

## **ОБҐРУНТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ПОПЕРЕДЖЕННЯ КОРУПЦІЇ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

**Мельник Р. С.**

Застосування права здійснюється відповідно до законних (конституційно-правових, підзаконних) норм. При цьому часто необхідно з'ясувати зміст норми та відповідних дефініцій, вирішити колізії між нормами, надати конституційно-правову оцінку, тобто прийняти рішення. Оскільки у сучасному демократичному суспільстві і правовій державі право твориться передусім у процесі обговорення, обґрунтування виконує дуже важливу функцію, адже тоді рішення переконливе та зрозуміле. Таким чином творяться легітимація та суспільний мир<sup>1</sup>.

У розвиток сформульованою думки, можна повторити також і давно відому тезу про те, що правозастосування являє собою мистецтво аргументації та обґрунтування. З огляду на це, тема, заявлена у назві, є важливою та принциповою з різних причин. Відповідно, якщо ми хочемо підвищити рівень правозастосування, підсили довіру суспільства до усіх гілок влади та їх представників, і особливо тих, хто приймає юридичні рішення, то без покращення ситуації щодо обґрунтування, зокрема, адміністративних актів нам не обійтись.

Поряд з викладеним, необхідно наголосити також і на тому, що належне обґрунтування адміністративного акту виступає чи не найголовнішим чинником, спроможним позитивно вплинути на зниження рівня корупції у діяльності адміністративних органів. У даному випадку я веду мову саме про належне обґрунтування, а не про просте згадування норми права. Ми усі добре розуміємо, що свідомо неправомірне рішення (корупційне рішення) апіорі неможливо обґрунтувати. Неможливо переконливо обґрунтувати, що біле є чорним чи навпаки. Намагання це зробити буде настільки

---

<sup>1</sup> Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоер, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. редакцією Р. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020, С. 21.

зрозумілим для усіх, що, очевидно ні у кого не виникне навіть бажання вдатися до таких «експериментів».

Це у рівній мірі діє і щодо сфери публічного управління. Неправду, корупцію, злочинну діяльність можливо сховати лише у межах рішення, позбавленого будь-якого обґрунтування.

### **Обґрунтоване рішення є несумісним з корупцією.**

З огляду на це, безумовно, варто подякувати українському законодавцю, який у Законі України «Про адміністративну процедуру»<sup>2</sup> (далі – Закон) у ст.ст. 8, 72 досить чітко і однозначно закріпив обов'язок адміністративного органу обґрунтовувати власні адміністративні акти. У такий спосіб, відповідно, був зроблений один із важливих кроків у напрямку подолання та попередження корупції.

### **Чи не є вимога обґрунтування адміністративного акта занадто абсолютизованою?**

Поряд з викладеним, я не можу не звернути увагу і на певну абсолютизацію, яка, на мій погляд, має місце у питанні обґрунтування адміністративного акта. Як вже було підкреслено, я високо ціную значимість обґрунтування, проте це не виключає необхідності дотримання і певного балансу у цій сфері. Наразі є веду мову про ті наслідки, які виникають у разі відсутності обґрунтування адміністративного акта.

Цей аспект врегульовано у частині 3 ст. 85 Закону, де встановлено, що *«У разі якщо адміністративний акт не містить мотивувальної частини, у випадку, якщо відповідно до цього Закону вона є обов'язковою, такий акт скасовується»*. Подібне формулювання свідчить, що законодавець у цій частині жорсткий та безальтернативний – немає обґрунтування – скасування акту.

Такий підхід, при усій моїй повазі до обґрунтування та мотивування, я не можу розділити.

Скасування адміністративного акта – це завжди щонайменше призупинення управлінських процесів та відносин; це відтермінування стадії реалізації прийнятого рішення, а значить і зниження ефективності управління.

З іншого боку, зрозуміло, що намагання пришвидшити управління за рахунок порушення прав приватних осіб є також неприпустимим. Тому тут потрібен справедливий баланс!

---

<sup>2</sup> Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX // Офіційний вісник України. 2022. № 49. Ст. 2675.

У підґрунтя скасування адміністративного акта може бути покладена лише одна є єдина підстава – його **незаконність** / **протиправність** (якщо таке рішення приймається судом) і дуже часто незаконність, якщо рішення про скасування приймається в адміністративному порядку (окрім законності підставою для скасування може бути і **недоцільність**).

З огляду на викладене, виникає запитання: а чи призводить відсутність обґрунтування в адміністративному акті до його незаконності?

Доктрина адміністративного права пояснює, що **законність** адміністративного акта визначається дотриманням двох груп вимог: **формальних** та **матеріальних**<sup>3</sup>. Частково з цим погоджується і законодавець, який у ч. 2 ст. 85 Закону згадує про порушення норм матеріального права як на підставу для скасування адміністративного акта. І це, дійсно, варто підтримати.

Проте, на жаль, він нічого не говорить про **наслідки недотримання формальних вимог**, тобто тих, які стосуються процедурних аспектів та вимог прийняття адміністративного акта. Очевидно, що далеко не кожне формальне порушення є настільки принциповим аби стати підставою для скасування прийнятого рішення.

На подібній позиції перебуває також і Верховний Суд, який в одному із своїх рішень чітко наголосив, що порушення процедури може бути підставою до скасування рішення суб'єкта владних повноважень лише за тієї умови, що воно вплинуло або могло вплинути на правильність рішення<sup>4</sup>.

З огляду на це, на мій погляд, щодо формальних порушень у Законі має бути закріплено наступне положення: «Формальне порушення може бути підставою для скасування адміністративного акту лише у тому випадку, якщо воно призвело до прийняття іншого за своїм змістом акту».

Обґрунтування адміністративного акта – це формальна вимога, а тому вона не може у безпечеліційному варіанті бути підставою для скасування адміністративного акта.

Поряд з цим, можна звернути увагу і на підхід німецьких колег, які вважають (на рівні закону), що слід доволі виважено ставитися до

---

<sup>3</sup> Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник : в 3 томах / Р.С.Мельник; Алматы: LEM, 2022. Том первый: Введение в теорию, С. 278.

<sup>4</sup> Постанова Верховного Суду від 18 січня 2023 року у справі № 826/10888/18.

формальних порушень, а особливо тих, які можуть бути виправлені на наступних стадіях, як то на стадії адміністративного або судового оскарження. Це стосується також і вимоги обґрунтування адміністративного права.

### **Напрямки покращення інституту обґрунтування адміністративного акта**

Обґрунтування адміністративного акта являє собою одну з вимог правової держави та принципу юридичної визначеності. Це, як наслідок, означає, що будь-яка держава, яка заснована та функціонує на підставі названих принципів, має дотримуватися також і єдиних (високих) стандартів обґрунтування рішень, які приймаються адміністративними органами.

Наразі в Україні (щонайменше щодо адміністративних актів) ані юридичною доктриною, ані практикою не вироблено стандартів обґрунтування рішень. Відсутні пояснення та рекомендації з цього приводу і у навчальній літературі.

З огляду на такий стан справ, варто подумати про наступні аспекти:

1) посилення на норму права, яка використана підчас прийняття рішення, а також просте (необґрунтоване) твердження про те, що вона відповідає фактичній ситуації, не є обґрунтуванням. Адміністративні акти, як будуть містити подібні положення, вимагатимуть або обґрунтування на наступних стадіях адміністративного провадження, бо скасування відповідно до вимог ч. 3 ст. 85 Закону;

2) різні види адміністративних актів вимагають різного обсягу обґрунтування. Так, адміністративні акти прийняті на підставі дискреційних повноважень мають бути обґрунтованими краще (повніше) у порівнянні з, так званими, зв'язаними актами. Дискреційні повноваження дозволяють адміністративному органу самостійно обрати один з варіантів рішення; визначитись, чи буде він діяти у тій або іншій ситуації, і якщо буде, то з яким рівнем інтенсивності та по відношенню до якого суб'єкта чи об'єкта. Зроблений вибір, відповідно, має бути належним чином обґрунтовано;

3) обґрунтування адміністративного акта має здійснюватися з орієнтацією на специфіку адресата адміністративного акта<sup>5</sup>. Є прин-

---

<sup>5</sup> Otto Lagodny Juristisches Begründen. Wien, 2013, S. 15.

ципова різниця між пересічним громадянином та юридичною особою, представленою великою кількістю фахівців у тому числі з юридичною освітою. Принаймні різниця обґрунтування має стосуватися мови мотивувальної частини адміністративного акту. Рівень читабельність адміністративного акта не може бути універсальним;

4) обґрунтування адміністративного акта має складатися з низки послідовних кроків: 1) аналіз та розкриття змісту норми права, на якій засновано адміністративний акт; 2) аналіз та дослідження фактичних обставин справи; 3) субсумування, тобто логічне пояснення (доведення) того факту, що запропонована норма права дійсно регулює відповідні фактичні обставини. Саме ці аспекти і складають зміст належного (повного) обґрунтування;

5) обґрунтування адміністративного акта здійснюється насамперед щодо тих аспектів, які є проблемними, неоднозначними, складними для розуміння; які викликають різні підходи та різне розуміння у юристів. Очевидно зрозумілі речі і аспекти не вимагають обґрунтування, бо розлогі міркування на тему простих речей, будуть лише зайвим чином обтяжувати мотивувальну частину адміністративного акта.

Проблеми у розумінні тих або інших юридичних положень можуть виникати:

– на рівні тлумачення норми права, тобто тоді, коли ще не сформувався загальний підхід до розуміння її змісту чи меж регулювання. Особливі проблеми можуть виникнути щодо невизначених юридичних понять, які вимагатимуть від правозастосовника формулювання їх визначення, оскільки без цього здійснити правозастосування буде неможливо. У подібних випадках юрист повинен буде звернутися до методів тлумачення права та використати їх для обґрунтування обраного шляху вирішення такої ситуації<sup>6</sup>;

– на рівні відмежування однієї норми від іншої. У цій ситуації головне завдання буде полягати вже не у розкритті змісту тієї або іншої норми, а пошуку відповіді на питання, яка саме з двох чи трьох існуючих норм буде підходити для вирішення відповідної юридичної проблеми. Таке завдання, наприклад, може мати місце у ситуації,

---

<sup>6</sup> Методика вирішення юридичних задач (казусів): теоретичні та практичні аспекти : навч. посіб. / Б. Шлоер, В. Поєдинок, І. Лукач, О. Косілова ; за заг. редакцією Р. Мельника. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020, С. 103–119.

коли треба буде визначитися з тим, чи є прийняте рішення адміністративним актом, внутрішнім розпорядженням чи проміжним рішенням;

- на рівні вибору однієї із сукупності зв'язаних між собою норм, наприклад, у ситуації пошуку юридичної підстави для прийняття рішення;

- на рівні формулювання висновків за результатами вивчення відповідних норм права (що саме з цього випливає і чому треба дійти саме до такого висновку?);

- на рівні пошуку норми, на підставі якої може діяти адміністративний орган, приймаючи адміністративний акт (особливо у сфері спеціальних знань, як-то технічні, медичні питання тощо);

- на рівні «юридичного дизайну», тобто оформлення прийнятого рішення, де може постати питання про обсяг обґрунтування та юридичні форми, які можуть бути для цього використані;

- на рівні фактичних обставин справи. Як відомо, правозастосування вимагає детального вивчення фактичних обставин справи, які виступають «спусковим гачком» для вибору та наступного застосування тієї або іншої норми права. Оцінка змісту наявних фактичних обставин також може вимагати обґрунтування, оскільки фактичні обставини також можуть бути неоднозначними<sup>7</sup>;

б) напрацювання навичок обґрунтування адміністративних актів має стати одним з основних завдань у межах викладання адміністративного права у навчальних закладах. Студенти, відповідно, повинні вчитися не лише робити правильний вибір у частині відшукування норми права та її оцінки, але і вміти викладати свої думки на «папері», зокрема, обґрунтовуючи причини прийнятого ними рішення.

Таким чином, перед українською юридичною наукою та практикою правозастосування постало нове завдання, пов'язане з необхідністю розробки системного вчення про обґрунтування адміністративного акта, яке є для вітчизняних юристів «*Terra Incognita*». У цій частині може бути надзвичайно корисним досвід наших західноєвропейських партнерів, на якій нам варто звернути увагу аби прискорити формування вітчизняного доктрини щодо названого питання.

---

<sup>7</sup> Otto Lagodny *Juristisches Begründen*. Wien, 2013, S. 29–33.

## **SUMMARY**

The author of the article has conducted initial analysis of the significance of the administrative act's institution of justification, in particular, for the field of overcoming corruption within public administration, as well as for improving legal enforcement in Ukraine. It has been concluded that the justification of an administrative act is one of the most important factors capable to positively influence on the reduction of the corruption level in the activities of administrative agencies. According to the author, a reasoned decision is incompatible with corruption.

The issue of a certain absolutization of the administrative act's institution of justification is the object of discussion in the article. The absolutization is considered in the fact that the lack of justification of an administrative act, according to the decision of the legislator, is an indispensable condition for its cancellation. The author of the article disagrees with such an approach stressing that the requirement for the justification of an administrative act is included in the list of formal conditions of an administrative act's legitimacy. Referring to case-law, as well as the approaches of German lawyers, the author of the article offers to amend the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", enshrining there the following provision: "Formal violation can be the ground for the annulment of an administrative act only in case, if it led to the adoption of another act in terms of its content".

Special attention of the article has been paid to determining the main aspects that should be taken into account while developing the Ukrainian doctrine of justification of an administrative act. First of all, the author has emphasized that all human rights defenders should clearly understand that reference to the norm of law used while making a decision, as well as a simple (unjustified) statement that it corresponds to the actual situation, is not a justification.

The author also affirms that: 1) various types of administrative acts require different scope of justification; 2) justification of an administrative act must be carried out with the orientation to the specificity of the administrative act's consignee; 3) justification of an administrative act must consist of a number of consecutive steps: (a) analysis and interpretation of the norm of law, which is the basis for the administrative act; (b) analysis and research of the actual circumstances of the case; (c) subsummation, i.e. logical explanation (proof) of the fact that the suggested norm of law really regulates the relevant factual circumstances; 4) justification of an administrative act is primarily carried out with regard

to those aspects that are problematic, ambiguous, difficult to understand; which cause various approaches and different understanding among lawyers; 5) developing the skills of justifying administrative acts should become one of the main tasks in the course of administrative law in educational institutions.

**Key words:** administrative act, justification, public administration, motivational part, administrative agency, legitimacy.

**Information about the author:**

**Melnyk Roman Serhiiiovych,**

Doctor of Jurisprudence, Professor,

Director of the Scientific School of Administrative and German Law

of Maqsut Narikbayev KAZGUU University

8, Korgalzhyn highway, Astana, 010000, Republic

of Kazakhstanr\_melnik@kazguu.kz

ORCID: 0000-0002-3375-6117

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-14>

**ДОБРОЧЕСНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
ЯК ЕТИКО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ У СФЕРІ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

**Муза О. В.**

Інститут доброчесності державних службовців об'єднує правові та етичні правила поведінки у системі відносин публічного управління. Принцип доброчесності характеризує моральні якості та стійкі моральні принципи поведінки державних службовців.

У європейських державах «революцію доброчесності» у сфері урядування пов'язують з ідеальним типом веберівської бюрократії, а також появою елітного корпусу досвідчених і чесних чиновників у другій половині XIX століття. При цьому глобалізація 1980-х років спровокувала світовий спалах корупції у політиці, державних фінансах, правоохоронних та судових органах, у зв'язку з чим сформувалася думка, що «дрібна корупція порушує правила, велика корупція їх пише» [1, с. 43].