

УДК 342 (477)

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.9.26>**Котляревська Г.М.***доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права**Приватне акціонерне товариство**«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»***ПРАВОВА ПРИРОДА РІШЕНЬ, ЯКІ ПРИЙМАЮТЬСЯ СУБ'ЄКТОМ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК НАСЛІДОК РОЗГЛЯДУ ЗАЯВИ (КЛОПОТАННЯ)**

**Актуальність теми дослідження.** На шляху становлення України як демократичної, соціальної, правової держави, інтеграції до Європейського Союзу та здійснення реформування публічної служби в цілому, та органів виконавчої влади зокрема, важливого значення набувають питання щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, що передбачає необхідність встановлення паритетності у взаємовідносинах між державою і громадянами, та необхідності впровадження принципів належного врядування в правову дійсність. Одним із проявів принципу належного врядування є забезпечення участі під час прийняття рішень та забезпечення прозорості та неупередженості в ході такої діяльності. Вказана вимога стосується будь-яких рішень, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації. Не виключенням є рішення, які приймаються як наслідок розгляду заяв (клопотань) в межах Закону України «Про звернення громадян».

Варто акцентувати увагу на тому, що правова природа рішень, які приймаються в ході розгляду звернень, має бути встановленою, адже це детермінує вимоги, які до них висуваються. Окрім того, дослідження питань щодо правової природи рішень, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації як наслідок розгляду заяви (клопотання), має не лише теоретичне, але й практичне значення, що першочергово пов'язано з адаптацією чинного законодавства до стандартів ЄС та проведенням адміністративної реформи.

**Ступінь розробленості проблеми.** Науково-методологічне підґрунтя для дослі-

дження питань, пов'язаних із визначенням правової природи рішень органів державної влади та місцевого самоврядування, становлять праці таких вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, І.В. Патерило та інших. При цьому, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають вагоме теоретичне та практичне значення, в умовах трансформаційних змін питанню правової природи рішення суб'єктів владних повноважень, яке прийнято внаслідок розгляду заяви (клопотання), властивий високий рівень наукової новизни.

**Метою статті** є дослідження правової природи рішень, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації як наслідок розгляду заяви (клопотання), як детермінанти теоретико-прикладного забезпечення принципу належного врядування.

**Виклад основного матеріалу.** Попередньо зауважимо, що звернення громадян є однією із форм участі населення в публічному адмініструванні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень. Законом України «Про звернення громадян» виокремлено такі види звернень як пропозиція (зауваження), заява (клопотання) і скарга. Щодо заяв (клопотань), то це вид звернення громадян, якого викладено в письмовій або усній формі із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про

порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб [13].

Необхідно наголосити на тому, що коли особа реалізує об'єктивне право на звернення, вона вступає у конкретні правовідносини, набуваючи статусу заявника, що виражено у сукупності відповідних прав і обов'язків [2, с. 655]. Серед іншого, особа-заявник набуває права на вимогу, тобто на отримання письмової відповіді про результати розгляду заяви від суб'єкта, до якого подано заяву [15, с. 43]. При цьому, відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) незалежно від форми їх подання має бути письмовою. До цього висновку приходимо на підставі аналізу положень ст. 15 Закону України «Про звернення громадян», а саме: «...відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки» [13].

Щодо правової природи відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань), то вважаємо, що це різновид адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації. Вказане твердження може бути обґрунтовано такими аргументами: по-перше, відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) приймаються суб'єктом публічної адміністрації в односторонньому порядку (що не виключає ініціювання його прийняття приватною особою), стосуються конкретних справ та спрямовуються на їх вирішення; по-друге, відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) спрямовано на вирішення питань щодо сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів конкретної особи чи визнання за конкретною особою відповідного статусу, прав чи свобод; по-третє, розгляд та прийняття рішень за результатами розгляду заяв (клопотань) явля-

ється проявом повноважень, якими наділено суб'єкта публічної адміністрації.

Визначення відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) в якості різновиду адміністративного акту потребує виокремлення ознак, якими характеризується такий інструмент публічного адміністрування. Видається, адміністративні акти, як правило, виступають юридичними фактами для виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин, а також відповідних прав, обов'язків та інтересів приватних осіб.

Необхідно зазначити, що чинне законодавство поняття «адміністративний акт» не використовує, водночас, його було застосовано в деяких підзаконних актах [12], а на рівні законопроектної роботи і досі відбуваються спроби офіційного введення цього поняття і його визначення [14].

В свою чергу, в якості аналогів поняття «адміністративний акт» використовувались різні терміни, як то «індивідуальний акт» (п. 19 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України), «акти індивідуальної дії» [8, ст. 15], «індивідуальні рішення» [10, п. 10 ч. 1 ст. 12], «правовий акт індивідуальної дії» [9, п. 1 ч. 2 ст. 54] тощо. Допускаємо ймовірність використання в чинному законодавстві й інших термінів, саме тому, насамперед, необхідно проаналізувати зміст та ознаки рішень, які приймаються суб'єктом публічної адміністрації як наслідок розгляду заяви (клопотання), для можливості їх визнання адміністративними актами.

Фактично, всі рішення суб'єктів публічної адміністрації (незалежно від форми їх зовнішнього вираження), положення яких спрямовано на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватної особи (осіб), можуть визнаватися адміністративними актами. Юридичне значення адміністративного акту – відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) може виражатись у такому:

1) спрямованість на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватних осіб;

2) може бути підставою для укладання адміністративних договорів;

3) прийняттям адміністративних акту, як правило, завершується більшість заявних адміністративних процедур розгляду звернень громадян;

4) шляхом прийняття вказаного адміністративного акту здійснюється реалізація повноважень суб'єкта публічної адміністрації, до якого було подано звернення.

До основних ознак, яких притаманно відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) як адміністративному актові, необхідно віднести такі: приймається суб'єктом публічної адміністрації – відповідь приймається тим суб'єктом публічної адміністрації, до компетенції якого належить розгляд даної заяви (клопотання); конкретність (індивідуальність) – завжди стосується конкретної (індивідуально-визначеної) справи або питання, якого визначено у заяві (клопотанні) та спрямується на її вирішення; є персоніфікованим актом, тобто є формально обов'язковим для персоніфікованих (чітко визначених) осіб, містить індивідуальні приписи, які стосуються суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресатів вказаного акту, оскільки його розраховано на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації; зовнішня дія – означає спрямованість дії цього виду адміністративних актів на приватних осіб, їх права, обов'язки та інтереси тощо.

Слід вказати, що в науці адміністративного права немає єдиного підходу до переліку вимог, яким має відповідати адміністративний акт, як і немає єдності з приводу вимог, що висуваються до відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань). Однак, загалом, вимоги до відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) можна охарактеризувати як певні умови, з якими пов'язується їх чинність.

У будь-якому разі, серед вимог, які висуваються до відповіді суб'єкта публічної адміністрації за результатами розгляду заяв (клопотань), можна виділити такі групи:

1) загальні вимоги, яких опосередковано приналежністю до адміністративних актів;

спеціальні вимоги, яких визначено законодавством про звернення громадян; вимоги організаційно-технічного характеру [1, с. 281];

2) формальні (компетенція, процедура видання, форма прийняття) та матеріальні (стосуються змісту, забезпечуючи, як наслідок, узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів) [7, с. 270–278];

3) юридичні (вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки) та неюридичні (вимоги, які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків, наприклад, лінгвістичні вимоги, лексичні вимоги, технічні вимоги, логічні вимоги тощо) [6, с. 48–49, 184].

Вбачається, вимоги, яких наведено у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, на відповідність яким адміністративні суди перевіряють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, можна вважати встановленими чинним законодавством загальними вимогами, які висуваються до відповіді суб'єкта публічної адміністрації за результатами розгляду заяв (клопотань) як різновиду адміністративних актів. Спеціальні ж вимоги визначаються Законом України «Про звернення громадян» [13] та інструкціями з діловодства, які затверджуються органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до 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 [11].

Розглянемо більш детально вимоги, яких викладено у положеннях ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [3]:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, яких визначено Конституцією України та законами України (дублює зміст ч. 2 ст. 19 Конституції України). Імператив зазначеного конституційного положення встановлює обов'язок суб'єктів публічної адміністрації дотримуватися принципу законності

при здійсненні своїх повноважень: одночасно міститься обов'язок приймати адміністративні акти у випадках, передбачених Конституцією України та законами України (з дотриманням законності); відповідно до наданих повноважень (з дотриманням визначеної компетенції); у спосіб – за встановленою процедурою та формою;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано – адміністративні акти мають прийматися відповідно до мети, встановленої чинним законодавством. Невідповідність мети видання акту або її недосягнення може бути підставою визнання адміністративного акту протиправним;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) – передбачає, що суб'єкт публічної адміністрації має встановити та врахувати всі без виключення обставини в кожному конкретному випадку;

4) безсторонньо (неупереджено) – суб'єкт публічної адміністрації при прийнятті адміністративного акту має керуватися публічними інтересами, не мати упередженого ставлення до адресата (адресатів) адміністративного акту. З метою забезпечення реального виконання безсторонності при прийнятті адміністративних актів чинним законодавством встановлюються певні обмеження, наприклад, вимоги щодо політичної нейтральності;

5) добросовісно – суб'єкт публічної адміністрації при прийнятті адміністративного акту повинен діяти добросовісно, чесно, старанно і сумлінно виконувати свої обов'язки. Добросовісність передбачає обов'язок діяти з щирим наміром до реалізації повноважень, досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через прийняття адміністративного акту [7, с. 273];

б) розсудливо – означає, що індивідуальний адміністративний акт не може суперечити загальним законам логіки та здоровому

глузду, загальноприйнятим моральним засадам суспільства;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації – це положення уособлює зміст ст. 21 та ст. 24 Конституції України та передбачає обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечувати однакове ставлення до всіх осіб [4];

8) пропорційно, зокрема, з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовано це рішення (дія). Тобто, при прийнятті кожного адміністративного акту суб'єкт публічної адміністрації має досягти справедливого балансу між публічними інтересами та інтересами конкретної особи, якої цей акт стосується [5, с. 160–161];

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення – в окремих випадках чинним законодавством передбачається право особи брати участь у прийнятті адміністративного акту, з можливістю висловлювати свою думку, подавати документи тощо, які мають враховуватися. Наприклад, громадянин, який звернувся із заявою, має право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву, та брати участь у перевірці поданої заяви; бути присутнім при розгляді заяви тощо [13, ст. 18];

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Вказана вимога включає дві складові – необхідність дотримання встановленого чинним законодавством строку для прийняття адміністративного акту, який може точно визначатись та протягом розумного строку, тобто найкоротшого строку, достатнього для своєчасного (без невинуватих зволікань) прийняття адміністративного акту.

До спеціальних вимог, які висуваються до відповіді на заяву (клопотання), віднесено вимоги, яких визначено законодавством про звернення громадян:

1) відповідь на заяву (клопотання) має бути надано вчасно, що означає можливість



застосування декількох варіантів термінів: загального (не більше одного місяця від дня надходження заяви (клопотання)) та спеціального (встановлюється у залежності від рівня складності розгляду та вирішення заяви (клопотання): невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли заява (клопотання) не потребує додаткового вивчення; не більше 45 днів – максимальний термін надання відповіді);

2) відповідь на заяву (клопотання) має бути наслідком об'єктивно прийнятого рішення, що підтверджується перевіреними фактами, які містяться в заяві (клопотанні);

3) відповідь на заяву (клопотання) має бути прийнято відповідно до чинного законодавства;

4) відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку має надаватися тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки, і забезпечення їх виконання, повідомлення громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань);

5) негативна відповідь за результатами роз-

гляду заяв (клопотань) доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на законодавство і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення;

б) відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) незалежно від форми їх подання має бути письмовою тощо.

**Висновок.** Підсумовуючи вищевказане, приходимо до висновку, що рішення, яке приймається суб'єктом публічної адміністрації як наслідок розгляду заяви (клопотання) є різновидом адміністративного акту суб'єкта публічної адміністрації. Вказане твердження обґрунтовано тим, що рішення як наслідок розгляду заяви (клопотання) приймається суб'єктом публічної адміністрації в односторонньому порядку, стосується конкретної справи та спрямовується на її вирішення; його спрямовано на вирішення питання щодо сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів конкретної особи чи визнання за конкретною особою відповідного статусу, прав чи свобод; фактично являється проявом повноважень, якими наділено суб'єкта публічної адміністрації.

### Анотація

У статті розглянуто теоретико-правові засади правової природи відповіді на заяву (клопотання). Встановлено, що вказану групу рішень суб'єктів публічного адміністрування слід віднести до адміністративних актів. До основних ознак, яких притаманно відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань) як адміністративному актові віднесено такі: приймається суб'єктом публічної адміністрації, до компетенції якого належить розгляд даної заяви (клопотання); завжди стосується конкретної (індивідуально-визначеної) справи або питання, якого визначено у заяві (клопотанні) та спрямовується на його вирішення; є персоніфікованим актом, тобто є формально обов'язковим для персоніфікованих (чітко визначених) осіб, містить індивідуальні приписи, які стосуються суб'єктивних прав та/чи обов'язків адресата цього акту, оскільки розрахований на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації; має зовнішню дію, спрямовану на приватних осіб, їх права, обов'язки та інтереси тощо.

Звернуто увагу на юридичне значення адміністративного акту – відповіді за результатами розгляду заяв (клопотань), що має прояв у такому: спрямованість на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватних осіб; можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів; прийняттям адміністративного акту, як правило, завершується більшість заявних адміністративних процедур розгляду звернень громадян; шляхом прийняття цього адміністративного акту здійснюється реалізація повноважень суб'єкта публічної адміністрації, до якого було подано звернення.

Виокремлено та охарактеризовано вимоги, які висуваються до відповіді на заяву (клопотання): загальні вимоги, яких опосередковано приналежністю до адміністративних актів, та спеціальні вимоги, яких визначено законодавством про звернення громадян.

**Ключові слова:** адміністративний акт, відповідь на заяву (клопотання), загальні вимоги, спеціальні вимоги, суб'єкт публічної адміністрації.

**Kotliarevska H.M. Legal nature of decisions rendered by a public administration entity as a result of the examination of a request (petition)**

The article deals with the theoretical-legal fundamental of a legal nature of the response to an application (petition). It is established that the mentioned group of decisions made by public administration entities should be attributed to administrative acts. The main features which are peculiar to the response as an administrative act based on the examination of applications (petitions) are as follows: it is made by a public administration entity; it always concerns a particular (specific) case or issue, which is outlined in the application (petition) and focused on its settlement; it is a personified acts, that is officially obligatory for personified (clearly defined) persons, and includes individual instructions which concern subjective rights and/or responsibilities of the act's addressee – it is designed to regulate a specific life situation; it has an external action focused on individuals, their rights, responsibilities and interests etc.

The author draws attention to the juridical significance of an administrative act – responses based on the examination of application (petitions) – that is manifested in the following: focus on the emergence, change and termination of the rights, responsibilities and interests of individuals; they may be the basis for concluding administrative agreements; as a result, most of application-related administrative procedures for the examination of citizens' appeals are completed by the approval of an administrative act; by adopting this administrative act, the powers of a public administration entity, who received an appeal, are exercised.

The research separates and characterizes the requirements which are put forward to a response to an application (petition): general requirements which are mediated by belonging to administrative acts, and special requirements which defined by the legislation on citizens' appeals.

**Key words:** administrative act, response to application (petition), general requirements, special requirements, public administration entity.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 томах: Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Большой юридический словарь. Под ред. А.Я. Сухарева и др. Москва: Инфра-М, 1998. 790 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Лученко М.М. Принцип пропорційності в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2019. 207 с.
6. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук. Львів. 2017. 213 с.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
9. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 р. № 2704-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 21. Ст. 81.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 3186.
11. 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>
12. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 1871 (втратила чинність).
13. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
14. Проект Закону про адміністративну процедуру від 28.12.2018 р. № 9456 URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307)
15. Теорія держави і права : підручник. М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, О.В. Петришин. Харків : Право, 2002. 432 с.