювання законодавством, у тому числі Конституцією України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає заборону поширення на них положень інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами, тобто окремі норми трудового законодавства не можуть не застосовуватись до

членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України. У мотивувальній частині Рішенням було зазначено про право державних службовців на захист своїх прав у вищестоящих державних органах, а також у порядку здійснення судочинства, а припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду. Правове регулювання Конституцією та спеціальним законодавством України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб, не означає, що на них не можуть поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами. Тому при вирішенні конкретних спорів адміністративний суд, встановивши відсутність у спеціальних законах положень, якими врегульовані спірні відносини, може, наприклад, застосувати положення ст. 2 Кодексу законів про працю України, якою визначені основні трудові права працівників [15, с. 444-445].

На першому місці серед переліку ознак, які відрізняють дисциплінарне провадження щодо державних службовців цивільної державної служби від такого провадження щодо службовців мілітаризованої державної служби визначено перелік дисциплінарних стягнень. Зокрема, Законом «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI надано розширений перелік видів дисциплінарних проступків. Ними визначено: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного

службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Таким чином, підставами застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень Законом «Про державну службу» визначено не тільки невиконання виконання службових обов'язків, але й порушення правил проходження державної служби.

Т.О. Гуржій та О.В. Кузьменко виділяють декілька обставин, які свідчать про доцільність віднесення окремих дисциплінарних проваджень до розряду адміністративних: 1) далеко не завжди дисциплінарні стягнення застосовуються за вчинення дисциплінарних проступків; 2) дисциплінарним проступком не завжди вважається порушення трудової (службової) дисципліни; 3) не завжди за вчинення дисциплінарного проступку особа несе відповідальність у порядку трудової або службової дисципліни. У зв'язку з цим вказано про те, що: а) дисциплінарні провадження, пов'язані з порушеннями трудових відносин, мають бути віднесені до предмету трудового права; б) дисциплінарні провадження у тих справах, які виникають з адміністративно-правових відносин, повинні розглядатись у межах адміністративного процесу. Вчені виділяють кілька груп дисциплінарних проваджень в адміністративних справах: 1) дисциплінарна процедура стосовно адміністративних деліктів, вчинених особами, на яких поширюється дія відповідних дисциплінарних статутів чи окремих положень стосовно дисципліни; 2) дисциплінарне провадження стосовно порушень правил попереднього ув'язнення, умов і порядку відбуття кримінального покарання; 3) дисциплінарне провадження щодо порушення норм внутрішнього розпорядку приймальників-розподільників для неповнолітніх та осіб, затриманих за бродяжництво [115, с. 343-345].

Думка О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій щодо віднесення до предмету трудового права дисциплінарних проваджень, пов'язаних із порушенням трудових правовідносин та виділення дисциплінарних проваджень, що виникають з адміністративно-правових відносин, безумовно, є новаційною і потребує на підтримку. Проте, її навряд чи можна вважати такою, яка не містить у собі елементи дискусійності. Вказане стосується застосування дисциплінарних стягнень до осіб рядового і начальницького складу за дисциплінарними статутами. Специфіка проходження мілітаризованої державної служби обумовлює наділення таких осіб державно-владними повноваженнями, а прийом на службу не в усіх випадках оформлюється укладанням трудового договору (контракту). У такому разі виникає питання про визначення юридичної природи порушення, пов'язаного із здійсненням державно-владних повноважень, але які стосуються невиконання чи неналежного виконання службової дисципліни. Таке порушення не підпадає під таке, яке вчинене у межах трудових правовідносин і, з іншого боку, не завжди стосується вчинення адміністративного проступку.

Враховуючи вищезазначене, підхід О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій може бути сприйнятий як один із підходів щодо вдосконалення доктрини адміністративного права і процесу у частині формування її процесуальної складової.

Отже, доцільно вказувати про єдину державну службу, у межах якої існують два види – цивільна і мілітаризована. І цивільну і мілітаризовану державну службу об'єднує зміст і характер виконуваних службовцями повноважень – державно-владних. Необхідність виділення двох видів державної служби ґрунтується на специфіці проходження служби та урегульованості відносин у сфері дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність службовців цивільної державної служби урегульована Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу», а службовців мілітаризованої державної служби – дисциплінарними статутами. Також існує різниця у матеріальних

правовідносинах з приводу проходження цивільної і мілітаризованої державної служби. Відповідно - доцільно передбачити різницю і у процедурах застосування дисциплінарної відповідальності. Така різниця проявляється у: а) переліку дисциплінарних стягнень; б) складі дисциплінарного проступку як підстави застосування дисциплінарної відповідальності; в) суб'єктному складі процесуальних правовідносин у частині визначення суб'єктів застосування дисциплінарних прав.

Проведене дослідження створює теоретичну базу для визначення відмітних ознак дисциплінарного провадження, що можуть бути покладені в основу подальшого вдосконалення процесуальної форми дисциплінарного провадження у діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Слід вказати про те, що вдається недоцільною уніфікація підстав для застосування дисциплінарної відповідальності до службовців цивільної та мілітаризованої державної служби, враховуючи специфіку проходження служби. Проте потребує вдосконалення правове регулювання таких підстав. Поряд із цим, слід виділити питання, яке притаманне обом видам державної служби – питання щодо розмежування адміністративних правопорушень і дисциплінарних правопорушень. Його наявність була визначена В.К. Колпаковим, який провів відповідний теоретико-правовий аналіз з метою встановлення ознак розмежування. До ознак розмежування зазначених порушень вчений відносив такі: по-перше, основна особливість зазначених видів служби полягає у їх різній правовій природі, що означає владний характер обов'язку дотримання норм, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність та добровільність обов'язку додержуватись правил, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність. В.К. Колпаков підкреслює цивільно-правову природу дисциплінарної відповідальності та різні об'єкти посягання у адміністративних та дисциплінарних проступках. Зокрема, об'єкти адміністративного проступку характеризується загальнодержавним масштабом і значенням, а об'єкти дисциплінарного проступку визначений трудовим договором [99, с. 37].

Погоджуючись, в цілому із підходом В.К. Колпакова щодо визначення різної правової природи адміністративних і дисциплінарних проступків, проте доцільно уточнити об'єкти посягання дисциплінарного проступку, оскільки у мілітаризованій державній службі договірна форма врегулювання трудових правовідносин не завжди стосується осіб, що проходять службу у силових суб'єктах публічної влади щодо яких застосовуються дисциплінарні статuti.

По-друге, дисциплінарні проступки, на відміну від адміністративних проступків, не утворюють окрему галузь законодавства, а прямо або опосередковано визначені у нормах законодавства, зокрема: трудового, адміністративного, виправно-трудоного тощо. На відміну від чітко вказаних у законодавстві адміністративних правопорушень, юридичні склади дисциплінарних проступків визначаються лише у загальних рисах [99, с. 38]. Наводяться й інші підстави розмежування вказаних видів юридичної відповідальності, що застосовуються до державних службовців як цивільної, так і мілітаризованої державної служби, із своїми особливостями.

По-третє, основна відмінність дисциплінарного та адміністративного проступку пов'язується із особливостями взаємовідносин суб'єкта відповідальності із роботодавцем: у випадку дисциплінарної відповідальності обов'язковою є наявність трудових відносин, а стосовно адміністративної відповідальності такого не вимагається [99, с. 38].

По-четверте, відмінність стосується правової природи суб'єкта розгляду справи про відповідне правопорушення. У випадку дисциплінарного проступку таким суб'єктом є трудовий колектив. При цьому відносинам характерна «імперативна» побудова «начальник-підлеглий». У адміністративній відповідальності зазначені ознаки відсутні, оскільки суб'єкт розгляду відповідних справ має спеціальний статус, визначений законодавством, а організаційні зв'язки, характерні для дисциплінарної відповідальності, відсутні [99, с. 38-39].

Проведене В.К. Колпаковим розмежування адміністративних і

дисциплінарних правопорушень дозволяє виділити характерні особливості цих протиправних дій, а також відмінності між суб'єктним складом відповідних процесуальних правовідносин та самими такими правовідносинами.

Розкриваючи питання про специфіку дисциплінарної відповідальності та процесуальної форми її реалізації - дисциплінарного провадження - слід вказати про існування процедур службового розслідування, які відсутні у інших видах адміністративно-юрисдикційних проваджень: провадження у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень, провадження за скаргами громадян.

Слід, у цьому зв'язку, вказати про Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 [173], дія якої поширюється на службовців цивільної державної служби. Відповідно п.1 вказаної Постанови, підставами проведення службового розслідування визначені: невиконання або неналежне виконання особами, уповноваженими на виконання державних або муніципальних функцій; перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян тощо.

Виходячи з положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13.06.2000 р. № 950, та враховуючи ознаки стадії адміністративно-юрисдикційного провадження, етапами службового розслідування можна назвати:

- прийняття рішення щодо службового розслідування та призначення комісії;
- розгляд обставин, дій, подій, які є предметом службового

розслідування, ознайомлення особи, яка притягується до дисциплінарної відповідальності із висновком та прийняття акту службового розслідування;

- розгляд акту службового розслідування та прийняття за результатами розгляду рішення, ознайомлення з ним особи, по відношенню до якої здійснюється розслідування;

- оскарження рішення по наслідках розслідування;

- набуття рішенням законної сили.

Отже, дисциплінарна відповідальність та процесуальна форма її реалізації – дисциплінарне провадження характеризуються:

- особливою підставою застосування – дисциплінарним проступком, який стосується порушення службово-трудої дисципліни незалежно від того, чи вчинений він службовцем цивільної або мілітаризованої державної служби;

- процедурою застосування, яка здійснюється у позасудовому (адміністративному) порядку;

- специфікою відносин між суб'єктами застосування дисциплінарної відповідальності – відносини «влада-підпорядкування»;

- законодавче встановленими умовами притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного проступку, у тому числі – корупційного;

- правовим регулюванням процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного провадження – значним колом нормативно-правових актів, насамперед, законів, якими встановлено підстави та загальний порядок. Останній конкретизований підзаконними актами;

- врегулюванням дисциплінарного провадження державних службовців цивільної державної служби Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу» та деякими підзаконними актами, на відміну від такого провадження, що здійснюється відносно службовців мілітаризованої державної служби, яке врегульовано переважно

дисциплінарними статутами;

- наявністю процедур службового розслідування, яке не характерне для інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень;

- більшим ступенем урегульованості дисциплінарних прав суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності дисциплінарними статутами. Остання особливість правового регулювання свідчить, швидше за необхідність вдосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності службовців цивільної служби у частині, що стосується урегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування.

Висновки до розділу 3

Зловживання владою або службовим становищем і, зокрема, корупція, можуть бути охарактеризовані з точки зору загальносоціального підходу – не тільки в межах конкретних правопорушень, а й як соціальні явища, пов'язані із неналежним здійсненням уповноваженими органами своїх обов'язків щодо здійснення публічного адміністрування. Такі явища мають надзвичайно широкий характер та охоплюють увесь спектр конкретної поведінки, що становить об'єктивну сторону відповідних правопорушень, в тому числі – акти, спрямовані на створення умов зазначених правопорушень або їх приховування. Так, корупційна діяльність включає до себе комплекс правопорушень, що визначаються в нормах різних галузей права (кримінальне, адміністративне, цивільне, а також – норми трудового права та, зокрема, положення щодо дисциплінарної відповідальності). За таких умов потрібне чітке визначення підстав відповідальності за конкретне корупційне діяння або діяння, що становить собою зловживання владою або службовим становищем.

Визначити повний перелік усіх нормативно-правових актів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання заходів протидії корупції або зловживання службовим становищем в Україні є досить проблематичним, у зв'язку з їх значною кількістю, динамічністю та мінливістю. Втім, сьогодні продовжується процес створення національного антикорупційного законодавства. Так, до назви Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. 1700-VII (далі - Закон «Про запобігання корупції») доцільно включити слова «та протидії», оскільки в такий спосіб буде забезпечено відповідність його назви його змісту. Такий висновок випливає з аналізу конкретних положень цього Закону, причому як норм розділу 1 «Загальні положення», так і спеціальними нормами (наприклад, розділ 7 «Фінансовий контроль», розділ 8 «Захист викривачів», розділ 9 «Інші механізми запобігання і протидії корупції»). Так, зокрема, абзацом 14 частини 1 статті 1

зазначеного Закону, деякі суб'єкти правоохоронної діяльності, зокрема, Національна поліція України визначені як суб'єкти саме протидії корупції. Крім того, боротьба із таким соціальним явищем неодмінно включає в себе заходи не тільки запобігання, але й протидії корупції. Такий висновок випливає з розуміння корупційних діянь як правопорушень, а отже – явищ, що потребують заходів і протидії також.

Адміністративне корупційне правопорушення може бути триваючим у часі, наприклад, коли представляє собою кілька окремих правопорушень, але які охоплюються одним умислом. Зазначене може бути у повній мірі поширено й стосовно протидії явищам зловживання владою або службовим становищем. Виходячи з наведеного, можливо вказати на актуальність наступних напрямів вдосконалення правового регулювання процесуальної форми адміністративних юрисдикційних проваджень, що ініціюються у зв'язку із вказаними вище порушеннями: деталізація підстав ініціювання зазначених проваджень; уточнення строків їх проведення з метою оперативного вирішення питання щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності; вдосконалення законодавчої бази загальних засад здійснення зазначених проваджень.

Враховуючи існування проектів Адміністративно-процедурного кодексу, в основу яких покладено принцип змагальності і диспозитивності, здійснено порівняльно-правовий аналіз правової природи скарги і адміністративного позову. Останній виступає процесуальною підставою позовного провадження, що здійснюється на тих же засадах, на яких пропонують здійснювати позасудовий захист автори проектів кодексу. Доведено їх різну правову природу, що обумовлює доцільність формування належного порядку реагування на правову вимогу щодо поновлення прав і захисту законних інтересів громадян як процесуально-правову складову скарги. Вказане обумовило пропозицію про розробку і прийняття проекту Закону України «Про адміністративне оскарження».

Необхідно погодитись із висловлюваними у юридичній літературі

позиціями щодо фактичного врегулювання частиною 3 статті 16 Закону України «Про звернення громадян» приватно-правових відносин, оскільки сьогодні відповідні норми застосовуються щодо розгляду юридичними особами приватного права звернень приватних осіб. У зв'язку із цим запропоновано виключити зазначену норму як таку, що не відповідає сфері регулювання вказаного Закону.

Встановлено, що доцільно вказувати про єдину державну службу, у межах якої існують два види – цивільна і мілітаризована. І цивільну, і мілітаризовану державну службу об'єднує зміст і характер виконуваних службовцями повноважень – державно-владних. Необхідність виділення двох видів державної служби ґрунтується на специфіці проходження служби та урегульованості відносин у сфері дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарна відповідальність службовців цивільної державної служби урегульована Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу», а службовців мілітаризованої державної служби – дисциплінарними статутами. Також існує різниця у матеріальних правовідносинах з приводу проходження цивільної і мілітаризованої державної служби. Відповідно – доцільно передбачити різницю і у процедурах застосування дисциплінарної відповідальності. Така різниця проявляється у: а) переліку дисциплінарних стягнень; б) складі дисциплінарного проступку як підстави застосування дисциплінарної відповідальності; в) суб'єктному складі процесуальних правовідносин у частині визначення суб'єктів застосування дисциплінарних прав.

Дисциплінарна відповідальність та процесуальна форма її реалізації – дисциплінарне провадження характеризуються:

- особливою підставою застосування – дисциплінарним проступком, який стосується порушення службово-трудової дисципліни незалежно від того, чи вчинений він службовцем цивільної або мілітаризованої державної служби;
- процедурою застосування, яка здійснюється у позасудовому

(адміністративному) порядку;

- специфікою відносин між суб'єктами застосування дисциплінарної відповідальності – відносини «влада - підпорядкування»;

- законодавче встановленими умовами притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення адміністративного проступку, у тому числі – корупційного;

- правовим регулюванням процесуальної форми застосування дисциплінарної відповідальності – дисциплінарного провадження – значним колом нормативно-правових актів, насамперед, законів, якими встановлено підстави та загальний порядок. Останній конкретизований підзаконними актами;

- врегулюванням дисциплінарного провадження державних службовців цивільної державної служби Кодексом законів про працю України, Законом України «Про державну службу» та деякими підзаконними актами, на відміну від такого провадження, що здійснюється відносно службовців мілітаризованої державної служби, яке врегульовано переважно дисциплінарними статутами;

- наявністю процедур службового розслідування, яке не характерне для інших видів адміністративно-юрисдикційних проваджень;

- більшим ступенем урегульованості дисциплінарних прав суб'єктів притягнення до дисциплінарної відповідальності дисциплінарними статутами. Остання особливість правового регулювання свідчить, швидше за необхідність вдосконалення законодавства у сфері дисциплінарної відповідальності службовців цивільної служби у частині, що стосується урегулювання дисциплінарних прав суб'єктів їх застосування.

Результати дослідження, які викладені у Розділі III, відображено у наступних публікаціях автора: [124]; [126].

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання – визначення сутності, змісту процесуальної компетенції органів публічної адміністрації, визначення її принципів, а також видів форм її реалізації, формулювання на цій основі конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства, окреслення напрямів його подальшого розвитку. Результатом проведеного дослідження є ряд положень та висновків стосовно вирішення зазначеної проблематики.

1. Сутність процесуальної компетенції органів публічної адміністрації необхідно характеризувати з урахуванням елементів правового статусу таких органів у адміністративних провадженнях. Такими елементами визначено: завдання участі у провадженні конкретного суб'єкта; сфера його відання, що визначається нормами адміністративного матеріального права. Зміст зазначених елементів у конкретному адміністративному провадженні зумовлюється нормами, що визначають його процесуальну форму.

2. Термін «публічна адміністрація» визначений як система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які виконують делеговані повноваження виконавчої влади. Саме такий підхід дозволяє об'єднати суб'єкти виконавчої діяльності, врахувати публічний характер такої діяльності, а також управлінський зміст терміну «адміністрація». Стосовно інших суб'єктів, які виконують публічні функції - Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування у частині здійснення функцій представництва інтересів територіальних громад, прокурорів та інших суб'єктів, їх віднесення до публічної адміністрації спірне, враховуючи різну правову природу їх публічно-владної діяльності.

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

4. Запропоновано правовий статус особи визначити як систему закріплених у нормативно-правових актах та гарантованих державою прав, обов'язків та відповідальності, відповідно до яких суб'єкт права визначає та координує свою поведінку у суспільстві.

5. Процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях має розглядатись не тільки з позиції сукупності їх прав, обов'язків та повноважень у цих провадженнях, але має й включати до себе правосуб'єктність як здатність брати участь у цих провадженнях.

Є підстави для систематизації компетенції суб'єктів публічної влади за ознакою сфери її реалізації та правової природи норм права, у яких вона закріплена: матеріальна та процесуальна. Процесуальною компетенцією слід визначити компетенцію суб'єкта публічної влади у конкретному адміністративному провадженні або у провадженні щодо вирішення адміністративної справи судом. При цьому положення щодо взаємозв'язку категорій «повноваження», «сфера відання», «функції» можуть бути застосовані й стосовно компетенції у процедурних правовідносинах. Отже, компетенція суб'єкта публічної влади може розглядатись як основа його правосуб'єктності не тільки у матеріальних адміністративних правовідносинах, але й у процесуальних.

6. Оскільки адміністративна юрисдикція здійснюється (реалізується) у процесуальній формі, виділено наступні адміністративні юрисдикційні провадження: а) провадження в адміністративних судах; б) провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу; в) дисциплінарне провадження.

7. Основним критерієм розмежування процесуальної компетенції органів публічної адміністрації у адміністративних юрисдикційних та адміністративних неюрисдикційних провадженнях визначено мету реалізації такої компетенції. Така мета охарактеризована, виходячи з призначень відповідних проваджень.

8. 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).

9. Зв'язок між нормами процесуального та матеріального права диктує необхідність віднесення матеріальних та процедурних норм до актів однієї галузевої належності. Небезпека ж дублювання законодавчих приписів (наприклад, стосовно дисциплінарних проваджень у трудових справах та у справах у сфері адміністративних правовідносин) усувається різними порядками зазначених проваджень, що зумовлюється природою відповідних галузей права. Отже, іншим напрямом вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування необхідно визначити уніфікацію правового регулювання відповідних службових розслідувань. При цьому перспективним вбачається підхід, подібний до врегулювання процедурної форми дисциплінарного провадження загалом: визначення загальних засад такого розслідування у окремому нормативному акті, а особливості, залежно від специфіки діяльності конкретних суб'єктів публічної адміністрації, встановити на рівні спеціальних нормативних актів.

Потребує уніфікації правове регулювання процедурної форми здійснення дисциплінарних проваджень і, зокрема, процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування у таких провадженнях. З цією метою доцільним є розвиток висловлюваних у 2012 році пропозицій щодо прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Вдосконалення єдиних засад таких проваджень відповідає сучасним міжнародним стандартам державного управління та становить перспективний предмет подальших наукових досліджень.

10. Потрібно підтримати викладений у Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки висновок щодо необхідності

виключення з компетенції міністерств повноважень, невластивих їм, зокрема, повноваження контрольного та наглядового характеру, а також повноваження щодо надання адміністративних послуг. Вказане актуальне й стосовно інших органів публічної адміністрації: як центральних органів виконавчої влади, так і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, актуальним є перегляд повноважень органів місцевого самоврядування щодо розгляду окремих справ про адміністративні правопорушення у напрямі їх звуження, з урахуванням їх компетенції, яка за своєю сутністю є компетенцією органу загального управління, а не компетенцією інспекції. Повноваження щодо розгляду справ про окремі адміністративні правопорушення необхідно передати органам виконавчої влади. З іншого боку, необхідно враховувати можливість існування спеціалізованих структурних підрозділів у складі конкретного органу місцевого самоврядування, а також необхідність дотримання положень щодо спрямованості компетенції органів місцевого самоврядування – вирішення питань місцевого значення. Вказане стосується, наприклад, адміністративних правопорушень, пов'язаних із потравою посівів, зіпсуттям або знищенням зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень (ст. 104 КУпАП), адміністративних правопорушень, розгляд яких відноситься до компетенції органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ст. 244-6 КУпАП) та деяких інших.

11. Категорія «публічна служба» є узагальнюючою і такою, що має переважно теоретичне значення, у зв'язку з чим не є доцільним закріплення у законодавстві на рівні окремого нормативно-правового акту поняття публічної служби. Натомість доцільно визначити поняття службової дисципліни, застосування якого є одним із способів забезпечення єдності правозастосовної практики законодавства щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки передбачає уникнення різних поглядів на зміст службової дисципліни, формування єдиного неконфліктного праворозуміння.

Серед видів публічної служби слід виділити, насамперед, державну службу у значенні, передбаченому профільним Законом України «Про державну службу», та службу в органах місцевого самоврядування, відповідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Врахування особливостей характеру виконуваних завдань і функцій держави дозволяє приєднатись до наукових поглядів на виділення мілітаризованої служби, яку доцільно назвати мілітаризованою публічною службою, на відміну від наукового погляду, за яким вказано про мілітаризовану державну службу (Ю.П. Битяк). До публічної служби доцільно віднести і службу в органах прокуратури на посадах прокурорів. Окреме місце у системі публічної служби посідають відносини, що стосуються зайняття посади судді, звільнення судді з посади та припинення його повноважень, дисциплінарної відповідальності судді, застосування правообмежень щодо професійного судді. Виокремлення цих відносин обумовлене, у першу чергу, принципово різним від інших видів публічної служби характером виконуваних професійними суддями завдань у межах функції правосуддя, яку здійснюють виключно суди і делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються (ст.124 Конституції України).

12. Процедура розгляду скарги має враховувати правову природу скарги як засобу реалізації громадянином свого права на захист своїх прав.

Засадами процедурної форми розгляду скарг мають виступати: єдність засад процедурної форми для всіх видів проваджень за скаргами, незалежно від виду конкретних правовідносин; інквізиційний характер процедури; універсальний характер правосуб'єктності заявника (як фізична, так і юридична особа); диференціація процедурної форми розгляду скарг в окремих органах виконавчої влади з огляду на: специфіку оскаржуваних рішень, різний порядок реалізації своєї правосуб'єктності різними органами виконавчої влади; особливі вимоги до чіткості визначення предмету оскарження в окремих категоріях скарг; чітке та вичерпне визначення

процедурного статусу (прав та обов'язків) скаржника та процесуальної компетенції суб'єкта розгляду в конкретному провадженні з розгляду скарги; чітке визначення основних етапів розгляду скарги, моментів їх початку та завершення, в тому числі – процедурних строків розгляду скарги; гнучкість процедурних строків, можливість їх подовження чи скорочення залежно від конкретних обставин справи; юридична відповідальність суб'єкта розгляду скарги за бездіяльність чи затягування її розгляду.

13. Визначення процесуальної компетенції органів публічної адміністрації має ґрунтуватись на концепції належної адміністративної процедури. Така процедура у широкому значенні охоплює собою й діяльність адміністративних судів щодо здійснення правосуддя.

Концепція «належної адміністративної процедури» відображає ідеальну побудову правової процедури щодо розгляду адміністративної справи, що враховує міжнародний досвід формування таких процедур, а також усталені міжнародні стандарти у цій сфері.

Принципи та побудова належної адміністративної процедури, в тому числі – щодо провадження в адміністративному суді – обумовлена завданнями, які мають досягатись у результаті її реалізації. Одним з ключових положень такої процедури визначено обов'язок суб'єкта публічної влади створювати умови для реалізації гарантій суб'єктивних процедурних прав учасників конкретної адміністративної процедури. При цьому необхідно констатувати наявність нерозривного зв'язку між реалізацією належної адміністративної процедури та ефективністю діяльності системи адміністративної юстиції й системи суб'єктів публічної адміністрації.

14. Реалізація визначених та інших напрямів вдосконалення чинного адміністративного законодавства передбачає необхідність внесення до нього наступних змін:

- 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»;

- 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»;

- з метою закріплення процесуальної компетенції суб'єктів публічної адміністрації у позасудових адміністративних юрисдикційних провадженнях, зокрема, провадженнях щодо розгляду скарг, необхідно внести зміни до частини 1 статті 16 Закону України «Про звернення громадян», виклавши її в наступній редакції: «Суб'єктом розгляду скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи є вищий у порядку підлеглості орган або посадова особа, якщо інше не передбачене законом»;

- з метою встановлення відкритого характеру переліку діянь, що можуть становити підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності необхідно внести зміни до частини 2 статті 65 Закону «Про державну службу», доповнивши її пунктом 16 такого змісту: «Інші діяння або бездіяльність, встановлені Законом України, що визначає підстави дисциплінарної відповідальності»;

- з метою встановлення компетенції Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтю 104 КУпАП доцільним є внесення змін до статей 219 та 238-4 КУпАП: частину 1 статті 219 після слів «статтею 104» доповнити словами «крім випадків, передбачених КУпАП», частину 1 статті 238-4 КУпАП після слів «стаття 83-

1» доповнити словами «потравою посівів, зіпсуттям або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодженням насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших господарств, що перебувають у державній власності»;

- з метою виключення зі сфери регулювання закону приватних відносин, а також забезпечення права особи на адміністративне оскарження рішень вищих державних органів влади необхідно внести зміни до статті 16 Закону України «Про звернення громадян», зокрема, ч. 2 ст. 16 – виключити;

- з метою узгодження компетенції окремих органів виконавчої влади, зокрема, передачі повноваження щодо контролю за додержанням ліцензіатами у сфері освітньої діяльності вимог ліцензійних умов та прийняття рішень за результатами перевірки від Міністерства освіти і науки України до Державної служби якості освіти України необхідно внести зміни до Положень, які регламентують діяльність зазначених суб'єктів публічного адміністрування:

- п. 44-2 Положення про Міністерство освіти і науки України виключити;

- доповнити Положення про Державну службу якості освіти України пунктом 5-1, який викласти у наступній редакції: «здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов та за результатами перевірки приймає рішення».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т.1. М.: Юристъ, 2006. 719 с.
2. Авдеєнко Є. В. Суди загальної юрисдикції як суб'єкти адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 191 с.
3. Авер'янов В. Дерещ В., Пухтецька А. Організація виконавчої влади потребує реформування. *Право України*. 2009. № 12. С. 39-45.
4. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. / за заг.ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
5. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11-12.
6. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
7. Аверьянов В. Б. Организация аппарата государственного управления (структурно-функциональный аспект). К.: Наукова думка, 1985. 146 с.
8. Адміністративна юрисдикція URL: <http://www.ukrreferat.com/index.php?referat=48910&pg=2> (дата звернення 25.07.2019).
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / голов. редкол. Авер'янов В. Б. та ін. К.: Юрид. думка, 2007 Т. 1: Загальна частина. 2007. 592 с.

10. Адміністративне право України: академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. / за ред. В.Б. Авер'янов та ін. К.: Юридична думка, 2004-2007. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
11. Адміністративне право України: підруч. / за ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
12. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
13. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг.ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
14. Адміністративне судочинство / за ред. Н.Б. Писаренко. Х.: Право, 2016. 312 с.
15. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
16. Адміністративно-процедурний кодекс України [Електронний ресурс]: проект Закону України від 03.12.2012 № 11472. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
17. Алексеев Н. Н. Науки общественные и естественные в историческом взаимоотношении их методов. Очерки по истории и методологии общественных наук. Ч. 1. Механическая теория общества. Исторический материализм. *Уч. зап. Императорского Моск. Ун-та. Отд. юрид.* Вып. 38. М.: 1912. 270 с.
18. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2008. 576 с.
19. Алексеев С. С. Право: Азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

20. Альперт С. А. Производство по уголовным делам, возбужденным по жалобам потерпевшего. Харьков: Харьковский юридический институт, 1976.

21. Ампілова К. О. Особливості повноважень прокурора за новим Законом України «Про прокуратуру». *Проблеми реформування прокуратури: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.): у 2 т. / за ред.: Л. М. Москвич, А. В. Лапкін, І. В. Юревич та ін. Т. 2. Харків: Право, 2016. С. 50-53.*

22. Андрійко О. Ф. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні / Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Дерезь В.А., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Тимошук В.П. *Правова держава*. Випуск 25. До 65-річчя Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 1949-2014. К.: Юридична думка, 2014. 320 с.

23. Андрушко О. В. Дізнання в органах прикордонної служби України: процесуальні та організаційні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К., 2005. 21 с.

24. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві: монографія. К.: Видавничий дім«Ін Юре», 2008. 168 с.

25. Анпілогов О. В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2008. 21 с.

26. Артеменко І. А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: монографія. Х.: Діса плюс, 2016. 414 с.

27. Бабенко В. І. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Наше право*. 2014. № 8. С. 55-57.

28. Бабкова В. С. Проблеми визначення статусу Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Проблеми реформування прокуратури: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 15 квіт. 2016 р.): у 2 т. / за ред.: Л.М. Москвич, А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. Т. 1. Харків: Право, 2016. С. 19-20.*
29. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
30. Бандурка О. М. Управління органами внутрішніх справ: підручник. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
31. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: моногр. Х.: Право, 2008. 220 с.
32. Баришпольская Т. Ю. Гражданские процес и процедура (понятие, служебная роль, проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1988. 21 с.
33. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. М.: Изд-во «БЕК», 1996. 355 с.
34. Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях: (Пособие для слушателей народных университетов). М.: Знание, 1989. 96 с.
35. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства / за ред. А.О. Селіванова. К.: Логос, 2014. 133 с.
36. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2010. 433 с.
37. Беззубов Д. О. Заросило В. О., Коренева М. М., Подоляка С. А. Трансформація та розвиток адміністративного права в умовах сучасного правотворення: навч. посібник. К.: «МП Леся», 2014. 176 с.
38. Белей Є. Н. Адміністративно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у сфері охорони громадського здоров'я: автореф. дис.

... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т.Г. Шевченка. Київ, 2019. 19 с.

39. Бехруз Х. Сравнительное правоведение: учебник для вузов. М.: ТрансЛит, 2008. 504 с.

40. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.

41. Білодід І. М. Адміністративні повноваження органів прокуратури України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 35. Частина II. Том 2. С. 63-67.

42. Білодід І. М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 22 с.

43. 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.

44. Богданова Н. А. Система науки конституционного права. М.: Юристъ, 2001. 256 с.

45. Бородін М. Участь прокурора в цивільному процесі: окремі аспекти. *Право України*. 1999. № 11. С. 54-64.

46. Бошно С. В. Доктрина как форма и источник права. *Журнал российского права*. 2003. № 12. С. 70-79.

47. Бригінець О. Дотримання конституційних прав і свобод громадян на стадії досудового розслідування. *Голос України*. 2016. 9-15 грудня. №49(1117). С. 6.

48. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні: моногр. Х.: Юрайт, 2012. 208 с.

49. Брэбан Г. Французское административное право / под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.

50. Булкин Б. Е. Теоретико-методологические основы анализа и формирования организационных систем управления: автореф. дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05. «Экономика и управление народным хозяйством (менеджмент)». СПб., 2007. 21 с.

51. Бурдые П. Практический смысл. / пер. с фр.: А.Т. Бикбов, К.Д. Вознесенская, С. Н. Зенкин, Н. А. Шматко; отв. ред. пер. и послесл. Н.А. Шматко. СПб.: Алетейя, 2001. 562 с.

52. Буцковский Н. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб.: Типография второго отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1867. 83 с.

53. Васильев А. А. Правовая доктрина как источник права: вопросы теории и истории: монография. Барнаул: Алт. гос. ун-т, 2008. 187 с.

54. Васильев А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 265 с.

55. Васильев С. В. Цивільний процес: підруч. К.: Алерта, 2019. 506 с.

56. Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л.М. Энтин; под ред. Крутоголова М.А. М.: Прогресс, 1973. 512 с.

57. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х.: Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин та ін.; Нац.акад.прав.наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац.юрид.ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.

58. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл.і доповн. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

59. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь: Перун, 2001. 1440 с.

60. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. 3-е изд. М.: Юриспруденция, 1999. 528 с.

61. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
62. Власов Ю. Л. Юрисдикція / Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. К.: Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.
63. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: монографія. К.: Логос, 2012. 512 с.
64. Вороб'єва С. В. Компетенция как инструмент государственно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина. Институт права. Тамбов, 2007. 192 с. URL: Научная библиотека диссертаций и авторефератов disserCat <http://www.dissercat.com/content/kompetentsiya-kak-instrum.ent-gosudarstvenno-pravovogo-regulirovaniya#ixzz2Zc1Q3gF0> (дата звернення 28.08.2019).
65. Галунько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.
66. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 215 с.
67. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: наукова доповідь. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. 48 с.
68. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: монографія. Ін-т законодавства Верховної Ради України. К.: Логос, 2015. 375 с.
69. Георгієвський Ю. В. Поняття та класифікація принципів розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Публічне право*. 2014. № 3 (15). С. 37-43.

70. Глаговський В., Руденко М. Становлення і розвиток української моделі прокурорського нагляду на сучасному етапі (концептуальні проблеми). *Право України*. 1996. №1. С. 43-46.
71. Гладка Н. М. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. Київ, 2015. 20 с.
72. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посібник. К.: ГАН, 2003. 256 с.
73. Господарський процесуальний кодекс України (ред. з 15.12.2017) 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6 (11.02.92). Ст. 56.
74. Грицаєнко Л. Р. Конституційно-правовий статус прокуратури України: підручник. К.: БІНОВАТОР, 2007. 544 с.
75. Грошевий Ю. М. Вибрані праці. / упорядники: О.В. Капліна, В.І. Маринів. Харків: Право, 2011. 656 с.
76. Грошевий Ю. М. Подальше вдосконалення системи органів кримінальної юстиції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. №2. С. 36-37.
77. Грошевой Ю. М. Прокуратура в системе «сдержек и противовесов» в разграничении и взаимодействии властей. *Проблеми розвитку прокуратури в умовах становлення демократичної правової держави*. Матеріали наук.-практ. конф. К., 1996. С. 29-34.
78. Давиденко Л. М., Каркач П. М., Мичко Н. И., Руденко Н. В. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства): учебное пособие. Харьков: Медиа-группа, 1999. С. 62.
79. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

80. Деякі питання Державної служби якості освіти України: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р. № 168. *Офіційний вісник України*. 2018. № 25 (30.03.2018). Ст. 892.

81. 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.

82. Дунас Т. О. Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2009. 21 с.

83. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 390 с.

84. Іваненко Я. Л. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах. *Віче*. 2010. № 14. С. 11–13.

85. Іваненко Я. Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. К., 2011. 213 с.

86. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С.327-330. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%86%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%AE\\$](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=%D0%86%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%AE$) (дата звернення 25.07.2019).

87. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посібник. Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.

88. Каменська Н. П. Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2018. 479 с.

89. Каркач П. М., Лапкін А. В. Правові основи прокурорської діяльності в Україні: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2011. 264 с.

90. Карпунцов В. В. Процесуальна компетенція органів прокуратури: адміністративно-правовий аспект: монографія. Науково-теоретичне видання. К.: Логос, 2018. 376 с.
91. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський міжнародний університет. К., 2014. 210 с.
92. Ковальов С. С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження. *Форум права*. 2012. № 2. С. 352 - 357. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_index.htm_2012_2_53 (дата звернення 25.07.2019).
93. Кодекс адміністративного судочинства України (ред. з 06.07.2005 до 15.12.2017) 2747-IV 06.07.2005 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32 (26.08.2005). Ст. 1918.
94. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди (вид. друге, доповнене). К.: Юстініан, 2009. 976 с.
95. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971, додаток до № 50. Ст. 375.
96. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
97. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами).
98. Козюренко Р. С. Діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид.

наук: 12.00.07. Інститут права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом. Київ, 2017. 184 с.

99. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

100. Колпаков В. К. Адміністративна юрисдикція: сутність поняття. *Держава і право: зб. наук. праць: юридичні і політичні науки*. 2003. Вип. 19. С. 256-258.

101. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

102. Колпаков В. К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.

103. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Нац.ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

104. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посібник. К.: Прецедент, 2007. 531 с.

105. Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации». М., 2008. 208 с.

106. Компетенція і повноваження Президента України // Навчальні матеріали онлайн. URL: https://pidruchniki.com/1931071046913/pravo/kompetentsiya_povnovazhennya_prezidenta_ukrayini (дата звернення 28.07.2019).

107. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 ЕТС № 005. *Офіційний вісник України* від 16.04.1998 -1998 р. № 13/ № 32 від 23. 08. 2006. С. 270.

108. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.С.Автономов, В.А.Савицкий, В.И. Черкасов.; под ред. А. С. Автономова. М.: Проспект, 2005. 547 с.
109. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (01.10.2010). Ст. 2598.
110. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 (01.10.2010). Ст. 2598 (зі змінами).
111. Конституція України: науково-практичний коментар/ редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп.секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац.акад.прав.наук України, 2- ге вид., переробл.і допов. Харків: Право, 2012. 1128 с.
112. Кримінальний процесуальний кодекс України 13.04.2012 р. 4651-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37 (25.05.2012). Ст. 1370.
113. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України. К.: Атіка, 2006. 320 с.
114. Кузьменко О. В. Структурні особливості адміністративно-деліктного процесу. *Наук. вісник Юрид. акад. МВС*. 2003. № 3(12). С. 171–176.
115. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
116. Курінний Л. Кримінальний проступок – нова правова реалія. Частина 1. *Юридичний вісник України*. 2012. 10.07. Режим доступу: http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=11840 (дата звернення 06.08.2019).
117. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред.. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
118. Кучерявенко Н. П. Налоговые процедуры: правовая природа и классификация: монография. К.: Правова єдність, 2009. 460 с.

119. Лелеченко Н. В. Загальна характеристика адміністративної юрисдикції як специфічної форми діяльності органів публічної влади. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2011. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=294> (дата звернення 25.08.2019).

120. Логвиненко А. О. До питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2019. № 1 (50). С. 78-84.

121. Логвиненко А. О. Засади процедури адміністративного оскарження як основа вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування. *Тридцять дев'яти економіко-правові дискусії: Матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Львів, 26 липня 2019)*. Львів, 2019. 96 с. С. 89-92.

122. Логвиненко А. О. Компетенція суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарному провадженні: окремі питання вдосконалення правового регулювання. *The scientific heritage*. 2019. № 37. Р. 2. Р. 22-25.

123. Логвиненко А. О. Перспективи розвитку процесуальної компетенції органу публічної адміністрації у справах про адміністративні правопорушення. *Перспективи розвитку сучасної науки: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 20-21 липня 2019)*. Київ: МЦНД, 2019. 52 с. С. 46-47.

124. Логвиненко А. О. Позасудова процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації: сутність та перспективи розвитку. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2019. № 3. С. 178-184.

125. Логвиненко А. О. Процесуальна форма реалізації компетенції органу публічної адміністрації: сутність і систематизація. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 205-210.

126. Логвиненко А. О. Юрисдикційна та неюрисдикційна процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади: критерії розмежування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 39. С. 72-75.

127. Лук`янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
128. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. М.: ИД «Юриспруденция», 2008. 120 с.
129. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32 (04.05.2012). Ст. 1175.
130. Михайленко О. Р. Представництво прокуратурою законних інтересів громадян у суді. *Вісник прокуратури*. 2012. № 3. С. 63-67.
131. Мичко М. І. Деякі проблеми представництва прокурором інтересів громадян і держави в суді. *Вісник Вищого арбітражного суду України*. 1999. № 4. С. 209.
132. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=3e42d3b8-108a-4c21-a413-8d80aa724e5c&title=ViddilRozvitkuTurizmu> (дата звернення 26.07.2019).
133. Міністерство освіти та науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua> (дата звернення 26.07.2019).
134. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С. 90–93.
135. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування: монографія. Харків: Факт, 2003. 215 с.
136. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / наук.ред.: акад.А.О. Селіванов, акад.М.І. Іншин.К.: Парлам.вид-во, 2017. 512 с.
137. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

138. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.) К.: Юрінком Інтер, 2012. 720 с.

139. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. Т. 2. 816 с.

140. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. 520 с.

141. Ольхова Т. О. Адміністративний нагляд в діяльності органів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2016. 212 с.

142. Організація судових та правоохоронних органів / за ред. І.Є. Марочкина. Х.: Право, 2013. 448 с.

143. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посібник / за заг. ред. Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. К.: Конус-Ю, 2006. 256 с.

144. Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). М.: Городец, 2000. 192 с.

145. Педько Ю. Адміністративна юстиція і адміністративна юрисдикція: деякі теоретичні та практичні питання співвідношення. *Право України*. 2001. № 10. С. 72-75.

146. Педько Ю. С. Юрисдикція. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та інші. К.: «Укр.енцикл.», 1998. Т. 6: Т-Я. 2004. 768 с.

147. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 13. С. 145.

148. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Судовий і позасудовий порядок вирішення публічно-правових спорів, їх співвідношення і стан правового врегулювання в Україні. *Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку»*: VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 23-24 вересня 2011 р.)/ Ред. колегія: О.Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька (відп.секр.), Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько,

Н.В. Хорошак, В.А. Дерезь, А.В. Кірмач, Л.В. Люлька. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 600 с.

149. Полівчук Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2011. 194 с.

150. Полюга Л. Словник синонімів: URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=23&t=640> (дата звернення 05.08.2019).

151. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наукова думка, 2007. 586 с.

152. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у 2 кн. / голов. редкол.: Шемшученка Ю. С. та ін. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Конус-Ю, 2008. 314 с.

153. Приходько И. А., Папация М. Ш. Каким быть новому Арбитражному процессуальному кодексу России. *Хозяйство и право*. 2001. № 7. С. 69.

154. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76 (15.10.2012). Ст. 3067.

155. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

156. Про визнання незаконними та нечинними окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2015 № 758 [Електронний ресурс]: рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 22.02.2019 р. № 826/812/16. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

157. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53 (15.07.2016). Ст. 1852.

158. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22.11.2018 р. № 2617-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 34 (03.05.2019). Ст. 1198.

159. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень [Електронний ресурс]: пояснювальна записка до проекту Закону України № 7279-д, дата розгляду 19.04.2018 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

160. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: висновок на проект Закону України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42733 (дата звернення 05.08.2019).

161. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: пояснювальна записка до Проекту Закону // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України URL: "http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42733"http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42733 (дата звернення 05.08.2019).

162. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків: проект Закону України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42733 (дата звернення 05.08.2019).

163. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3 (15.01.2016). Ст. 149.

164. Про Дисциплінарний статут Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 04.09.2008 № 373-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 9 (27.02.2009). Ст. 114.

165. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 №551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23 (11.06.99). Ст. 197.

166. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України: Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 29. Ст. 233.

167. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV. *Офіційний вісник України*. 2006. № 12 (05.04.2006). Ст. 791.

168. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05.03.2009 № 1068-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 29. Ст. 398.

169. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49 (05.12.2014). Ст. 2056 (зі змінами).

170. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. №9. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2000. № 4.

171. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів: постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. *Офіційний вісник України*. 2015. № 73 (22.09.2015). Ст. 2402.

172. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95 (05.12.2014). Ст. 2729.

173. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2000. № 24 (30.06.2000). Ст. 1004.

174. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 30 (23.07.91). Ст. 379.
175. Про захист рослин: Закон України від 14.10.1998 р. № 180-ХІV. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46 (03.12.98). Ст. 1682.
176. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47 (19.11.96). Ст. 256.
177. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ. *Голос України*. 1991. 01. 04.01.91 № 3.
178. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63 (18.08.2015). Ст. 2075.
179. Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді та при виконанні судових рішень [Електронний ресурс]: наказ Генеральної прокуратури України від 21.09.2018 р. № 186. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».
180. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Зауваження до проекту Закону України (реєстраційний № 8570) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=40490 (дата звернення 04.08.2019).
181. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. *Відомості Верховної Ради України*, 2012. № 19-20 (18.05.2012). Ст. 179.
182. Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2018 р. № 893. *Офіційний вісник України*. 2018. № 98 (21.12.2018). Ст. 3257.
183. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.

184. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016р. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56 (26.07.2016). Ст. 1935.
185. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30 (18.04.2014). Ст. 831.
186. Про схвалення Рекомендацій щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду: рішення Ради суддів України від 04.11.2016 р. № 74. *Закон і Бізнес*. 2016. 12. 10. № 50.
187. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27 (18.04.2011). Ст. 1123.
188. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства: монографія / Комаров В.В., Тertiшніков В.І., Баранкова В.В. та ін.; за заг. ред. В.В. Комарова. Харків: Харків юридичний, 2008. 928 с.
189. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. №11472 від 03.12.2012) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення 06.08.2019).
190. Проект Антикорупційної стратегії для України: основні моменти // Юридична газета online. URL: <http://jur-gazeta.com/golovna/proekt-antikorupsiynoyi-strategiyi-dlya-ukrayini-osnovni-momenti.html> (дата звернення 06.08.2019).
191. Проект Кодексу про адміністративні проступки (реєстрац. No5558 від 26.05.2004) // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=18191 (дата звернення 05.08.2019).
192. Резолюція 34/169 Генеральної Ассамблеї ООН Кодекс поведінки должностных лиц по поддержанию правопорядка 17 декабря 1979 г. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

193. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009-2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. К.: Конус-Ю, 2011. 726 с.
194. Руденко Н. В. Основи теорії представительства прокуратурою інтересов государства в арбитражном суде. Алчевск: Ладо, 1999. С. 88-91.
195. Сакара Н. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах. *Право України*. 2004. № 1. С. 105-109.
196. Семеній О. М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. К., 2018. 18 с.
197. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Х.: Еспада, 2006. 776 с.
198. Стратегія розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки // Національна академія правових наук України. URL: <http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/strategiya.pdf> (дата звернення 25.07.2019).
199. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука. К.: Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
200. Теория юридического процесса / под общ. ред. В. М. Горшенева. Х. : Вища школа, 1983. 104 с.
201. Теорія держави і права: підруч. / за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.
202. Тимченко Г. П. Принципи цивільної юрисдикції: теорія, історія, перспективи розвитку: монографія. К.: Вид-во «Юридична думка», 2006. 412 с.
203. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. 355 с.
204. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Изд. 6-е, дополненное и переработанное / под ред. М.Ю. Тихомирова. М.: Изд.Тихомирова М.Ю., 2013. 1088 с.

205. Тюрєнкова К. А., Демидов А. С. Конституционно-правовой статус прокуратуры в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ. *Молодой ученый*. 2015. № 21. С. 633-636.

206. У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб): Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24 (29.06.2001). Ст. 1076.

207. У справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 141 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): Рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 101 (10.01.2011). Ст. 3639.

208. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України "Про міліцію" (справа про строки адміністративного затримання): Рішення Конституційного Суду України від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 84 (07.11.2011). Ст. 3089.

209. У справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45 (26.11.2004). Ст. 2975.

210. У справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124

Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 20 (31.05.2002). Ст. 993.

211. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.

212. Философский энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2003. 576 с.

213. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 20 с.

214. Цивільне судочинство України: основні засади та інститути: монографія / ред. В.В. Комаров та ін. Х.: Право, 2016. 848 с.

215. Цивільний процесуальний кодекс України (ред. з 15.12.2017) 18.03.2004 р. 1618-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 16 (07.05.2004), Ст. 1088.

216. Ціппеліус Р. Юридична методологія: навчальний посібник. Чернівці: «Рута», 2003. 176 с.

217. Чернетченко В. В. Юридичні гарантії надходжень податків, зборів до бюджетів та державних цільових фондів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2012. 20 с.

218. Четвериков В. С. Административное право: учебник. М.: Эксмо, 2010. 608 с.

219. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: *Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.* Д.: ДРІДУ НАДУ. 2010. С. 295-304.

220. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Х., 2009. 200 с.

221. Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України: рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп. *Офіційний вісник України*. 2003. № 28 (25.07.2003). Ст. 1377.

222. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / О. Ф. Скакун, Д. А. Бондаренко; под общ. ред. О. Ф. Скакун. Харьков: Эспада, 2007. 488 с.

223. Янюк Н. Дисциплінарна відповідальність державних службовців за Законом України «Про державну службу» (2015): правовий аналіз. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 62. С. 138-147.

ДОДАТОК

Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації:

1. Логвиненко А.О. Компетенція суб'єктів публічної адміністрації у дисциплінарному провадженні: окремі питання вдосконалення правового регулювання. *The scientific heritage*. 2019. № 37. Р. 2. Р. 22-25.
2. Логвиненко А.О. До питання вдосконалення правового регулювання відносин у сфері притягнення службовців публічної служби до дисциплінарної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2019. № 1 (50). С. 78-84.
3. Логвиненко А.О. Процесуальна форма реалізації компетенції органу публічної адміністрації: сутність і систематизація. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С.205-210.
4. Логвиненко А.О. Юрисдикційна та неюрисдикційна процесуальна компетенція суб'єктів публічної влади: критерії розмежування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія «Юриспруденція». 2019. № 39. С.72-75.
5. Логвиненко А.О. Позасудова процесуальна компетенція суб'єктів публічної адміністрації: сутність та перспективи розвитку. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2019. № 3. С. 178-184.
6. Логвиненко А.О. Перспективи розвитку процесуальної компетенції органу публічної адміністрації у справах про адміністративні правопорушення. *Перспективи розвитку сучасної науки*: матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції (м.Київ, 20-21 липня 2019). Київ: МЦНД, 2019. 52 с. С. 46-47.
7. Логвиненко А.О. Засади процедури адміністративного оскарження як основа вдосконалення процесуальної компетенції суб'єктів публічного адміністрування. *Тридцять дев'яти економіко-правові дискусії*: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 26 липня 2019). Львів, 2019. 96 с. С. 89-92.