

**КАТЕГОРІЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ОРГАН»
В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**
**THE CATEGORY OF “ADMINISTRATIVE BODY” IN THE ADMINISTRATIVE
AND PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE**

У статті розглянуто ознаки, теоретичне розуміння та законодавче регулювання категорії «адміністративний орган», що використовується в адміністративно-процедурному законодавстві України.

Автором сформульовані ознаки адміністративного органу: 1) адміністративним органом є суб'єкт, який здійснює функції публічної адміністрації; 2) адміністративним органом може вважатися суб'єкт, який уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, однак за інституційно-владною ознакою не є суб'єктом публічної адміністрації; 3) Закон України «Про адміністративну процедуру» не наводить вичерпного переліку адміністративних органів як учасників адміністративної процедури; 4) адміністративному органу автоматично характерні загальні правові ознаки органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, якщо перелічені владні суб'єкти беруть участь в адміністративно-процедурних правовідносинах; 5) адміністративним органом може бути посадова особа відповідного органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування; 6) для визначення повноважень адміністративного органу слід керуватися законодавством України, в якому установлені повноваження органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування; 7) адміністративному органу характерні інституційні та організаційно-правові ознаки.

Констатовано, що невід'ємним компонентом адміністративно-процедурного статусу адміністративного органу є визначення його компетенції. Компетенція адміністративного органу може бути предметною та територіальною.

Зроблено висновок, що закріплені у Законі України «Про адміністративну процедуру» ознаки адміністративного органу дають підстави стверджувати, що використання цієї адміністративно-правової категорії можливе виключно в адміністративно-процедурних правовідносинах та не може застосовуватися в інших видах адміністративних правовідносин. Поняття «адміністративний орган» не замінює у повній мірі таких доктринальних категорій адміністративного права як «суб'єкт публічної адміністрації» або «орган публічної адміністрації», оскільки не містить прямої релевації з будь-яким суб'єктом, що наділений владними повноваженнями у сфері публічного управління.

Ключові слова: адміністративна процедура, компетенція, особа, адміністративний акт, повноваження, учасники адміністративної процедури.

The article examines the features, theoretical understanding and legislative regulation of the category of «administrative body» used in the administrative and procedural legislation of Ukraine.

The author formulated the following features of an administrative body: 1) an administrative body is a subject to perform the functions of public administration; 2) an administrative body can be considered a subject that is authorized to perform public administration functions, but is not a subject of public administration on the basis

by institutional and power characteristics; 3) the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» does not provide an exhaustive list of administrative bodies as participants in the administrative procedure; 4) an administrative body is automatically characterized by the general legal features of an executive body, a government body of the Autonomous Republic of Crimea, a body of local self-government, if the listed power subjects are involved in administrative and procedural legal relations; 5) an administrative body may be an official of the relevant executive body, a government body of the Autonomous Republic of Crimea, a body of local self-government; 6) to determine the powers of an administrative body, one should be guided by the legislation of Ukraine, which establishes the powers of the executive body, a government body of the Autonomous Republic of Crimea, a body of local self-government; 7) an administrative body is characterized by institutional and organisational and legal features.

It is stated that an integral component of the administrative and procedural status of an administrative body is the definition of its competence. The competence of an administrative body may be substantive and territorial.

The author concluded that the features of an administrative body enshrined in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» give grounds to assert that the use of this administrative category is possible only in administrative and procedural legal relations and cannot be used in other types of administrative legal relations. The concept of «administrative body» does not fully replace such doctrinal categories of administrative law as «subject of public administration» or «body of public administration», since it does not contain any relevance to any subject that is endowed with authorities in the sphere of public administration.

Key words: *administrative procedure, competence, person, administrative act, powers, participants of administrative procedure.*

Вступ. В адміністративному праві України відбулася новація розуміння явища адміністративної процедури з огляду на європейський досвід та традиції публічного адміністрування.

У зв'язку із змінами у правовому регулюванні відносин публічного адміністрування, що складаються між суб'єктами владних повноважень і приватними особами (фізичними або юридичними особами, громадськими об'єднаннями, іншими суб'єктами права), виникає необхідність наукового осмислення сучасного стану адміністративних правовідносин, зокрема тих, що характеризуються зовнішнім проявом владно-управлінського впливу у формі прийняття індивідуальних управлінських рішень або вчинення юридично значимих управлінських дій – адміністративних актів.

У системі адміністративних правовідносин розрізняють, зокрема, матеріальні, процедурні та процесуальні адміністративні правовідносини.

Завдяки прийняттю Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі по тексті – ЗАП) [1] на законодавчому рівні відбулося визначення статичної і динаміки адміністративно-процедурних правовідносин.

Це має достатньо вагому роль для майбутнього розвитку адміністративного права загалом та адміністративно-процедурного права зокрема, оскільки сприяє чіткому розмежуванню процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин, тобто адміністративної процедури і адміністративного процесу.

Звісно ж не вирішеним залишається питання адміністративно-юрисдикційних правовідносин, що виникають у зв'язку із притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності, оскільки чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення регулює як процедурні, так і процесуальні правовідносини.

Поява загального законодавчого акта про адміністративну процедуру також засвідчило, що розвиток національного адміністративного законодавства отримало превалювання над розвитком адміністративно-правової доктрини. Це потребує на теоретичному рівні осмислення та вироблення актуальних наукових положень, що обґрунтовують законодавчі ознаки, принципи, особливості адміністративної процедури, сутність й особливості адміністративно-процедурних правовідносин.

Актуальні питання дослідження сучасного стану адміністративної процедури в Україні у своїх наукових працях розкривають В. Бевзенко, І. Бойко, Т. Коломєць, В. Тимошук, А. Школик та ін.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз категорії «адміністративний орган» у контексті правового регулювання відносин адміністративної процедури.

Результати дослідження. Суб'єктами адміністративної процедури є адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи.

Наведений підхід забезпечує чітке розмежування обсягу прав та правомочностей для суб'єктів адміністративного права у сфері адміністративної процедури.

Важливим є, що законодавець виокремив у коло самостійних учасників адміністративно-процедурних правовідносин заінтересованих осіб. Зазначена новація підвищує ефективність та демократизм публічного управління, залучає громадян до вирішення конфліктів з суб'єктами владних повноважень на досудовому етапі.

Правова категорія «адміністративний орган» вперше з'явилася у законі про загальну адміністративну процедуру. До цього часу в адміністративному праві послуговувалися різними поняттями для позначення суб'єкта, який наділений владними управлінськими функціями у сфері публічного управління. Зокрема, це такі поняття як «суб'єкт публічної адміністрації», «орган публічної адміністрації», «суб'єкт публічного адміністрування», «орган публічного управління», «уповноважений владний суб'єкт» та ін. Єдиного узгодженого підходу у доктрині адміністративного права щодо використання згаданих понять немає, однак обов'язковою дефінітивною ознакою для владно-управлінського суб'єкта є наявність у нього повноважень для прийняття рішень та/або вчинення дій з метою досягнення завдань управлінської діяльності.

«До визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» у європейському праві застосовано два підходи: а) вузький та б) широкий. Вузький підхід полягає у визначенні суб'єкта публічної адміністрації як «регіональних органів, місцевих та інших органів публічної влади», «центрального уряду» та «публічної служби». Під органами публічної влади розуміються інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів. За широкого підходу до тлумачення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» до цієї групи учасників адміністративних відносин, зараховано: органи публічної влади та суб'єктів, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції» [2, с. 158-159].

Зауважимо, що для визначення носія владних повноважень в адміністративному судочинстві України використовується поняття «суб'єкт владних повноважень» (див. п. 7 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України) [3].

ЗАП визначає поняття «адміністративний орган» як орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідає до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (п. 1 ч. 1 ст. 2 ЗАП) [1].

Із наведеного законодавчого визначення можна виокремити такі правові ознаки адміністративного органу:

- 1) адміністративним органом є суб'єкт, який здійснює функції публічної адміністрації;
- 2) адміністративним органом може вважатися суб'єкт, який уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, однак за інституційно-владною ознакою не є суб'єктом публічної адміністрації (наприклад, органи професійного самоврядування саморегульованих організацій та ін.);

- 3) ЗАП не наводить вичерпного переліку адміністративних органів як учасників адміністративної процедури;

- 4) адміністративному органу автоматично характерні загальні ознаки органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, якщо перелічені владні суб'єкти беруть участь в адміністративно-процедурних правовідносинах;

- 5) адміністративним органом може бути посадова особа відповідного органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування;

- 6) для визначення повноважень адміністративного органу слід керуватися законодавством України, в якому установлені повноваження органу виконавчої влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування у конкретних галузевих правовідносинах;

- 7) адміністративному органу характерні інституційні та організаційно-правові ознаки.

Для порівняння, в теорії адміністративного судочинства (адміністративно-судового процесу) розрізняють три види суб'єктів владних повноважень, які у розумінні Кодексу адміністративного судочинства України можуть залучатися до адміністративного процесу:

- 1) суб'єкти зі статусом юридичної особи – органи виконавчої влади, державні органи, Національний банк України та їх територіальні представництва, органи влади Автономної

Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації, керівні органи саморегулювних організацій (наприклад, Аудиторська палата України), мілітаризовані утворення;

2) суб'єкти без статусу юридичної особи – структурні утворення колективних суб'єктів зі статусом юридичної особи, органи професійного самоврядування (наприклад, органи суддівського самоврядування), тимчасово створені комісії, будь-які інші колективні утворення, утворені на підставі й у спосіб, визначені законом та наділені певним обсягом адміністративних повноважень;

3) індивідуальні суб'єкти – публічні службовці, представники саморегулювних професій (наприклад, адвокати, арбітражні керуючі, аудитори, експерти, нотаріуси тощо) [4, с. 454-455].

Важливим для розуміння правового статусу адміністративного органу в адміністративній процедурі є присутність нерозривного зв'язку між обсягом і порядком здійснення владних повноважень та одним із принципів адміністративної процедури – принципом законності.

Автор свого часу зауважував, що адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, ЗАП та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тобто у відносинах адміністративної процедури закріплена продовжуваність конституційних положень про верховенство права (ст. 8 Конституції України) та правовий порядок у державі (ст. 19 Конституції України). Зміст законності є важливим в умовах закріплення ЗАП компетенції адміністративного органу, запровадження інституту відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу, врегулювання існуючих підходів до визначення правонаступництва адміністративного органу, встановлення правил розгляду скарг (адміністративне оскарження) [5, с. 346].

ЗАП визначає умови правомірності здійснення адміністративним органом дискреційного повноваження:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним ЗАП;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обгрунтованих випадків [1].

Невід'ємним компонентом адміністративно-процедурного статусу адміністративного органу є визначення його компетенції.

Компетенція адміністративного органу може бути предметною та територіальною.

Предметна компетенція адміністративного органу характеризується сукупністю адміністративних справ, які встановлені законом для його розгляду і вирішення. Адміністративна справа за заявою особи розглядається і вирішується, якщо інше не передбачено законом, адміністративним органом за вибором особи незалежно від її місця проживання (перебування), місцезнаходження (якщо адміністративне провадження не пов'язано з нерухомим майном) або за місцезнаходженням нерухомого майна, щодо якого ініційовано адміністративне провадження [1].

Територіальна компетенція адміністративного органу вказує на місце розгляду адміністративних справ адміністративним органом, а саме:

- за місцезнаходженням нерухомого майна (у справах, що стосуються нерухомого майна);
- за місцем проживання (перебування), місцезнаходження адресата, щодо якого ініційовано адміністративне провадження [1].

Щодо участі посадової особи адміністративного органу як адміністративного органу в адміністративній процедурі, то така особа уповноважена брати участь в адміністративному провадженні, якщо це передбачено законом та/або внутрішніми розпорядчими актами адміністративного органу. Це обумовлено необхідністю спрощення перебігу адміністративно-процедурних правовідносин та наділення правом посадової особи адміністративного органу приймати адміністративний акт як кінцевий юридично значимий управлінський результат адміністративного провадження.

Окремо ЗАП прирівнює до адміністративного органу уповноважену особу колегіального адміністративного органу. Так, до уповноваженої особи колегіального адміністративного органу

належать один із членів відповідного колегіального адміністративного органу або посадова особа апарату (секретаріату, виконавчого органу) цього органу.

В.П. Тимошук зауважує, що «особливістю правового статусу адміністративного органу в адміністративній процедурі, фактично однією з її засад, є вимога щодо неупередженості адміністративного органу. Адміністративний орган, його посадові та службові особи не повинні мати ніякої особистої (неправомірної) заінтересованості в результаті вирішення справи» [6, с. 41]. Саме тому у ст. 23 ЗАП закріплено процедуру відводу (самовідводу) посадової особи адміністративного органу.

У наукових джерелах існує думка, що потрібно «прагнути до ситуації, коли адміністративні акти приймаються на якомого нижчих рівнях адміністративної системи: спеціалістами / виконавцями, а не керівниками структурних підрозділів, і тим паче не керівниками органів. Також важливо прийти до моделі врядування, коли адміністративні акти у статутних (статусних) адміністративних органах приймаються саме професійними публічними службовцями, а не особами, що займають політичні посади. Так само треба прагнути до такого розподілу повноважень у системі органів влади, щоб адміністративні акти приймалися не політичними органами (органами, що покликані формувати політику), а саме адміністративними органами» [7, с. 119].

Висновки. Аналіз категорії «адміністративний орган» засвідчує, що законодавець продовжує практику визначення основних понять адміністративного права України в різних законодавчих актах з огляду на проблемність систематизації адміністративного законодавства.

Передбачені ЗАП дефінітивні ознаки адміністративного органу дають підстави стверджувати, що використання цієї адміністративно-правової категорії можливе виключно в адміністративно-процедурних правовідносинах та не може застосовуватися в інших видах адміністративних правовідносин.

Поняття «адміністративний орган» не замінює у повній мірі таких доктринальних категорій адміністративного права як «суб'єкт публічної адміністрації» або «орган публічної адміністрації», оскільки не містить прямої релевації з будь-яким суб'єктом, що наділений владними повноваженнями у сфері публічного управління.

Важливим для розуміння категорії «адміністративний орган» є положення, відповідно до якого окрім ЗАП правовий статус адміністративного органу визначається іншими законодавчими актами України.

Демократизм публічного управління визначається рівнем закріплення у законодавстві та виконанням у практичній площині носіями владних повноважень своїх обов'язків. ЗАП не містить окремої статті, в якій визначено вичерпний перелік обов'язків адміністративного органу, що цілком закономірно, оскільки такі обов'язки випливають з положень Конституції України та актів законодавства України, якими визначено адміністративно-правове положення суб'єктів публічної адміністрації, їхні завдання та повноваження у різних сферах публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.
2. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України в ред. від 03.10.2017 № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
4. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : Підручник / За ред. Бевзенка В. М. Видання третє, змінене, доповнене і перероблене. К. : ВД «Дакор», 2022. 1256 с.
5. Муза О. В. Законність як формалізована засада адміністративної процедури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 345–347.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив : Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимошука В. П. К., 2023. 545 с.