

Цвіркун Ю.І.

Запорізький національний університет

СУТНІСТЬ ФЕНОМЕНУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНОГО СУБ'ЄКТА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті досліджено сутність феномену публічно-правових спорів щодо оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації. На підставі поєднання основних підходів у межах інтегративної теорії праворозуміння встановлено, що публічно-правовий спір являє собою правовідносини. Їх учасники самостійно не можуть вирішити існуючі між ними протиріччя щодо конкретного предмету суспільних відносин. Цей предмет знаходиться в межах дії права, зокрема спірне питання є частиною предмету адміністративного права і тісно пов'язаних із ним галузей права. Доведено, що одним із учасників виступає держава, орган публічної влади, її посадова особа або інший уповноважений носій публічно-владних повноважень, які діють із метою задоволення суспільних інтересів у межах, визначених правом. Визначено, що ці повноваження номінуються в межах публічно-владних управлінських функцій щонайменш за трьома напрямками, а саме: реалізації цих функцій, надання адміністративних послуг, порушенням прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму. Підсумовано, що даний спір для колегіальних суб'єктів публічної адміністрації специфікується ідеєю колегіальності, її функціональним навантаженням. Наголошено, що ігнорування цих особливостей на рівні процесу адміністративного судочинства зумовлює низьку ефективність вирішення даної категорії спорів, а в підсумку – послаблення правової захищеності прав людини і суспільства, подальше поглиблення кризи довіри до судів та інших гілок публічної влади.

Ключові слова: адміністративні послуги, владні повноваження, колегіальність, публічна адміністрація, публічно-владні управлінські функції, спір.

Постановка проблеми. Останнім часом в українському суспільстві зростає гострота публічно-правових спорів. Громадяни переважно не довіряють суб'єктам публічної адміністрації і критично ставляться до більшості її соціально важливих рішень. При цьому відсутність ефективних механізмів медіації та правосуддя щодо оскарження незаконних рішень, дій та бездіяльності цих суб'єктів із часом призводить до таких масових явищ боротьби за свої права, як масові виступи з вимогою структурних політичних і правових реформ. Звісно, до цього руху долучаються різні політичні сили зі своїми кон'юнктурними інтересами та низькими мотивами як усередині, так і ззовні країни, що перетворює правову і політичну системи в ці періоди на ефемерні явища, наповнюючи безладом, правовою непевністю та незахищеністю громадян. У цьому зв'язку теоретичні напрацювання в межах заявленої теми актуалізуються, і важливо своєчасно задовольнити запит на них, щоб створити належну основу для

правових перетворень, зокрема у сфері публічного адміністрування і адміністративного судочинства, які зумовлюють стійкий прогрес.

Мета статті – розкрити сутність публічно-правових спорів про оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Практична актуальність теми окреслена нами таким чином, що ми довели необхідність вивчення саме наукових робіт дослідників, які спеціалізуються на проблемах адміністративного права. Серед вітчизняних вчених порушеній проблемі приділили увагу як правники, так і управлінці, політологи, економісти та інші науковці, а саме: питання публічної служби в Україні висвітлені у працях Д. Заяць, М. Карпи, О. Остапенка, П. Петровського, О. Сушинського, О. Худоби, І. Чорнобиль та ін.; правове регулювання і особливості судового розгляду спорів у сфері публічної служби в Україні – М. Цуркана; становлення інституту медіації в системі публічного управ-

ління – З. Красіловської; адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування – І. Сімонової; способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади – Л. Сало, І. Сенюти, Н. Хлібороб, А. Школика та ін. Також теоретичні положення феномену публічно-правових спорів щодо оскарження рішень чи діянь колегіальних суб'єктів публічної адміністрації (далі – КСубПА) на рівні доктрини адміністративного права містяться в численних роботах О. Бандурки, В. Бевзенка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Стеценка та інших вітчизняних учених-адміністративістів. Серед вчених із Російської Федерації досліджуваній проблемі присвятили роботи: О. Кольцова (юридичній відповідальності колегіальних органів місцевого самоврядування), В. Голубев (юридичній відповідальності Уряду РФ), О. Сунцова (нетрадиційним видам юридичної відповідальності) та ін.

Основний зміст роботи. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАС), публічно-правовий спір – це спір, в якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1]. Як бачимо, законодавець виокремив публічно-владні управлінські функції і причинно-наслідковий зв'язок між виконанням (невиконанням) цих функцій та виникненням спору; адміністративні послуги, що надаються суб'єктом владних повноважень; порушення прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи як 3 самостійних критерії для зарахування правового спору до категорії публічних. Із позицій смислів юридичних логіки, техніки та лінгвістики визначати публічно-правовий спір через аналогічний термін «спір» безперспективно, оскільки

це не додає розуміння поняття, яке визначається. Як слушно зазначили Н. Писаренко і В. Сьоміна, закріплені в КАС дефініції не дозволяють сформулювати повне уявлення про ознаки тих юридичних конфліктів, які належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства. Означене призводить до загострення проблеми розмежування юрисдикції судів, унаслідок чого штучно створюються перепони для реалізації особами конституційного права на судовий захист від зловживань із боку представників влади [2, с. 7].

Природно-правовий підхід до осмислення публічно-правового спору зобов'язує нас заглиблюватися у сутність цього поняття через категорії більш високого гносеологічного порядку. Наприклад, вчені визначають юридичний спір як розбіжності між суб'єктами права щодо природи і змісту правовідносин [3, с. 14], тоді як власне спір сам по собі – це виникає в результаті певних розбіжностей словесне змагання, обговорення чого-небудь, в якому кожний учасник відстоює свою думку, яка відрізняється від думки іншого учасника [4, с. 52]. Правовий спір стає формою об'єктивації юридичного конфлікту з моменту звернення до юрисдикційного органу [5, с. 8].

Теоретичний перехід від поняття «правовий/юридичний спір» до дефініції «публічно-правовий спір» спирається на визначення змісту предмету публічно-правового регулювання, а саме: правовідносини, в яких одним із учасників виступає держава, орган публічної влади, її посадова особа або інший уповноважений носій публічно-владних повноважень, які діють із метою задоволення суспільних інтересів, у межах визначених правом. Такі правові взаємозв'язки виявляють сфери публічно-правового спору в межах щонайменш конституційного, кримінального та адміністративного права. В. Щавінський під публічно-правовим спором розуміє юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації під час реалізації ним владних повноважень та фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації [6, с. 75]. Верховний Суд України у своїй постанові від 05.07.2017 р. у справі № 377/232/16-ц зробив цікаві теоретичні узагальнення, вказавши, що характерною ознакою публічно-правових спорів є сфера їх виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках їх учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних із реалізацією публічної влади. Далі

він слушно підсумував, що публічно-правовим вважається також спір, який виник із позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо. А тому, на його цілком логічну думку, визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [7].

Поєднуючи юснатуралістичні правові позиції, в т. ч. ті, що наведені вище, з предмету визначення сутності «публічно-правовий спір» у цілому та цих спорів «щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації» з відповідним позитивістським підходом, убачаємо відмінності сутностей понять «публічно-правовий спір» за КАС і за правовою доктриною. Якщо зміст поняття «публічно-правовий спір» доктринально охоплює галузі конституційного і кримінального права, то в ч. 2 ст. 19 КАС законодавець спеціально підкреслив, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на певні справи (що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті). Це положення в сукупності із ч. 1 ст. 19 (де визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах) і п. 2 ч. 1 ст. 4 (де подано зміст поняття публічно-правовий спір) КАС дозволяє побачити звуження змісту поняття «публічно-правовий спір» за КАС порівняно з його визначенням вченими.

Описані розбіжності між законодавчим і доктринальним визначенням одного поняття фактично означають наявність у законодавстві тільки форми «публічно-правовий спір» (де термін «публічний» походить від лат. іменника «publicum» – держава, суспільство). Водночас його зміст у КАС вихолощений до рівня поняття «адміністративно-правовий спір». Визнаною

в юридичній доктрині є точка зору, згідно з якою спір вважається адміністративним, якщо правове питання, що складає його зміст, стосується адміністративного права. Водночас аналіз приписів чинного законодавства дозволяє стверджувати, що суперечки з владарюючими суб'єктами можуть виникати не тільки з адміністративно-правових відносин, а і з тих, що регламентуються іншими галузями права (комплексними тощо), які є похідними і/або тісно пов'язаними з адміністративним правом. При цьому наголошується, що термін «адміністративний» у запропонованій конструкції підкреслює не галузеву належність правовідносин, з яких виник спір, а те, що підставою для його виникнення є управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень. Наприклад, до таких правових спорів може призвести діяльність суб'єкта владних повноважень, унормована митним, фінансовим, податковим, земельним чи екологічним правом [2, с. 10]. Цікаво, що в радянську добу існування інституту адміністративно-правового спору взагалі ставилося під сумнів [8, с. 160]. Лише із 70-х років минулого століття у правовій доктрині починає утверджуватися науково обґрунтована позиція, за якою, розглядаючи справу, що виникла з адміністративно-правових відносин, компетентний орган розв'язує адміністративно-правовий спір [2, с. 9; 9, с. 11]. Д. Чечот та інші вчені ще в радянську добу довели необхідність розширення судово-правового захисту у сфері державного управління за рахунок тих справ, які розглядали позасудові адміністративні органи [10, с. 63].

Подальша концептуалізація дефініції «публічно-правовий спір» у межах заявленої теми пов'язана з додаванням до її змісту двох нових понять: «суб'єкт публічної адміністрації» і «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації». Вони додають нові якості досліджуваному нами поняттю, зумовлюючи корегування його природи і перетворюючись, відповідно, на його суттєві ознаки. Розуміння феноменів цих суб'єктів права відбувається через вивчення елементів їхнього правового статусу: місця в соціумі та в державі, принципів організації та роботи, функціонального призначення і повноважень, правових гарантій і умов взаємодії між собою, позитивної та ретроспективної юридичної відповідальності.

Відповідно до аб. 3 п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську

функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. При цьому О. Сушинський влучно підкреслив, що основою публічної влади є ідея контролю як необхідність реалізації прав і свобод людини і громадянина посередництвом виконання державно-владних та муніципально-владних функцій та повноважень [12, с. 276]. А. Селіванов наголосив, що термін «публічність» – юридична ознака присутності держави в суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується з передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися, і таким чином публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу [13, с. 32]. При цьому тільки конституційна культура (наявність конституції та успішних тривалих практик її застосування) й авторитет судів стримують інші гілки публічної влади від ігнорування рішень судів, що обов'язкові до виконання в силу права, а не через політичну волю, і особливо впливають на тих державних службовців, які не користуються у своїй професійній роботі ресурсами риторичного маскування [14, с. 976].

За Г. Атаманчуком, принцип публічності передбачає широкий доступ громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів та громадського контролю за їх функціонуванням, відкритості функціонування згаданих органів, а також судовий контроль за дотриманням в управлінських процесах закріплених конституційно інтересів суспільства, прав і свобод громадян [15, с. 275]. Існування як права, так і держави в сучасному світі можна охарактеризувати як тенденцію до «олюднення». Це дістає прояв у багатьох аспектах: по-перше, у формальному закріпленні в конституціях, інших правових актах держав, зокрема на міжнародному рівні, обов'язку визнавати та захищати основоположні права людини. По-друге, у практичній діяльності державних органів, зокрема правоохоронних та судових, яка спрямовується на забезпечення умов для реалізації прав людини, а у випадку їх порушення – на захист та відновлення. За допомогою права держава виконує свої функції [16, с. 106]. Отже, функціональне навантаження і природа джерела походження влади суб'єкта публічної адміністрації виявляє, що суть його соціального призначення – служіння нації. Суб'єкт публічної адміністрації охоплюється змістом державної

влади, яка, у свою чергу, являє собою домінуючу у відкритому суспільстві політичну владу, що отримала довіру народу.

Термін «адміністрація» (від лат. *ministrare* – служити) вказує на служіння публічним інтересам як головне завдання в діяльності публічної адміністрації. Загалом поняття «публічна адміністрація» в адміністративному праві визначають: а) функціонально – як організацію і діяльність органів та установ, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону, діють у публічних інтересах і наділені прерогативами публічної влади; б) організаційно – сукупність органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють публічні функції в публічних інтересах. Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій дає можливість чітко розмежовувати політику та адміністрування. Велику увагу потрібно приділити роздержавленню деяких публічних функцій, що вимагає закріплення за суб'єктами приватного права частки публічно-правового статусу, який визначатиме повноваження, фінансування, розподіл завдань тощо, наприклад, як у Німеччині, де публічною службою є діяльність юридичної особи публічного права на службі [11, с. 11].

Держава здійснює регулювання суспільних відносин на засадах справедливості, яку по-різному могли розуміти в різні історичні періоди, досягаючи суспільного консенсусу. Незабезпечення справедливого, з погляду людей, регулювання неминуче приводить до несприйняття правової норми, стимулюючи зміни в її приписах. Так само руйнуючи і державну владу в разі виходу її діяльності за межі тих способів і засобів, які суспільство вважає справедливими. У сферах публічних відносин, які стосуються організації та функціонування влади, зміст норм проходить через фільтр ідеологічних настанов і офіційного визнання, перевіряючись не стільки на здатність задовольняти чи захищати права і свободи людини, скільки на безпечність цих норм для існуючого ладу і збереження влади [16, с. 105]. Для колегіального суб'єкта публічної адміністрації додатково визначальною ідеєю функціонування стає принцип колегіальності під час прийняття та ухвалення рішень.

Окрім ідеї справедливості як складової частини верховенства права, визначення змісту поняття суб'єкта публічної адміністрації передбачає зрахування до нього конституційних принципів рівності перед законом, примату людини та суспіль-

ства над усіма іншими соціальними цінностями, народного і державного суверенітетів, демократизму, поділу влади, законності, гласності, визнання міжнародно-правових стандартів. Для цих принципів характерною є вища юридична сила, фундаментальний характер, найвищий ступінь абстрактності, універсальність, стабільність, ідеологічна нейтральність, конституційна форма закріплення, системність. Вони стають основою для спеціально-правових засад організації/статусу та діяльності суб'єкта публічної адміністрації, що зафіксовані у НПА, в яких враховано специфіку правової культури цих суб'єктів та правового досвіду нації в цілому, загальні закономірності системи правового регулювання у відкритому суспільстві. Серед таких принципів за критерієм функціонального навантаження та причинно-наслідкових зв'язків між суб'єктами публічної адміністрації виокремлюють організаційні засади роботи суб'єкта публічної адміністрації: розподілу праці, повноважень, компетенції суб'єкта публічної адміністрації (кожний такий суб'єкт має законодавчо закріплені статус та повноваження, діє в межах відповідної компетенції, а також самостійно надає публічні послуги населенню та здійснює публічні функції); підпорядкованості (передбачає наявність власної структури з внутрішніми взаємозв'язками структурних елементів) та ієрархії, принцип самостійності; принцип безперервної діяльності (має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг окремим СубПА); спеціалізації складових частин суб'єкта публічної адміністрації; системності (важливо розуміти та уявляти всю систему публічної служби, основні її функції та функції її складових частин, отримувати доступну і зрозумілу інформацію; інтерактивності (миттєвого забезпечення доступом до інформації, можливістю замовлення та отримання послуг через Інтернет тощо); контролю з боку суспільства [11, с. 8].

На додаток до охарактеризованих вище елементів поняття «суб'єкт публічної адміністрації» долучаємо правові гарантії¹ та правила взаємодії

¹ Юридичні гарантії – це закріплені в законодавстві засоби та спеціальні заходи, на які покладається забезпечення, здійснення й охорона прав і свобод громадян [в нашому випадку працівників суб'єктів публічної адміністрації, у т. ч. колегіальних], задоволення їх інтересів, користування благами, що є в основі того чи іншого права або свободи [17, с. 60]. Юридична гарантія не може передбачати альтернативної поведінки, можливості зобов'язаної особи діяти на власний розсуд, за власним вибором. Відповідно, уповноважена особа має право вимагати виконання цих обов'язків. До характерних ознак юридичних гарантії слід віднести їх матеріальний зміст, те, у чому гарантії правової можливості в загальному вигляді знаходять свій прояв у реальному повсякденному житті [18, с. 31].

між собою. Якщо останні знаходяться, перш за все, у площині вихідних ідей і відносно зрозумілих процедур кооперації, конструктивної співпраці та взаємодії, деталізованих відповідно до специфіки роботи кожного окремого суб'єкта публічної адміністрації, наприклад фіскальної служби і структур Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, – то з гарантіями їх належної роботи виникає низка проблем. Адже громадяни піклуються про гарантії своїх прав і свобод. Вчені (О. Андрійко, Є. Білозьоров, О. Музичук, О. Пушкар, М. Савчин, Є. Собол та ін.) також переймаються проблемою забезпечення правових можливостей людини, громадянина та їхніх об'єднань. Водночас питання гарантування належних умов для роботи суб'єкта публічної адміністрації залишається осторонь більшості наукових публікацій. Хоча логічно, що саме від реально юридично гарантованих, звісно детально і чітко виписаних можливостей СубПА безпосередньо залежить обсяг та якість фактично реалізованих прав і свобод громад. Якщо працівник суб'єкта публічної адміністрації не захищений, його роботі заважають громадяни своєю деструктивною поведінкою й ефективною допомогою від права і/або правоохоронців він не отримує, то ефективність роботи за таких неналежних умов роботи з елементами правової анархії стрімко і незворотно рухається до нуля. Як слушно відзначив І. Артеменко, з метою забезпечення дієвого правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права, створення умов для інтеграції в європейський правовий простір та підвищення ефективності діяльності останніх з-поміж іншого необхідно здійснити ряд кроків, таких як розроблення кодифікованого НПА, який би визначив гарантії діяльності, базові принципи, процесуальний статус, процесуальні права та обов'язки органів публічної адміністрації з метою уніфікації їх діяльності та вироблення відповідних стандартів [19, с. 18].

Природу суб'єкта публічної адміністрації органічно доповнює елемент його юридичної відповідальності за власні рішення та діяння (дії або бездіяльність). Позитивна юридична відповідальність суб'єкта публічної адміністрації не стає приводом для оскарження об'єктивованих у реальній дійсності результатів його роботи, адже в цьому разі суб'єкт публічної адміністрації ухвалив правильні рішення, вчинив потрібну дію або утримався від непотрібної активності, досягаючи при цьому очікуваних результатів, що складають прогрес суспільства і кожного його члена. Нарікання

у громадян можуть виникати в цьому випадку тільки стосовно порівняльних характеристик кількісних та якісних показників діяльності суб'єкта публічної адміністрації, мовляв можна краще працювати, ефективніше (швидше та результативніше), мінімізувати витрачені ресурси і т. д. За ретроспективної юридичної відповідальності мова йде про гальмування розвитку суспільства чи його окремих дрібних напрямів у силу недолугих, запізнілих, невиважених, заангажованих/корумпованих діянь/рішень суб'єкта публічної адміністрації. Система правового регулювання такої відповідальності передбачає спеціальні для суб'єкта публічної адміністрації процедури притягнення до неї, видів стягнень, доказування вини тощо. Зокрема, відзначається, що порушення посадових осіб публічної адміністрації повинні розглядатися як дисциплінарні порушення, в тому числі з можливістю застосування таких санкцій, як грошовий штраф та звільнення [20, с. 306]. Наприклад, у ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI зазначено, що посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Отже, юридична відповідальність суб'єкта публічної адміністрації також є специфічною, виступаючи дивергентною ознакою його поняття.

Адміністративно-правовий феномен колегіальних суб'єктів публічної адміністрації – приватний прояв суб'єкта публічної адміністрації, виокремлений за критерієм «колегіальності» (лат. collegium – товариство, колектив). Поряд з єдиноначальністю це організаційний принцип функціонування суб'єктів управління [21, с. 19]. Поєднання єдиноначальності і колегіальності дозволяє збалансувати особистісний та колективний підходи до ухвалення важливих рішень. Колегіальне ухвалення рішень (collegial administration) покликане мінімізувати помилки, розподілити відповідальність між посадовими особами та забезпечити виваженість і далекоглядність прийнятих таким чином рішень. Цей підхід проявляється також у координації діяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації, оскільки колегіальне ухвалення рішення означає узгодження і спрямування волі різних осіб на вирішення поставленого питання. Хоча, як слушно зауважує І. Давітнідзе, колегіальність в єдиноначальних

органах публічного управління має інше значення, ніж у колегіальних органах публічного управління [22, с. 7]. Дані суб'єкти номінуються в законодавстві різними термінами, такими як: «колегія», «консиліум», «комісія», «комітет», «організаційний комітет», «рада», «нарада», «робоча група», «урядова комісія», «експертна комісія» та ін. Яскравий приклад колегіального суб'єкта публічної адміністрації – Кабінет Міністрів України. Відповідно до ч. 1 і ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII діяльність КМУ ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділі державної влади, безперервності, колегіальності, солідарній відповідальності, відкритості та прозорості. КМУ є колегіальним органом. КМУ приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Про державні колегіальні органи згадується в низці законів України, наприклад, в абз. 5 ч. 1 ст. 4 і п. 1 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V. Колегіальні органи публічної влади вирішують питання шляхом колективного обговорення та затверджують своє рішення на підставі правового акта, що підписується керівником цього органу [23, с. 29]. Отже, колегіальний суб'єкт публічної адміністрації вирізняється серед усіх інших суб'єктів публічної адміністрації колегіальним принципом, способом і методом здійснення процесу прийняття і реалізації рішень, солідарною відповідальністю за наслідки виконання їхніх рішень, а також тим, що колегіальний суб'єкт публічної адміністрації формується не народом безпосередньо, а його волею, опосередкованою волею загальнонародних колективних суб'єктів публічної влади, таких як парламент, місцеві ради та створенні ним публічно-владні структури.

Серед визначальних ознак поняття «публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації», крім вищепроаналізованих, законодавець також назвав публічно-владні управлінські функції і виникнення спору у зв'язку з виконанням або невиконанням цих функцій. Якщо зміст цих функцій однаковий як для колегіального суб'єкта публічної адміністрації, так і для одноосібних суб'єктів публічної адміністрації, то процедури їхнього виконання, а тим більш причинний зв'язок між таким виконанням/бездіяльністю відмінні. Водночас у чинному КАС не передбачено спеціальних правил здійснення правосуддя щодо оскарження рішень чи діянь колегіальних суб'єктів публіч-

ної адміністрації. Це не сприятиме ефективності правосуддя, адже колегіальний суб'єкт публічної адміністрації, відрізняючись за низкою ознак від одноособового суб'єкта публічної адміністрації, повинен мати відповідні правила щодо особливостей його процесуально-правового статусу порівняно з одноособним суб'єктом публічної адміністрації. Інакше розгляд справи з оскарження рішень/діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації буде невиправдано ускладненим, а ухвалені рішення – не максимально виваженим та менш ефективним на стадії виконання. Крім цього, в КАС для визначення публічно-правового спору вживаються також терміни «адміністративні послуги» і «суб'єкт владних повноважень». Зазначені послуги за відповідним профільним законом надаються суб'єкту публічної адміністрації, хоча в перспективі, враховуючи практику ЄС, адміністративні послуги можуть надаватися і приватними структурами, ліцензованими суб'єктом публічної адміністрації. Щодо другого терміну, то суб'єкта владних повноважень визначено як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інший суб'єкт під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг. Враховуючи таке визначення, поняття «суб'єкт публічної адміністрації» і, за КАС, «суб'єкт владних повноважень» тотожні за змістом, головним чином – за домінуючою сутнісною ознакою «публічно-владна управлінська функція». Отже, обсяг поняття «публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації» порівняно з обсягом поняття «публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь одноособового суб'єкта публічної адміністрації / суб'єкта владних повноважень» звужується тільки за рахунок ознаки «колегіальність» з усіма її функціональними зв'язками в межах досліджуваного нами поняття та її впливом на відповідне зовнішнє правове середовище.

Висновки. Таким чином, якщо спочатку осмислення природи поняття «публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації» передбачало вивчення характеру і природи спору як такого та його юридичних вимірів, то подальше онтологічне окреслення меж досліджуваного явища і його ментальної форми означало втягнення до його змісту суб'єктів права – «суб'єкта публічної адміністрації» і «колегіального суб'єкта публічної адміністрації» – за схемою: спір – правовий спір – публічно-правовий спір – адміністративно-правовий спір – публічно-правовий спір за участі суб'єкта публічної адміністрації – публічно-правовий спір за участі колегіального суб'єкта публічної адміністрації. У підсумку встановлено, що спір являє собою самостійно не вирішені особами протиріччя щодо конкретного предмету суспільних відносин. Правовим він стає тоді, коли ці відносини знаходяться в межах дії права. Адміністративно-правовим спір стає тоді, коли спірне питання юридичного змісту входить до предметів адміністративного права і тісно пов'язаних із ним галузей права за умови збереження ознак влади підпорядкування між суб'єктами спору. Зарахування адміністративно-правових спорів до категорії публічно-правових спорів означає, що такі спори пов'язані зі сферою здійснення публічно-владних управлінських функцій. Хоча, за позитивістського праворозуміння, суть публічно-правового спору в Україні виявлено щонайменш у 3-х сферах суспільних відносин, а саме: реалізації публічно-владних управлінських функцій, наданні адміністративних послуг, порушенні прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму. За ознакою сутності публічно-правового спору кожен його вид вичерпується однією сферою відносин, проте ці види за участі колегіального суб'єкта публічної адміністрації – перспектива наших досліджень. Специфіка цього суб'єкта в публічно-правовому спорі зумовлена ідеєю колегіальності, її функціональним навантаженням.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Писаренко Н.Б., Сьоміна В.А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. Х.: Право, 2011. 136 с.
3. Городовенко В.В., Макаренков О.Л., Сантуш М.М. та ін. Судові та правоохоронні органи України. Запоріжжя: Запорізький нац.-й ун-т, 2018. 240 с.
4. Мацелик Т.О. Адміністративно-правовий спір як категорія юридичного спору. Юридичний вісник. 2010. № 4. С. 51–55.
5. Ківалов С.В. Виборчий спір як різновид публічно-правового спору // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. 10. 2011. С. 7–19.

6. Шавінський В.Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. Публічне право. 2013. № 1. С. 73–77.
7. ВСУ дав критерій відмежування публічно-правових спорів. 03.10.2017р. URL: <https://gs.ks.court.gov.ua/sud2109/pres-centr/general/384372/>.
8. Конфліктологія: підруч. / За ред. Л.Н. Герасіної, М.І. Панова. Х.: Право, 2002. 256 с.
9. Николаева Л.А. Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении. Л.: ЛГУ, 1973. 64 с.
10. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд-во ЛГУ, 1973. 134 с.
11. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики: наук. розробка. О.І. Сушинський, О.В. Худоба, Д.Д. Заяць та ін. К.: НАДУ, 2013. 64 с.
12. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
13. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). Право України. 2006. № 9. С. 28–33.
14. Rojanowski J.A. Reconstructing an Administrative Republic. Michigan Law Review. 2018. № 2. Vol. 116:959. С. 959–979.
15. Державне управління: словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варвар, В.М. Князєв; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
16. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
17. Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации / Ред. и сост. Э.А. Чиркин; отв. ред. В.С. Нерсисянц. М.: Юрид. лит., 1990. 318 с.
18. Кузьменко Я.П. Загальна характеристика юридичних гарантій права людини на життя. Науковий вісник Ужгородського нац.-го ун-ту. Серія Право. 2014. Вип. 29. Т. 1. С. 27–32.
19. Артеменко І.А. Правові засади діяльності органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. Форум права. 2017. № 5. С. 12–21.
20. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / За заг. ред. В.П. Тимощука. К.: ФОП Москаленко О.М., 2013. 392 с.
21. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 537 с.
22. Давитнидзе И.Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. М.: «Знание», 1974. 64 с.
23. Семеній О.М. Зміст та межі перевірки адміністративним судом адміністративного розсуду суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2018. 266 с.

СУЩНОСТЬ ФЕНОМЕНА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ КОЛЛЕГИАЛЬНОГО СУБЪЕКТА ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

В статье исследована сущность феномена публично-правовых споров об обжаловании решений или действий коллегиальных субъектов публичной администрации. На основании сочетания основных подходов в пределах интегративной теории правопонимания установлено, что публично-правовой спор представляет собой правоотношение. Его участники самостоятельно не могут разрешить существующие между ними противоречия по конкретному предмету общественных отношений. Этот предмет находится в пределах действия права; в частности, спорный вопрос является частью предмета административного права и тесно связанных с ним отраслей права. Доказано, что одним из участников выступает государство, орган публичной власти, его должностное лицо или другой уполномоченный носитель публично-властных полномочий, которые действуют с целью удовлетворения общественных интересов в пределах, установленных правом. Определено, что эти полномочия номинируются в пределах публично-властных управленческих функций, как минимум, по трем направлениям, а именно: реализации этих функций, предоставления административных услуг, нарушения прав субъекта избирательного процесса или процесса референдума. Подытожено, что этот спор для коллегиальных субъектов публичной администрации специфицируется идеей коллегиальности, ее функциональной нагрузкой. Отмечено, что игнорирование этих особенностей на уровне процесса административного судопроизводства обуславливает низкую эффективность решения данной категории споров, а в итоге – ослабление правовой защищенности прав человека и общества, дальнейшее углубление кризиса доверия к судам и другим ветвям публичной власти.

Ключевые слова: административные услуги, властные полномочия, коллегиальность, публичная администрация, публично-властные управленческие функции, спор.

**THE ESSENCE OF THE PUBLIC-LAW DISPUTES PHENOMENON
ABOUT APPEALING DECISIONS, ACTS OR INACTIVITY
OF A COLLEGIATE SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article reveals the content of the phenomenon essence of public-law disputes over appealing decisions or actions of public administration collegial subjects. On the basis of a combination of basic approaches within the framework of the integrative theory of legal understanding, it is established that a public dispute is a legal relationship. Their participants cannot independently solve the contradictions existing between them on a specific subject of public relations. This object is within the scope of the law; in particular, the contentious issue is part of the administrative law object and closely related branches of law. It is proved that one of the participants is a state, a public authority, its official or other authorized bearer of public authority, which acts to satisfy public interests within the limits established by law. It is determined that these powers are nominated within the limits of public-administrative management functions in at least three directions, namely: the implementation of these functions, the provision of administrative services, and violation of the rights of the subject of the electoral process or the referendum process. In this case, the concept of “public administration” in administrative law is functionally defined as the organization and activities of bodies and institutions subordinate to political power, ensuring the implementation of the law, and acting in the public interest and endowed with the prerogatives of public authority. Attention is focused on the fact that the organizational public administration is a set of bodies and other institutions subordinated to political power that ensure the implementation of the law and perform public functions in the public interest. Such an understanding of the nature of administrative power and the administrative activities of public authorities, local government and other public institutions makes it possible to clearly delineate policies and administration within the boundaries of our topic. It is summed up that the public-legal dispute for collegiate subjects of the public administration is specified by the idea of collegiality, its functional load. It is noted that ignoring these features at the level of the administrative court process causes the low effectiveness of solving this category of disputes, and, as a result, weakening the legal protection of human rights and society, further deepening the crisis of confidence in the courts and other branches of public authority.

Key words: administrative services, power authority, collegiality, public administration, public-administrative functions, dispute.