

УДК 351.741:35.088

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1186658>

I.A. АРТЕМЕНКО,

суддя апеляційного суду Одеської області,
доктор юридичних наук, доцент,
м. Одеса, Україна

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

I.A. ARTEMENKO,

Judge of the Appellate Court, Odessa Region,
Doctor of Law, Ass. Professor,
Odessa, Ukraine

LEGAL BASIS ACTIVITY OF BODIES OF PUBLIC ADMINISTRATION AS ADMINISTRATIVE AND PROCESSAL LAW SUBJECTS

Ефективне функціонування органів публічної адміністрації неможливо без належного правового регулювання, як їх правового становища так і їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. При цьому нормативно-правова основа процесуальної діяльності органів публічної адміністрації повинна формуватися адекватно сучасним інтеграційним і глобалізаційним процесам, вимогам переходу до європейських стандартів реалізації прав і свобод громадян, що забезпечить стійкий рух та розвиток України [1].

Нинішній рівень правового регулювання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації не дає змоги повною мірою забезпечити дієву та прозору процедуру реалізації прав громадян у відносинах з органами публічної влади. Всі перераховані фактори обумовлюють необхідність проведення дослідження сучасного стану нормативного забезпечення процесуальної діяльності органів публічної адміністрації.

На важливість цієї проблематики була звернута увага провідних фахівців у галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, Л.К. Воронової, В.М. Гаращука, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка, Т.П. Мінки, Р.В. Миронюка, Р.С. Мельника, Д.В. Приймаченка, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмак та ін. Не зважаючи на широке висвітлення проблеми науковцями та практиками, багато питань

процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації щодо сприяння та захисту прав і свобод громадян досліджувалися фрагментарно і потребують комплексної роботи, напрацювання концептуального підходу до їх систематизації та вдосконалення в сучасних умовах.

Метою статті є: по-перше, аналіз груп нормативно-правових актів, які є джерелом адміністративно-процесуального права, які можливо систематизувати за ознакою предмету правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації; по-друге, сформулювати визначення нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права; по-третє, виокремити певні кроки, які спрямовані на забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх.

Для цього проаналізуємо існуючі наукові позиції щодо розуміння сутності категорії «праве регулювання». Термін «регулювання» походить від латинського слова «regulo» (правило) і означає впорядкування, налагодження, приведення чого-небудь у відповідність з чим-небудь [2]. Л. С. Явич цілком слушно зазначав, що регулювання за допомогою правових норм полягає не лише у спрямуванні розвитку суспільних відносин, але й у охороні існуючих суспільних

відносин, у створенні умов для виникнення нових відносин, які відповідають нагальним потребам суспільства [3, с.26]. Варто звернути увагу, що в науковій літературі виокремлюються різні наукові позиції щодо розкриття змісту категорії «правове регулювання». С.С. Алексєєв, визначає у широкому розумінні правове регулювання являє собою юридичний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою права і всієї сукупності правових засобів [4, с.5]. Цікавою є думка В.М. Горшеньова, який зазначає, що правове регулювання в узагальненій формі відображає соціальне призначення права як одного з важливих організуючих факторів в системі соціального управління суспільними процесами [5, с.19]. При цьому О.М. Мельник, виокремлює такі ознаки правового регулювання як: 1) є особливим різновидом соціального регулювання; 2) надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки; 3) має конкретний, організований характер, оскільки він завжди пов'язаний з реальними відносинами; 4) має цілеспрямований та результативний характер; 5) це впорядкування суспільних відносин, що здійснюється за допомогою правових засобів; 6) має владний характер; 7) гарантує виконання правових норм; 8) має специфічний набір методів та способів [6, с.24–30].

Отже, аналіз наведених та інших наукових позицій, які нами досліджувались свідчать, що «правове регулювання» це об'єктивне явище, яке здійснює упорядковуючий вплив на суспільні відносини за допомогою правового інструментарію. Як наголошувалось, правове регулювання є різновидом соціального регулювання, яке поряд з правовим інструментарієм застосовує й інші засоби впливу. Серед них моральні, релігійні, корпоративні норми та норми звичаї. В контексті нашої статті, йдеться про процесуальну регламентацію діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації прав і свобод громадян, вести мову про інші інструменти регулювання процесуальних відносин крім правових не доцільно. Оскільки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України (ст.2, 19, 21, 22) [7].

Зазначимо, що регулюючий вплив права на процесуальні відносини за участі органів публічної адміністрації полягає в тому, що воно в своїх процесуальних нормах конструє модель

(визначає та закріплює процесуальну форму) обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це, як правило відображається у закріпленні за суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин адміністративно-процесуальної правосуб'єктності та певних процесуальних прав і обов'язків.

З метою визначення правового регулювання процесуальної діяльності органів публічної адміністрації в Україні проаналізуємо групи нормативно-правових актів, які регламентують діяльність останніх як суб'єктів адміністративно-процесуального права, а також проведемо їх характеристику.

Основою правового регулювання органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права є Конституція України, в ст.3 якої зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [7]. Таким чином, на гарантування прав і свобод людини спрямовані основні зусилля усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування України та інших публічних інституцій. Адже це є головним обов'язком будь-якої демократичної, соціальної та правової держави. В Конституції зазначено, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк; також кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.40, 50) тощо. Саме норми Конституції є нормами прямої дії та відображають невід'ємний зв'язок матеріальних та процесуальних відносин, які виникають в ході реалізації та захисту прав громадян.

Наступною складовою правового регулювання процесуальної діяльності є доктрини, програми, концепції. Саме ці нормативні документи, які здебільшого мають підзаконний характер визначають стратегічні та тактичні завдання, цілі, інструменти формування та реалізації державної політики в різних сферах розвитку нашого

суспільства. Пріоритетні напрямки, які визначені в останніх виносяться на публічне обговорення як громадськості так і законодавчого органу, що в подальшому трансформується в окремий законодавчий акт. З метою реформування державного управління, створення умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина була прийнята Концепція адміністративної реформи в Україні [8]. Остання була прийнята ще у 1998 р., але процес трансформації та перетворень триває і багато питань, які були порушені в Концепції до сьогодні залишилися не вирішеними. В розділі V «Засоби забезпечення адміністративної реформи» чітко визначалось коло процесуальних актів, які необхідно прийняти. Серед яких запропоновано законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг. Відповідні питання мали знайти своє закріплення у спеціальному кодифікованому Законі України «Про управлінські послуги громадянам»; з метою покращення законодавчого регулювання механізму позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України; створення правової бази для повноцінного запровадження в Україні такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади як адміністративна юстиція, процедури розгляду справ в цих судах мають бути врегульовані окремим Адміністративно-процесуальним кодексом України [8]. Деякі питання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації щодо дотримання прав і свобод громадян були реалізовані (прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України), а ряд питань залишилися без правового вирішення, але при цьому постійно перебувають в полі наукового та публічного обговорення. Потребує уваги, Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», в якій визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься за такими векторами: вектор розвитку; вектор безпеки; вектор відповідальності; вектор гордості [9]. Реалізація вищенаведе-

ного передбачає першочергове унормування процесуальної регламентації взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватними особами при реалізації та захисті їх прав. Також доцільно вказати на ряд інших стратегічних документів, які спрямовані на подальшу правову регламентацію процесуальної діяльності органів публічної адміністрації: 1) План дій «Україна – Європейський Союз»; 2) Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 3) Концепція державної регіональної політики; 5) Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки та ряд інших.

Особливе місце займають законодавчі акти, які визначають процесуальну форму розгляду конкретних індивідуальних справ. Законодавчі акти можна умовно поділити на три групи:

1) закони, які визначають процесуальний статус органів публічної адміністрації. До них доцільно віднести наступні закони: «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Антимонопольний комітет України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про військово-цивільні адміністрації» та ін.;

2) закони, які безпосередньо закріплюють процесуальну форму вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері публічного управління. При цьому останні безпосередньо поділяються на закони та Кодекси України: а) «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про ліцензування видів господарської діяльності»; «Про звернення громадян», «Про засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»; б) Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс України про адміністративне судочинство; Митний кодекс України тощо. Саме для упорядкування процесуальної форми управлінського процесу доцільно продовжити роботу та прийняти Адміністративно-процедурний Кодекс (Адміністративно-процесуальний кодекс України), положення якого мають формуватись, виходячи з європейських стандартів та практики діяльності публічної адміністрації. Зрозуміло, що прийняття останнього не вирішить усі питання процесуальної регламентації діяльності органів публічної адміністрації з приватними особами але зробить значний крок до процесу уніфікації та унормування процесуальної форми діяльності останніх;

3) закони, які визначають поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів

України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. До останніх слід віднести: «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Оскільки, останні наближають національне законодавство до законодавства ЄС та закріплюють європейські стандарти забезпечення прав і свобод громадян у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації.

Потребують уваги також міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом, які відповідно до ст.9 Конституції України є частиною національного законодавства. До останніх слід віднести: 1) Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р., яка була ратифікована Законом України від 10.11.1994 р.; 2) Резолюцію 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні», яка була ухвалена у Страсбурзі від 04.10.2010 р.; 3) Резолюцію (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28.09.1977 р.; 4) Рекомендації № R (91) 1 стосовно адміністративних санкцій від 13.02.1991 р.; 5) Рекомендації Rec (2001) 19 «Про участь громадян у місцевому публічному житті» від 06.12.2001 р.; 6) Договір про заснування Європейського Співтовариства тощо.

Заслужують на увагу укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження органів виконавчої влади, прийняті у межах їхньої компетенції, оскільки саме останніми сьогодні врегульовано більшість процесуальних засад діяльності органів публічної адміністрації. До нормативно-правових актів Президента України доцільно віднести: «Про утворення військово-цивільної адміністрації», «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік, «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримка ініціатив громадськості у цій сфері», «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» тощо.

У свою чергу, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України містять велику кількість процесуальних норм, оскільки безпосередньо визначають процесуальний порядок здійснення як публічно-сервісної, так і контрольно-наглядової діяльності органів публічної адміністрації. Як приклад, наведемо наступні: «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва вибухових матеріалів промислового призначення», «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», «Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування», «Про затвердження Порядку здійснення контролю у сфері державної реєстрації», «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах інформації та ін.

Особливе місце в цій групі процесуальних нормативно-правових актів займають акти, які приймаються центральними та територіальними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, військово-цивільними адміністраціями. Оскільки, саме цими органами приймаються інструкції, правила, методики, які містять процесуальну форму реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб. Питання полягає в тому, що саме на підзаконному рівні визначається процесуальна регламентація реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб, що не відповідає сучасним потребам практики правозастосування.

На думку О.І. Прищепи, загальні норми та правила поведінки, сформульовані в законах, не в змозі охопити всі аспекти життя суспільства, що потребують правового регулювання. Тому виникає необхідність у конкретизації та деталізації законодавчих норм на стадії їх застосування [10, с.16; 11]. Ми тільки частково погоджуємося із вищенаведеним, оскільки вважаємо, що під законодавче закріплення повинні підпадати всі без винятку суспільні відносини. Питання полягає в тому, що особливості тієї чи іншої сфери суспільних відносин можуть бути урегульовані на рівні підзаконної нормотворчості, але це повинно розглядатися скоріше як виняток, а не як правило. Дійсно «ідеальна модель» регулювання суспільних відносин це

закріплення відповідних правил поведінки на рівні закону, що відповідає принципу верховенства права. Тому доцільно прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України (Адміністративно-процесуальний кодекс), який би унормував процесуальну форму здійснення управлінського адміністративного процесу. При цьому припускаємо, що передбачити всі моделі процесуальної форми реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації буде не просто. Тому, прийняття підзаконних нормативних актів будемо вважати на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства скоріше винятком, аніж правилом, оскільки норми Конституції України, які закріпивши вищу юридичну силу законів, передбачили допустимість здійснення в Україні й підзаконного регулювання суспільних відносин. Для прикладу наведемо наступні нормативно-правові акти: наказ Міністерства юстиції України «Про заходи Міністерства юстиції щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення», наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян у Міністерство молоді і спорту України», постанова Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок видачі юридичним особам ліцензій на надання банками послуг з інкасації», розпорядження керівника обласної військово-цивільної адміністрації «Про організацію збереження та ведення трудових книжок громадян, які працюють за трудовими договорами в іноземних представництвах, іноземних кореспондентів, співпрацівників міжнародних організацій та інших прирівняних до них іноземців на території Донецької області», розпорядження Керівника обласної військово-цивільної адміністрації «Про Порядок виплати одноразових грошових винагород спортсменам та тренерам Донецької області» тощо.

Наступним елементом процесуального законодавства, яке регламентує діяльність органів публічної адміністрації, слід назвати адміністративні договори. Останні ще не набули свого широкого розповсюдження для регулювання адміністративно-процесуальних відносин. Ця категорія була введена в правовий обіг, шляхом закріплення змісту останнього в Кодексі адміністративного судочинства України. Так під останнім розуміють – дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій

суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [12]. В науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, за загальною редакцією В.К. Матвійчука пропонують розрізняти адміністративні договори на: установчі; компетенційно-розмежувальні; про делегування повноважень; програмно-політичні; про дружбу й співробітництво; про громадянську згоду; міжнародні договори; договори між державними та недержавними структурами тощо [13, с.90]. В цілому запропонована класифікація є цікавою, але в зміст останньої покладені різні класифікаційні критерії. В якості прикладів наступні адміністративні договори як джерело адміністративно-процесуального права: 1) «Типова генеральна угода про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління» [14], 2) «Типова мирова угода про припинення провадження в справі про порушення митних правил» [15], 3) Галузева угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК Профспілки освіти і науки на 2011–2015 роки [16]; 4) Типова угода про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України [17] та ін.

В якості окремої групи нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації доцільно виокремити акти органів місцевого самоврядування. До останніх належать рішення, прийняті шляхом місцевих референдумів, а також радими та їх виконавчими комітетами. Такі акти, відповідно до ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], прийняті в межах своїх повноважень, є обов'язковими для виконання на адміністративно-територіальній одиниці. Це ж слід сказати і про розпорядження посадових осіб місцевого самоврядування. Тобто, це локальні нормативно-правові акти, які прийняті органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції, що за своїм змістом відповідають чинному законодавству або прийняті на його виконання. Основним документом, який визначає організаційно-процедурні питання діяльності виконавчого комітету є регламент, котрий затверджується з метою забезпечення здійснення виконавчим комітетом покладених на нього повноважень та впорядкування документування управлінської діяльності. У зазначених статутних актах визначаються правові засади функціонування відповідних органів [19, с.39].

Представницькі органи місцевого самоврядування, на підставі ст.143 Конституції та ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування на термін повноважень його органів, в яких у повному обсязі визначається зміст діяльності органів, організацій та осіб, які функціонують у досліджуваній сфері. Як приклад, можна навести: рішення Київської міської ради № 37/6253 «Про затвердження правил розміщення рекламних засобів у місті Києві», рішення Одеської міської ради № 1625–VII «Про надання дозволів громадянам та розробку проєктів землеустрою щодо відведення земельних ділянок», рішення Івано-Франківської міської ради № 310 «Про оскарження постанов адміністративних комісій» та ряд інших.

В якості нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації доцільно віднести адміністративні акти юридичних осіб публічного права. До останніх належать нормативні акти, прийняті юридичними особами публічного права (державними підприємствами, установами та організаціями) в межах їх компетенції: устави, положення, накази керівника, рішення громадських та наглядових рад, методики, правила, ліцензійні умови, які містять процесуальну форму реалізації прав і свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічного управління.

Звернемо увагу, що сьогодні в науковій літературі до джерел адміністративно-процесуального права відносять також і постанови Пленуму Верховного суду України та постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України, котрі містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного та процесуального права [20, с.63]. На власне переконання з цього приводу, зазначимо, що судовий прецедент в нашій правовій системі права в цілому та адміністративно-процесуальному не відноситься до джерел права. Більшість судових рішень, які стосуються вирішення конкретних індивідуальних справ не можуть вважатись джерелом права. Але треба визнати, що рішення Вищого адміністративного суду та Верховного Суду України, а також окремих рішень Пленумів Верховного Суду України можна віднести до джерел адміністративно-процесуального права, якщо останні: 1) містять норми-приписи, які без-

посередньо впливають на регулювання суспільних відносин, котрі виступають предметом відповідної галузі права; 2) дія цих рішень поширюється на значне коло суб'єктів відповідних галузевих правовідносин; 3) чітко відстежується причино-наслідкові (детерміністичні) зв'язки між волевиявленням суду та змінами в поведінці або діяльності суб'єктів, для яких рішення суду має відповідне значення [21, с.145]. Усвідомлюючи значення останніх для процесуальної практики правозастосування, вважаємо виділення останніх в якості самостійної групи нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну діяльність органів публічної адміністрації передчасним.

Аналіз груп нормативно-правових актів, які є джерелом адміністративно-процесуального права можна систематизувати за ознакою предмету правового регулювання: 1) нормативно-процесуальні акти, які регламентують управлінський, деліктний процес та здійснення адміністративного судочинства; 2) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальний статус та адміністративно-процесуальну правосуб'єктність органів публічної адміністрації; 3) нормативно-процесуальні акти, які визначають процесуальну форму вирішення конкретної індивідуальної справи.

На підставі вищенаведеного сформулюємо визначення нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Під останнім слід розуміти сукупність нормативно-процесуальних актів різної юридичної сили, що регулюють адміністративно-процесуальні відносини у сфері публічного управління та спрямовані на чітку регламентацію процедурного аспекту, що сприяє недопущенню свавілля з боку органів публічної адміністрації, забезпечує рівність осіб перед законом, оскільки до всіх однорядкових справ застосовується однакова процесуальна форма вирішення конкретної індивідуальної справи.

Зазначимо, що з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції у європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх, є необхідним здійснити ряд кроків, а саме: 1) уніфікація та вироблення чітких правил діяльності органів публічної адміністрації з метою ефективного здійснення публічного управління та дотримання прав і свобод громадян, реалізації

публічної функції держави й дотримання публічних інтересів; 2) доопрацювання та прийняття проекту Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», що надасть можливість залучити приватних осіб до виконання окремих повноважень органів публічної адміністрації. Адже в Україні не повною мірою враховуються положення рекомендацій Ради Європи, а також досвід провідних європейських країн щодо залучення приватних осіб до виконання завдань і окремих повноважень органів публічної адміністрації; 3) розроблення кодифікованого нормативно-правового акта, який би визначив базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки, а також гарантії діяльності органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів – «Про систему органів

публічної адміністрації», або «Кодекс належної адміністрації»; 4) з метою вироблення єдиної процесуальної форми прийняття підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації та механізму їх оскарження доцільно прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти»; 5) прийняття Адміністративно-процесуального Кодексу (Адміністративно-процедурного Кодексу), яким має бути врегульовано порядок зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації, зокрема в частині прийняття адміністративних актів, провадження за заявами фізичних та юридичних осіб, за ініціативою адміністративних органів, шляхом законодавче закріплення чіткої, виваженої, науково обґрунтованої, ефективної процесуальної форми розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Шоробура І. М., Долинський Є. В., Долинська О. О. Менеджмент вищої освіти : навч. посібник. Хмельницький : ПП Заколотний М. І., 2015. 366 с.
2. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
3. Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М. : Изд-во юрид. лит., 1961. 172 с.
4. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. 187 с.
5. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. : Юрид. лит-ра, 1982. 256 с.
6. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.
7. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні. К. : Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, 1998. 62 с.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
10. Прищепя О. І. Правові акти органів виконавчої влади в системі правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2010. 183 с.
11. Адміністративне право України : підруч. / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2003. 576 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747–IV. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
13. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. Т.2 / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. К. : Алерта, КНТ, 2008. 752 с.
14. Про затвердження Типової генеральної угоди про передачу повноважень на здійснення функцій управління корпоративними правами держави уповноваженим органам управління : наказ Фонду державного майна України від 04.11.2013 № 3513. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1968-13>.
15. Про затвердження Типової мирової угоди про припинення провадження в справі про порушення митних правил : наказ Мінфін України від 28.05.2012 № 607. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12#n15>.
16. Галузева угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та ЦК Профспілки освіти і науки на 2011–2015 роки. URL: <http://pon.org.ua/engine/download.php?id=1612>.
17. Про затвердження Типової угоди про консульські функції, виконання яких доручається нештатним (почесним) консулам України, та про обов'язки нештатних (почесних) консулів України : Постанова

Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1331. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF>.

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
19. Коваленко В. В. Організація діяльності юридичної служби органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2013. 198 с.
20. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
21. Цоклан В. І., Федоренко В. Л. Система сучасних джерел конституційного права, К. : Ліра-К, 2009. 400 с.

REFERENCES

1. Shorobura, I. M., Dolyns'kyi, YE. V., & Dolyns'ka, O. O. (2015). *Menedzhment vyshchoyi osvity: navch. posibnyk* [Management of Higher Education: Teaching. manual]. Khmel'nyts'kyi: PP Zakolodnyy M. I. (in Ukr.).
2. Skakun, O. F. (2000). *Teoryya hosudarstva y prava: uchebnyk* [The theory of state and law: a textbook]. Kharkiv: Konsum; Un-t vnutr. del (in Ukr.).
3. Yavich, L. S. (1961). *Problemy pravovogo regulirovaniya sovetskikh obshchestvennykh otnosheniy* [Problems of the legal regulation of Soviet public relations]. Moskva: Izd-vo yurid. lit. (in Russ.).
4. Alekseyev, S. S. (1966). *Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve* [The mechanism of legal regulation in a socialist state]. Moskva: Yurid. lit. (in Russ.).
5. Gorshenev, V. M. (1982). *Sposoby i organizatsionnyye formy pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom obshchestve* [Methods and organizational forms of legal regulation in a socialist society]. Moskva: Yurid. lit-ra (in Russ.).
6. Mel'nyk, O. M. (2004). *Pravove rehulyuvannya ta shlyakhy pidvyshchennya yoho efektyvnosti* [Legal regulation and ways to increase its efficiency]. Kandydats'ka dysertatsiya (12.00.01). Kyiv (in Ukr.).
7. *Konstytutsiya Ukrayiny* [The Constitution of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (28.06.1996 No 254к/96-ВР). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (in Ukr.).
8. *Kontseptsiya administratyvnoyi reformy v Ukrayini* [The Concept of Administrative Reform in Ukraine]. Kyiv: Derzhavna komisiya z provedennya v Ukrayini administratyvnoyi reformy, 1998 (in Ukr.).
9. *Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020»* [About the Strategy of Sustainable Development «Ukraine 2020»]. Ukaz Prezidenta Ukrayiny (12.01.2015 No 5/2015). Retrieved from: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (in Ukr.).
10. Pryshchepa, O. I. (2010). *Pravovi akty orhaniv vykonavchoyi vlady v systemi pravovykh aktiv Ukrayiny* [Legal acts of executive power in the system of legal acts of Ukraine]. Kandydats'ka dysertatsiya (12.00.07). Kharkiv (in Ukr.).
11. Bytyak, YU. P., Harashchuk, V. M., Bohuts'kyi, V. V. etc. ; Bytyak, YU. P., Harashchuk, V. M., & Zuy, V. V. (Reds.). (2003). *Administratyvne pravo Ukrayiny: pidruch.* [Administrative law of Ukraine: textbook]. Kharkiv: Pravo (in Ukr.).
12. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny* [Code of Administrative Procedure of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (06.07.2005 No 2747-IV). Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (in Ukr.).
13. Matviychuk, V. K., & Khar I. O.; Matviychuk V. K. (Red.). (2008). *Naukovo-praktychnyy komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny* [Scientific and practical commentary on the Code of Administrative Justice of Ukraine]. v 2-kh t. T.2. Kyiv: Alerta, KNT (in Ukr.).
14. *Pro zatverdzhennya Typovoyi heneral'noyi uhody pro peredachu povnovazhen' na zdiysnennya funktsiy upravlinnya korporatyvnymy pravamy derzhavy upovnovazhenym orhanam upravlinnya* [On approval of the Model General Agreement on the transfer of authority to exercise the functions of corporate rights management of the State to the competent authorities]. Nakaz Fondu derzhavnoho mayna Ukrayiny (04.11.2013 No 3513). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1968-13> (in Ukr.).
15. *Pro zatverdzhennya Typovoyi myrovoyi uhody pro pryypynennya provadzhennya v spravi pro porushennya mytnykh pravyl* [About the approval of the Model World Agreement on termination of proceedings in a case concerning violation of customs rules]. Nakaz Minfin Ukrayiny (28.05.2012 № 607). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12#n15> (in Ukr.).
16. *Haluzeva uhoda mizh Ministerstvom osvity i nauky, molodi ta sportu Ukrayiny ta TSK Profspilky osvity i nauky na 2011–2015 roky* [Sectoral agreement between the Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine and the Central Committee of the Trade Union of Education and Science for 2011-2015]. Retrieved from: <http://pon.org.ua/engine/download.php?id=1612> (in Ukr.).

17. *Pro zatverdzhennya Typovoyi uhody pro konsul's'ki funktsiyi, vykonannya yakykh doruchayet'sya neshtatnym (pochesnym) konsulam Ukrayiny, ta pro obov'yazky neshtatnykh (pochesnykh) konsuliv Ukrayiny* [About the approval of the Model Agreement on Consular Functions, the execution of which is entrusted to the Extraordinary (Honorary) Consuls of Ukraine, and the duties of the Extraordinary (Honorary) Consuls of Ukraine]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (21.12.2011 No 1331). Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1331-2011-%D0%BF> (in Ukr.).
18. *Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini* [On Local Self-Government in Ukraine]. Zakon Ukrayiny (21.05.1997 No 280/97-VR). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80>.
19. Kovalenko, V. V. (2013). *Orhanizatsiya diyal'nosti yurydychnoyi sluzhby orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Organization of the legal service of local self-government bodies]. Kandydats'ka dysertatsiya (12.00.07). Kharkiv (in Ukr.).
20. Dem's'kyi, E. F. (2008). *Administratyvne protsesual'ne pravo Ukrayiny: navch. posib.* [Administrative Procedural Law of Ukraine: Teach. manual]. Kyiv: Yurinkom Inter (in Ukr.).
21. Tsoklan, V. I., & Fedorenko, V. L. (2009). *Systema suchasnykh dzherel konstytutsiynoho prava* [The system of modern sources of constitutional law]. Kyiv: Lira-K (in Ukr.).

Надійшла 15.11.2017

Артеменко І. А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 12–21. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_3.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1186658>

Здійснено аналіз груп нормативно-правових актів, які є джерелом адміністративно-процесуального права та систематизовано їх за ознакою предмету правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації. Сформульовано визначення нормативно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Виокремлено певні кроки, які спрямовані на забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права та створення умов для інтеграції у європейський правовий простір, а також підвищення ефективності діяльності останніх.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, суб'єкт, адміністративно-процесуальне право, процесуальна форма, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність

Артеменко И.А. Правовые основы деятельности органов публичной администрации как субъектов административно-процессуального права

Осуществлен анализ групп нормативно-правовых актов, которые являются источником административно-процессуального права и систематизированы по признаку предмета правового регулирования деятельности органов публичной администрации. Сформулировано определение нормативно-правового регулирования деятельности органов публичной администрации как субъектов административно-процессуального права. Выделены определенные шаги, направленные на обеспечение действенного правового регулирования деятельности органов публичной администрации как субъектов административно-процессуального права и создание условий для интеграции в европейское правовое пространство, а также повышение эффективности деятельности последних.

Ключевые слова: органы публичной администрации, субъект, административно-процессуальное право, процессуальная форма, административно-процессуальная правосубъектность

Artemenko I.A. Legal Basis Activity of Bodies of Public Administration as Administrative and Processal Law Subjects

The article analyzes the groups of normative legal acts that are the source of administrative procedural law and are systematized on the basis of the subject of legal regulation of the activities of public administration bodies. The definition of normative-legal regulation of activity of bodies of public administration as subjects of administrative procedural law is formulated. Some steps are taken to ensure effective legal regulation of the activities of public administration bodies as subjects of administrative procedural law and creation of conditions for integration into the European legal space, as well as improving the efficiency of the latter.

In particular, it was suggested a number of steps to be taken to ensure effective legal regulation of the activities of the public administration bodies: 1) unification and elaboration of clear rules of public administration bodies activity with the purpose of effective implementation of public administration and observance of the rights and freedoms of citizens, realization of the state public function and observance of public interests; 2) the elaboration and adoption of the draft Law of Ukraine «On the

procedure for delegation of executive bodies and local authorities powers», which will enable individuals to be involved in the implementation of certain authorities of public administration bodies; 3) the development of a codified normative legal act that would define the basic principles, procedural status, procedural rights and obligations, as well as guarantees of the activities of public administration bodies in order to unify their activities and develop the relevant standards – «On the system of public administration bodies» or «Code of Good Administration»; 4) in order to develop a unified procedural form of the adoption of by-law normative legal acts by public administration bodies and the mechanism of their appeal, it is expedient to adopt the Law of Ukraine «On normative-legal acts»; 5) adoption of the Administrative Procedure Code, that should regulate the external of public administration bodies activities, in particular, in relation to the adoption of administrative acts, proceedings on applications of individuals and legal entities, on the administrative bodies initiative, by means of legislative consolidation of a clear, well-balanced, scientifically substantiated, effective procedural form of consideration of individual-specific issues in the public administration field.

Key words: *public administration authorities, subject, administrative and procedural law, procedural form, administrative and procedural legal personality*