

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.23.64>**Кушнір С.М.***доктор юридичних наук, професор,
Запорізький національний університет***Коломоєць Т.О.***доктор юридичних наук, професор,
Запорізький національний університет***Пирожкова Ю.В.***доктор юридичних наук, професор,
Запорізький національний університет,***Шумейко І.П.***доктор філософії за спеціальністю 081 «Право»*

**СПРАВИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ВЕЛИКОЇ КІЛЬКОСТІ ОСІБ
ЯК ОСОБЛИВИЙ РІЗНОВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ:
ВИМІР ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ У ВІТЧИЗНЯНУ НОРМАТИВНУ МОДЕЛЬ
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СТАНДАРТІВ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ**

Вступ. Актуальність. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» ознаменувало фактично впровадження уніфікованої нормативно-правової моделі взаємовідносин адміністративних органів та приватних осіб. Поряд із т.зв. «індивідуальними справами», безпосередньо пов'язаними із впливом адміністративних актів на індивідуальні права, свободи, інтереси приватних осіб, вищезазначений законодавчий акт поширив свою дію й на ті відносини, які пов'язані з адміністративними актами, безпосередньо адресованими великій кількості осіб, або ж із адміністративними актами із їх впливом на індивідуальні інтереси, права, свободи значної кількості осіб, із «важливими актами» загальнодержавного або ж місцевого значення, із спрямуванням на «загальний публічний інтерес». В умовах активізації відповідної нормотворчості адміністративних органів, у контексті реалізації євроінтеграційних прагнень України актуалізується питання узгодженості унормованої моделі

провадження у справах з великою кількістю осіб із європейськими стандартами належного врядування, а отже й дієвості нормативно-правового підґрунтя для розгляду відповідної категорії важливих адміністративних справ, із максимальними можливостями для реалізації та захисту прав великої кількості осіб й одночасно усуненням будь-яких передумов для зниження ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування. **Метою статті** є з'ясування відповідності або ж невідповідності впровадженій нормативній моделі впровадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб європейським правовим стандартам й спроможності забезпечити реалізацію та захист прав зазначених осіб одночасно із ефективністю доброго врядування. **Об'єкт дослідження** формують суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із провадженням в адміністративних справах з великою кількістю осіб та впровадженням нормативно-правової їх моделі, із імплементацією європейських правових стандартів,

стандартів доброго врядування. **Предмет дослідження** – вимір імплементації вітчизняної нормативної моделі провадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб європейським стандартам доброго врядування. **Методологічну основу** дослідження формує сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, в т. ч. діалектичний, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний, логічний, синтез. **Ступінь дослідження проблематики у вітчизняній правовій науці** обумовлюється різновекторністю предмету наукового пошуку – від узагальненого підходу до проблематики адміністративних процедур, адміністративних справ, адміністративних проваджень, аналізу окремих інститутів адміністративно-процедурного права, проблематики розгляду окремих категорій адміністративних справ (наприклад, роботи І. Бойко, О. Соловйової, А. Школика, В. Тимощука, Н. Хлібороб, О. Зими, В. Бевзенка тощо) й аж до питань доброго врядування, європеїзації адміністративного права, ресурсу окремих європейських правових стандартів (наприклад, роботи О. Радишевської, А. Берлача, С. Федчишина, А. Пухтецької, І. Каргузової, О. Музи тощо). Робіт, безпосередньо присвячених проблематиці адміністративних справ з великою кількістю осіб, особливостями провадження з розгляду таких справ, з'ясування відповідності національної нормативної моделі положенням європейських актів «м'якого права», немає, що й зумовлює прогалину у науковому підґрунті, відновлення якої актуалізується в умовах активізації державотворчих та правотворчих процесів євроінтеграційного спрямування в Україні, із орієнтацією на формування дієвої бази для доброго врядування.

Основний зміст. І. Справи, що стосуються великої кількості осіб: понятійна (не)визначеність. Аналіз змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема ст. 59 «Особливості адміністративного провадження з великою кількістю осіб», дозволяє з упевненістю стверджувати,

що законодавець виокремлює відповідні справи з усього розмаїття адміністративних справ й фіксує особливості щодо їх провадження. Вже сама назва статті свідчить про те, що фокус уваги для виокремлення таких справ концентрується саме на наявності, або ж коректніше зазначати – спрямованості, їх на «велику кількість осіб» (множинність суб'єктивного складу) у відносинах з адміністративними органами. Саме тому, аналізуючи поняття «адміністративні справи з великою кількістю осіб», варто розглядати його як сукупність двох (умовно виділених) складових – «адміністративні справи» і «велика кількість осіб». Якщо стосовно першої складової цілком визначеною є позиція законодавця, оскільки у ст. 2 «Визначення термінів» адміністративна справа визначена як «справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом [1], й цілком зрозуміло із цього, що акцент уваги зроблено на особу у її відносинах із суб'єктом публічної адміністрації. Тоді як визначення «великої кількості осіб» законодавець не закріпив, що й обумовлює пошук тих «базових» актів, положення яких слугували підставою для підготовки відповідного законодавчого акту в цілому, серед яких, насамперед, акти РЄ – акти «м'якого права» й беззаперечно Рекомендація R(87) 16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, положення якої впливають на право великої кількості осіб, як «спеціальний акт м'якої сили», «акт м'якого права». У Роз'яснювальному коментарі до останньої зазначається, що вона «... не визначає, що мається на увазі під «великою кількістю осіб»: кожна національна правова система самостійно визначає, де це необхідно, відповідні критерії для визначення ...» [2, С. 478], водночас зазначається, що такі справи мають бути «пов'язані» із «... адміні-

стративним актом, що стосується значного та важливого проєкту, заходи з виконання якого можуть впливати на права багатьох осіб ... » [2, С. 478]. Надаючи можливості для національного законодавця визначати «велику кількість осіб», а отже й «справи з великою кількістю осіб», Рекомендація пропонує умовний поділ «великої кількості осіб» на види, серед яких: «а) велика кількість осіб, яким адресовано адміністративний акт (перша категорія осіб); б) велика кількість осіб на індивідуальні права, свободи чи інтереси яких може вплинути адміністративний акт, навіть незважаючи на те, що він їм не адресований (друга категорія осіб); в) велика кількість осіб, які, згідно з національним правом, мають право заявити про певний колективний інтерес, на який може вплинути адміністративний акт (третья категорія осіб)» [2, С. 470]. Не зазначаючи про будь-які кількісні параметри для визначення такої кількості осіб, положення акту зорієнтовані на «зв'язок» таких осіб із загальнодержавним або місцевим впливом адміністративного акта, на ступінь «внутрішньої єдності» таких осіб між собою для формування широкого публічного інтересу та впливом адміністративного акту на таку єдність й відповідний публічний інтерес. Тобто, мова йде не про «просту сукупність» індивідуальних інтересів осіб, а саме про їх єдність й формування публічного («широкого», «загального») інтересу, про важливі справи «загальнодержавного та місцевого значення» [3, С. 347]. Саме про «особливість», «масштабність», «значущість» справ з великою кількістю осіб підтверджують й положення Роз'яснювального коментаря до Рекомендацій у частині визначення сфери застосування останньої, а саме – «... найбільш очевидними сферами застосування є просторове планування, експлуатація великих об'єктів, промислових підприємств та охорона довкілля ... й інші сфери адміністративної діяльності» [3, С. 346], що підтверджує потребу доцільності вирішення важливих питань загальнодержавного (місцевого) значення, в т. ч. й «наслідків транскордонної діяльності держави, що здійс-

нюється в межах її юрисдикції чи під її контролем [2, С. 469], питань, які мають значний суспільний (публічний) інтерес й передбачають залучення множинності осіб, в т.ч. й тих, які проживають на територіях інших держав або ж мають там свої інтереси, що можна розглядати як «якісну характеристику великої кількості осіб». Отже, національний законодавець, сприймаючи відповідні положення акта «м'якого права» й імплементуючи їх як «якісні показники» у зміст Закону України «Про адміністративну процедуру», водночас проявив й свою автономію у визначенні «кількісних показників» справ з великою кількістю осіб, унормувавши положення про те, що справами, що стосуються великої кількості осіб, є справи за участю «як правило, більше десяти осіб» (ч.1 ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Саме тому, не зважаючи на відсутність норми-дефініції «справи з великою кількістю», їх варто вважати справами за участю, як правило, більше десяти осіб, з певним широким (значним) публічним інтересом, щодо важливих, значущих питань загальнодержавного (місцевого) значення, із значним впливом адміністративного акту на права, свободи, інтереси осіб, навіть незважаючи на те, чи адресований цей акт їм чи ні. Фактично, відповідне нормативне вирішення питання визначення справ з великою кількістю осіб у національному законодавстві про адміністративну процедуру цілком можливо розглядати як результат поєднання нормотворчої автономії у частині з'ясування кількісних параметрів та імплементації європейських стандартів – у частині «якісних» параметрів.

II. Особливість адміністративного провадження з великою кількістю осіб: європейські стандарти забезпечення балансу правил для адміністративного органу та приватних осіб. Аналіз положень ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру» свідчить про те, що унормування їх зорієнтоване, насамперед, на те, щоб: «а) спростити адміністративне провадження за участі великої кількості осіб; б) підвищити

ефективність дій учасників (в т. ч. заінтересованих осіб), а також громадськості» [3, С. 345]. Фактично мова має йти про те, що залучення великої кількості осіб в адміністративному провадженні з об'єктивністю має ускладнювати (як стосовно строків, так і ресурсів) його, завдяки створенню та забезпеченню передумов для реалізації цими особами елементів свого процесуального статусу (право на участь, право бути заслуханим, право надавати пояснення та/або заперечення, знайомитися з документами, доказами, що стосуються обставин справи, тощо), впливаючи й на його ефективність, оскільки «... наприклад, заслуховування всіх заінтересованих осіб може перетворитись на процедуру, що буде тривати впродовж довгого періоду» [3, С. 345].

З метою усунення цього, законодавцем унормовано положення, які варто розглядати як такі, що є результатом імплементації положень актів «м'якого права», зокрема положень Рекомендацій (2007) 7 Комітету Міністрів Ради Європи, стосовно визначення «базовими» для відповідного провадження двох принципів – принципу участі та принципу ефективності. Якщо перший зорієнтований на те, щоб «... публічна влада ... забезпечила приватним особам можливості участі завдяки адекватним засобам у підготовці та імплементації адміністративних рішень, які впливають на їх права та інтереси» [3, С. 345]. Тоді як інший – зосереджений на тому, щоб зробити так, щоб «... використання публічних ресурсів повинно бути найменшим, водночас достатнім для належного вирішення справи» [3, С. 345], тим самим зафіксувавши принцип доброго врядування. Забезпечення балансу інтересів приватних осіб у всій їх великій кількості й ефективності адміністративного провадження, із дотриманням строків, раціональним ресурсним супроводом і є особливістю відповідного адміністративного провадження з великою кількістю осіб .

Імплементуючи положення вищезазначених актів «м'якого права», законодавець запропонував нормативну модель особливос-

тей відповідного провадження, в якій можна виокремити кілька блоків таких положень. По-перше, нормативні положення, зорієнтовані на забезпечення представництва великої кількості осіб, забезпечення їх безпосередньої участі й водночас ефективного публічного адміністрування. Це означає, що для участі у провадженні можуть залучатися представники відповідної великої кількості осіб, а у випадку участі великої кількості осіб з однаковими інтересами адміністративний орган звертається до них з вимогою призначення спільного представника впродовж визначеного строку (ч.1 ст. 59 Закону). У разі ж відсутності відповідного рішення адміністративний орган має право призначити спільного представника з кола цих осіб на власний розсуд (ч.1 ст. 59 Закону), що у повній мірі узгоджується із п. II Розділу I Рекомендацій й дозволяє, з одного боку, приватним особам самостійно визначатися із представництвом у провадженні, водночас, з іншого боку, закріплює гарантію забезпечення такого представництва адміністративним актам й усунення будь-яких передумов ля «затягування», «ускладнення» провадження у разі неактивності приватних осіб. Варто зазначити, що підстав для занепокоєння щодо «втручання» у приватну автономію приватних осіб, «тиску на них» з боку адміністративного органу немає, бо активність останнього є можливою лише за наявності двох умов: а) відсутність рішення великої кількості осіб щодо свого представника після звернення адміністративного органу до них про потребу вирішення такого питання, із зазначення строку; б) вплив терміну для вирішення такого питання великою кількістю осіб. Не варто ці положення й розглядати як дискримінаційні, антидемократичні, оскільки: а) вони поширюються лише на велику кількість осіб із однаковими вимогами чи інтересами; б) якщо хтось із такої кількості осіб все ж таки не згоден із призначеним спільним представником, він має право особисто залучитися до участі у провадженні. Ці положення фактично закріплюють засади

для балансу представників приватних осіб та ефективності самого провадження (можливість, доцільність, співмірність), дотримання строків розгляду справ, виконання акту тощо.

По-друге, приписи стосовно поінформованості осіб й громадськості, з урахування особливостей справ, про провадження у справах із суспільно важливим інтересом, які представлені як обов'язок адміністративного органу: розмістити повідомлення про початок провадження, про сутність справи, про порядок ознайомлення з матеріалами справи, подання документів, заперечень, пояснень інші обставини справи (ч.2 ст. 59 Закону); регулярно інформувати про стан провадження у справах (ч.3 ст. 59 Закону); про рішення за підсумками розгляду (ч.4 ст. 59 Закону). Запропоновані вітчизняні нормативно-правові положення фактично є аналогом положень Розділу I Регламентції як у частині формулювання зобов'язань адміністративного органу, із стадійним їх розподілом, так і кореспондуючих правомочностях приватних осіб у їх великій кількості. Використання положень актів «м'якого права» як основи для формування національної нормативно-правової моделі адміністративного провадження з великою кількістю осіб підтверджує й загальна тенденція до використання однакових словосполучень як частини нормативно-правових принципів. Так, наприклад, п.1 Розділу I Регламентції фіксує обов'язок адміністративного органу інформування зацікавлених осіб «у прийнятний за даних обставин спосіб й ознайомлення з тими факторами, які дають їм змогу оцінити можливі наслідки такого акту для їхніх прав, свобод та інтересів» [2, С. 471]. Водночас, про «... прийнятний для громадян спосіб» невідкладного розміщення повідомлення про провадження зазначає й законодавець у ч.2 ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру». Пояснюючи свою позицію стосовно того, за допомогою яких форм засобів здійснюється відповідне інформування, а саме «... в засобах масової інформації (зараз «медіа»), на офіційному сайті ...» (ч. 2 ст. 59 Закону), фактично відчувається імплементація положень Розділу I Рекомендацій, які формулюються у Роз'ясню-

вальному коментарі як «...циркулярні листи, оголошення у приміщеннях, оголошення, розміщені у місці реалізації проекту, публічне повідомлення у пресі, виставка плану тощо» [2, С. 481]. Завдяки формулюванню у змісті однієї статті Закону України положень стосовно гарантування реалізації прав осіб (великої кількості осіб) на участь у провадженні, із використанням інституту представництва й обов'язку адміністративного органу забезпечити таке представництво, а також обов'язку адміністративного органу гарантувати поінформованість осіб про стан (хід) та результати провадження, із використанням різноманітних (обґрунтовано виражених) форм і засобів, й права відповідних осіб бути поінформованими для участі у провадженні, із деталізацією засад можливості, доцільності і співмірності кореспондуючих зобов'язань і правомочностей осіб, дозволяє вести мову про максимально повну імплементацію змісту положень актів «м'якого права», імплементацію європейських стандартів, що й зумовлює особливість відповідного адміністративного провадження – провадження з великою кількістю осіб.

Висновки. Провадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб – особливий різновид адміністративного провадження, засади якого регламентовані Законом України «Про адміністративну процедуру». Особливість відповідного провадження зумовлена специфікою справ, що підлягають розгляду, а саме: а) справ за участю, як правило, більше десяти осіб, яким адміністративний акт адресований, або ж осіб з однаковими правами, свободами чи інтересами, на реалізацію яких впливає адміністративний акт, навіть якщо він і не адресований їм (фактично особи з однаковими вимогами чи інтересами); особи, об'єднані колективним інтересом; б) важливих справ загальнодержавного або місцевого значення. З огляду на множинність суб'єктивного складу відповідних справ, провадження щодо них здійснюється, із дотриманням балансу гарантування права участі для всіх осіб й ефективності відповідного провадження як засадничих положень актів «м'якого права» – Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи.

Анотація

Актуальність. Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» ознаменувало фактично впровадження уніфікованої нормативно-правової моделі взаємовідносин адміністративних органів та приватних осіб. Поряд із т.зв. «індивідуальними справами», безпосередньо пов'язаними із впливом адміністративних актів на індивідуальні права, свободи, інтереси приватних осіб, вищезазначений законодавчий акт поширив свою дію й на ті відносини, які пов'язані з адміністративними актами, безпосередньо адресованими великій кількості осіб, або ж із адміністративними актами із їх впливом на індивідуальні інтереси, права, свободи значної кількості осіб, із «важливими актами» загальнодержавного або ж місцевого значення, із спрямуванням на «загальний публічний інтерес». В умовах активізації відповідної нормотворчості адміністративних органів, у контексті реалізації євроінтеграційних прагнень України актуалізується питання узгодженості унормованої моделі провадження у справах з великою кількістю осіб із європейськими стандартами належного врядування, а отже й дієвості нормативно-правового підґрунтя для розгляду відповідної категорії важливих адміністративних справ, із максимальними можливостями для реалізації та захисту прав великої кількості осіб й одночасно усуненням будь-яких передумов для зниження ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування. **Метою статті** є з'ясування відповідності або ж невідповідності впровадженій нормативній моделі впровадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб європейським правовим стандартам й спроможності забезпечити реалізацію та захист прав зазначених осіб одночасно із ефективністю доброго врядування. **Об'єкт дослідження** формують суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із провадженням в адміністративних справах з великою кількістю осіб та впровадженням нормативно-правової їх моделі, із імплементацією європейських правових стандартів, стандартів доброго врядування. **Предмет дослідження** – вимір імплементації вітчизняної нормативної моделі провадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб європейським стандартам доброго врядування. **Методологічну основу** дослідження формує сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, в т. ч. діалектичний, порівняльно-правовий, спеціально-юридичний, логічний, синтез. **Результати.** Провадження в адміністративних справах з великою кількістю осіб – особливий різновид адміністративного провадження, засади якого регламентовані Законом України «Про адміністративну процедуру». Особливість відповідного провадження зумовлена специфікою справ, що підлягають розгляду, а саме: а) справ за участю, як правило, більше десяти осіб, яким адміністративний акт адресований, або ж осіб з однаковими правами, свободами чи інтересами, на реалізацію яких впливає адміністративний акт, навіть якщо він і не адресований їм (фактично особи з однаковими вимогами чи інтересами); особи, об'єднані колективним інтересом; б) важливих справ загальнодержавного або місцевого значення. З огляду на множинність суб'єктивного складу відповідних справ, провадження щодо них здійснюється, із дотриманням балансу гарантування права участі для всіх осіб й ефективності відповідного провадження як засадничих положень актів «м'якого права» – Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи.

Ключові слова: адміністративний орган, велика кількість осіб, адміністративна справа, адміністративна процедура, акти «м'якого права», європейські стандарти врядування.

Kushnir S.M., Kolomoiets T.O., Pyrozhkova Yu.V., Shumeiko I.P. Cases involving a large number of individuals as a special type of administrative proceedings: the dimension of implementation of european good governance standards in the national regulatory model

Summary

Abstract. Relevance the introduction of a unified regulatory and legal model of relations between administrative bodies and individuals. Along with the so-called 'individual cases' directly related to the

impact of administrative acts on individual rights, freedoms, and interests of individuals, the aforementioned legislative act extended its effect to those relations related to administrative acts directly addressed to a large number of individuals, or to administrative acts with their impact on individual interests, rights, and freedoms of a significant number of individuals, to “important acts” of national or local importance, and aimed at the “general public interest”. In the context of intensified rulemaking by administrative authorities, and in the context of Ukraine’s European integration aspirations, the issue of consistency of the regulated model of proceedings in cases involving a large number of persons with European standards of good governance, and therefore the effectiveness of the legal framework for consideration of the relevant category of important administrative cases, with maximum opportunities for the realisation and protection of the rights of a large number of persons and at the same time eliminating any prerequisites for reducing the effect of. **The purpose** of the article is to determine whether the implemented regulatory model of administrative proceedings involving a large number of persons complies with European legal standards and is able to ensure the exercise and protection of the rights of these persons along with the effectiveness of good governance. **The object** of the study is social relations directly related to administrative proceedings involving a large number of persons and the introduction of their regulatory model, and the implementation of European legal standards and good governance standards. **The subject** of the study is the measurement of the implementation of the national regulatory model of administrative proceedings with a large number of persons with the European standards of good governance. **The methodological basis** of the study is formed by a combination of general scientific and special methods of scientific knowledge, including dialectical, comparative legal, special legal, logical, and synthesis. **Results.** Proceedings in administrative cases involving a large number of persons are a special type of administrative proceedings, the principles of which are regulated by the Law of Ukraine ‘On Administrative Procedure’. The peculiarity of the respective proceedings is due to the specifics of the cases to be considered, namely: a) cases involving, as a rule, more than ten persons to whom the administrative act is addressed, or persons with the same rights, freedoms or interests, the exercise of which is affected by the administrative act, even if it is not addressed to them (in fact, persons with the same claims or interests); persons united by collective interests; b) important cases of national or local importance. Given the multiplicity of the subjective composition of the relevant cases, the proceedings are conducted with a balance of guaranteeing the right to participate for all persons and the effectiveness of the relevant proceedings as the fundamental provisions of the soft law acts – the Recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe.

Key words: administrative body, large number of persons, administrative case, administrative procedure, soft law acts, European standards of governance.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року: *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2023, № 15, ст. 50 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. К.: Старий світ, 2006. 576 с.
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол. Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; заг. ред. Тимощука В.П. К., 2023, 562 с.