

## ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ЗВЕРНЕНЬ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

### APPLICATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION DURING THE EXAMINATION OF APPLICATIONS BY A PUBLIC ADMINISTRATION ENTITY

Котляревська Г.М.,

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права

Приватне акціонерне товариство

«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

У статті розглянуто теоретико-правові засади належного застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян як детермінанти прикладного забезпечення принципу верховенства права. Доведено, що правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування розсуду закріплено Законом України «Про звернення громадян» без прямої вказівки на це.

Встановлено, що основи застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень суб'єктами публічної адміністрації містяться у нормативно-правових актах, які регулюють функціонування суб'єкта публічної адміністрації, здійснення адміністративних процедур розгляду звернень та ухвалення за їх результатами відповідей у конкретних правовідносинах та тих, які визначають правомірність застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень.

**Ключові слова:** адміністративний розсуд, верховенство права, звернення громадян, розгляд звернень громадян, суб'єкт публічної адміністрації.

В статье рассмотрены теоретико-правовые основы надлежащего применения административного усмотрения субъектом публичной администрации при рассмотрении обращений граждан как детерминанты прикладного обеспечения принципа верховенства права. Доказано, что правомочность субъекта публичной администрации на применение усмотрения закреплена Законом Украины «Об обращениях граждан» без прямого указания на это.

Установлено, что основы применения административного усмотрения при рассмотрении обращений субъектами публичной администрации содержатся в нормативно-правовых актах, регулирующих функционирование субъекта публичной администрации, осуществление административных процедур рассмотрения обращений и принятия по их результатам ответов в конкретных правоотношениях и тех, которые определяют правомерность применения административного усмотрения при рассмотрении обращений.

**Ключевые слова:** административное усмотрение, верховенство права, обращения граждан, рассмотрение обращений граждан, субъект публичной администрации.

The article deals with the consideration of theoretical and legal fundamentals of an adequate application of administrative discretion by a public administration entity when examining the citizens' appeals as determinants of applied guarantee of the principle of the rule of law. It is proved that competence of a public administration entity to apply the discretion is enshrined in the Law "On Citizens' Appeals" without explicit indication of it.

The research establishes the principles of the application of administrative discretion during the examination of appeals by public administration entities are specified in statutory legal acts, which regulate the functioning of a public administration entity, the performance of administrative procedures for the examination of appeals and rendering responses based on their results in particular legal relations and those which define the competence of the application of administrative discretion when examining appeals.

**Key words:** administrative discretion, rule of law, citizens' appeals, examination of citizens' appeals, public administration entity.

Актуальність теми дослідження. На теперішній час Україна перебуває на стадії впровадження принципів верховенства права й належного врядування у діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що пов'язано, по-перше, з інтеграцією до Європейського Союзу, по-друге, з удосконаленням правового регулювання усіх сфер життя. Одним із питань, що потребує особливої уваги, є реалізація принципу заборони зловживання дискреційними повноваженнями як елементу принципу верховенства права. Вимога до належного застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень громадян має бути безальтернативною, тому потребує теоретико-правового осмислення відповідності дискреційних повноважень прийнятим рішенням. Детермінація застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень громадян розширює можливості реалізації права громадян на звернення, забезпечує участь громадян у вирішенні суспільно значущих питань, виступає індикатором довіри громадян до влади. У зв'язку із цим актуальності набуває наукове дослідження специфіки реалізації дискреційних повноважень суб'єкта публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян.

Як уявляється, звернення громадян, будучи суб'єктивним конституційним правом, є формою участі в управлінні державними справами, способом захисту та поновлення порушеного права чи законного інтересу особи, джерелом інформації про ефективність та результа-

тивність функціонування суб'єктів владних повноважень і рівня довіри до них. Тому дослідження питань щодо вимог, які висуваються до суб'єктів публічної адміністрації під час розгляду звернень, має не лише теоретичне, але й практичне значення, що першочергово пов'язано з опозиціонуванням України в якості правової держави, у якій ефективно функціонують інститути громадянського суспільства.

**Ступінь розробленості проблеми.** Науковими розробками, які охоплюють питання, пов'язані з компетенцією суб'єктів публічного адміністрування та особливостями реалізації ними дискреційних повноважень, займалися: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, Р.С. Мельник та інші. Значення наукових доробків вказаних учених не викликає ніяких сумнівів, однак дослідження питання застосування дискреційних повноважень, що має наслідком прийняття рішення по зверненню громадян, здійснювалось доволі фрагментарно.

**Метою** статті є дослідження умов належного застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян як детермінанти теоретико-прикладного забезпечення принципу верховенства права.

**Виклад основного змісту.** Передусім необхідно вказати, що право на звернення передбачено ст. 40 Конституції

України, якою встановлено, 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 [3].

Загальні засади практичної реалізації права на внесення до органу державної влади та органу місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викриття недоліків у їх роботі, оскарження дії посадових осіб деталізовано Законом України «Про звернення громадян» [6].

Загалом, процес розгляду звернень громадян являє собою цілеспрямовану сукупність дій, що забезпечують погодження і координацію праці з метою досягнення суспільно значимих цілей та вирішення поставлених завдань, яких зазначено у змісті звернення. Під час здійснення суб'єктами публічної адміністрації діяльності щодо розгляду звернень, має бути дотримано принцип верховенства права, який, крім іншого, детермінується через заборону зловживання дискреційними повноваженнями. Крім того, коли особа реалізує об'єктивне право на звернення, з одного боку, вона вступає у конкретні правовідносини, набуваючи статусу заявника [1, с. 655], що виражено у сукупності відповідних прав та обов'язків. До прав особи належить і право на вимогу, щоб розгляд її звернення відбувся з дотриманням вимог об'єктивності та законності.

Показово, що правомочність суб'єкта публічної адміністрації на застосування розсуду закріплено Законом України «Про звернення громадян» без прямої вказівки на це. Так, у відповідності зі ст. 19 Закону України «Про звернення громадян», органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги [6]. Проте яких саме повноважень буде реалізовано зазначеними суб'єктами для цього, – законом не зазначено. Уповноважений суб'єкт публічної адміністрації має їх самостійно обрати, з урахуванням фактичних обставин, що стосуються звернення та наявних у нього повноважень, яких закріплено законом. Крім того, поняття «об'єктивної перевірки» є оціночним, а тому уповноважений суб'єкт має альтернативу вибору повноважень, які забезпечуватимуть його об'єктивність.

Необхідно зазначити, що розсуд є категорією в адміністративному праві, яка відображає специфіку діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Загалом поняття розсуду визначається як обрання альтернативного варіанту поведінки, який є найбільш прийнятним у визначених суспільних відносинах для визначеного суб'єкта цих відносин.

Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що під час розгляду звернень громадян суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір, який формується в процесі творчої діяльності для ухвалення правомірних рішень і здійснення дій повноважним суб'єктом у рамках його компетенції для вирішення питання, яке є предметом звернення [14, с. 328; 15, с. 188].

У той же час, слід сказати, що нормативне закріплення поняття «адміністративний розсуд» є відсутнім. Поряд із цим, у положеннях Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23.06.2016 р. було надано тлумачення поняття «дискреційні повноваження», яке є тісно пов'язаним із поняттям «адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації», тому що за їх допомогою відображається одне й теж саме – спосіб реалізації компетенції суб'єктів публічної адміністрації.

Показовим є те, що адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації під час розгляду звернень

громадян визначає зміст дискреційних повноважень, які являють собою сукупність прав та обов'язків публічної адміністрації, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково один із кількох варіантів вирішення питань, що містяться у зверненні.

Дискреційні повноваження щодо розгляду звернень громадян може бути закріплено в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів такими способами:

1) за допомогою оціночних понять, наприклад: «за наявності поважних причин орган вправі надати...», «у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам...» тощо;

2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються суб'єктом публічної адміністрації, якого уповноважено на розгляд звернення, не вказуючи підстав прийняття того чи іншого рішення або шляхом часткового визначення таких підстав;

3) шляхом надання суб'єктові публічної адміністрації права при виявленні певних обставин (настанні конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінського рішення залежно від власної оцінки цих фактів;

4) за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези чи диспозиції правової норми, що не дозволяють зробити однозначного висновку про умови застосування нормативного припису або правові наслідки застосування такого припису [5].

Застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень має відбуватися у межах чинного законодавства, що обґрунтовується положеннями ст. 6 Конституції України: «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та ст. 19: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, при застосуванні адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації для розгляду звернень, діяти у спосіб, якого не передбачено законом, видається неможливим.

Поряд із цим, об'єктивна обумовленість як загальна ознака діяльності публічної адміністрації є притаманною для застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень та має вираз у причинах та очікуваних результатах від його застосування. Слід вказати, що під причинами у філософії розуміють поняття, яке означає попередній у часі елемент причинно-наслідкового зв'язку явищ. Ключові причини застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень мають абсолютний характер. Так як наявна відсутність єдиного варіанту реалізації компетенції суб'єктами публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу. У тому випадку, коли є декілька можливих варіантів реалізації повноважень публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу, адміністративний розсуд буде застосовано в тій чи іншій мірі. Таке твердження пояснюється тим, що наявність у правовій реальності оціночних понять, відкритих правових переліків, прогалин у праві, що містять відносно визначені або альтернативні санкції, є очевидним, що потребує використання гнучких механізмів правового впливу.

Підсумовуючи роздуми стосовно застосування суб'єктом публічної адміністрації адміністративного розсуду під час розгляду звернень громадян як детермінанти прикладного забезпечення принципу верховенства права, відмітимо, що застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень є проявом реалізації повноважень. Тобто результатом діяльності має бути надання

відповіді на звернення, яким конкретно-визначені суспільні відносини будуть врегульованими та буде досягнуто стан, за якого дотримано та забезпечено права і свободи людини та громадянина.

При цьому, до ознак адміністративного розсуду під час розгляду звернень можна віднести такі: застосування виключно за умови дотримання принципу верховенства права; застосування виключно з урахуванням конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу; застосування виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено законодавством на розгляд звернень громадян та до компетенції яких належить предмет конкретного звернення; застосування здійснюється через вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин з конкретно-визначеним їх складом; застосування здійснюється у відповідності до належної мети, без наявності сторонніх намірів та власної вигоди.

Загалом, застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють реалізацію компетенції публічної адміністрації на підставі адміністративного розсуду.

Аналогічний підхід щодо визначення умов застосування адміністративного розсуду суб'єктами публічної адміністрації міститься і у Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про здійснення адміністративними органами дискреційних повноважень [13]. У вказаному міжнародному документі акцентовано увагу на тому, що, з одного боку, при здійсненні дискреційних повноважень адміністративний орган влади: переслідує лише ту мету, задля якої його наділено такими повноваженнями; дотримується принципу об'єктивності й безсторонності, дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації; забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою; приймає своє рішення в межах строку, прийнятеного з точки зору питання, яке вирішується; забезпечує узгодженість застосування норм адміністративного права. З іншого ж боку, при здійсненні дискреційних повноважень адміністративний орган влади одночасно враховує конкретні обставини кожної справи та лише ті фактори, що стосуються цієї конкретної справи.

Наголосимо, що до нормативно-правових актів, які формують основу застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень належать:

1) ті, що регулюють функціонування суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [7], «Про центральні органи виконавчої влади» [12], «Про Національну поліцію» [10], «Про Національний банк України» [9], «Про управління

об'єктами державної власності» [11], «Про місцеві державні адміністрації» [8]);

2) ті, що регулюють здійснення адміністративних процедур розгляду звернень та ухвалення за їх результатами відповіді на звернення у конкретних правовідносинах (наприклад, Закон України «Про звернення громадян» [6], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» [4] тощо);

3) ті, що регулюють правомірність застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень (наприклад, Конституція України, зокрема ст. 55 та ст. 124, якими встановлено правові засади судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації [3]; Кодекс адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийнято (вчинено) їх з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості [2] тощо).

Під час розгляду звернення суб'єкт публічного адміністрування має слідувати певним обмеженням, які формуються на основі об'єктивних та суб'єктивних факторів. Об'єктивними є фактори, яких встановлено на підставі нормативно-правових актів, та які є єдиними для усіх суб'єктів публічної адміністрації. В інших випадках застосування адміністративного розсуду буде мати характер безконтрольності, що є порушенням принципів права. Відсутність же законодавчих норм, якими регламентовано використання адміністративного розсуду, може призвести до довільного та неналежного використання повноважень суб'єктами публічної адміністрації. У той же час, суб'єктивними є фактори, яких встановлено на підставі індивідуального та творчого підходу особи, яка застосовує адміністративний розсуд, та які є відмінними у кожному конкретному випадку.

**Висновки.** Проаналізувавши теоретико-правові основи застосування адміністративного розсуду у діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час розгляду звернень громадян приходимо до висновку, що на його підставі визначається зміст дискреційних повноважень, які являють собою сукупність прав і обов'язків публічної адміністрації, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково один із кількох варіантів вирішення питань, які містяться у зверненні. Натомість аналіз положень чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що застосування адміністративного розсуду під час розгляду звернень є проявом реалізації повноважень, результатом чого є надання відповіді на звернення, яким конкретно-визначені суспільні відносини будуть врегульованими та буде досягнуто стан, за якого дотримано та забезпечено права і свободи людини та громадянина.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева и др. Москва : Инфра. М, 1998. 790 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-97-%D0%BF>
5. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
8. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.
9. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
11. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 46. Ст. 456.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
13. Рекомендації від 11.03.1980 р. № R(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи URL : <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Стариков Ю.Н. Административное право. В 2-х частях. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж. 1998. 392 с.
15. Тихомиров Ю.О. Современное публичное право: монографический учебник. Москва : ЭКСМО, 2008. 446 с.