

ЗМІСТ

ВСТУП..... 5

**РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА 9**

- 1.1. Поняття, структура, види й форми
адміністративно-правових відносин 9
- 1.2. Визначення предмета
адміністративно-процесуального права 18
- 1.3. Принципи адміністративно-процесуального права 28
- 1.4. Система адміністративно-процесуального права 39
- 1.5. Джерела адміністративно-процесуального права 49

**РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ 58**

- 2.1. Поняття адміністративного процесу
в Україні в нових умовах 58
- 2.2. Визначення нових видів
адміністративних проваджень 96
- 2.3. Адміністративно-нормотворчий процес
як вид адміністративного процесу 118

**РОЗДІЛ 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА 127**

- 3.1. Зарубіжний досвід функціонування інституту
адміністративної юстиції 127
- 3.2. Німецька модель адміністративної юстиції 137
- 3.3. Французька модель адміністративної юстиції 148

3.4. Польський досвід організації адміністративної юстиції	164
РОЗДІЛ 4 ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА ЯК ОКРЕМОЇ ГАЛУЗІ ПРАВА.....	180
4.1. Доведення самостійності процесуального права в системі права.....	180
4.2. Адміністративно-процесуальне право: розробка концепції галузі права.....	195
4.3. Адміністративно-процесуальне право як наука.....	207
4.4. Поняття й особливості адміністративної юрисдикції.....	217
РОЗДІЛ 5 АДМІНІСТРАТИВНО-ПУБЛІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ В УКРАЇНІ	238
5.1. Теоретичні підходи до розуміння адміністративно-публічної діяльності.....	238
5.2. Адміністративно-публічна діяльність як один з видів владно-публічної діяльності	251
5.3. Визначення видів адміністративно-публічної діяльності.....	262
5.4. Форми адміністративно-публічної діяльності, адміністративно-правові дії та акти.....	272
5.5. Суб'єкти зовнішньої адміністративно-публічної діяльності.....	309
ВИСНОВКИ	336

ВСТУП

Питання адміністративно-процесуального права давно привертало увагу вчених різних країн. Крім тих приписів, які закріплюють режим відносин “влади-підпорядкування”, поступово починає формуватися думка про те, що для правової держави потрібний регламентований законом порядок, процес практичної реалізації прав і обов’язків суб’єктів як владної сторони, так і підпорядкованої. Сприяння розвитку й реалізації прав, свобод і законних інтересів сторони, що не має влади, в Україні далеко не завжди було засадничим положенням у діяльності органів публічної влади, але великі зміни, що відбуваються в усіх сферах суспільного життя, призвели до появи й активного розвитку як у теорії, так і на практиці системи адміністративно-процесуального права.

Відносини публічної влади й громадян у різних державах, залежно від багатьох причин політичного, економічного, ідеологічного характеру, регулюються по-різному. Ряд держав ЄС мають чітку й досить логічну систему як самого адміністративного права, його основних правових інститутів, так і адміністративно-процесуального права. Але для України проблеми відносин публічної влади та громадян актуальні: немає єдиного підходу до визначення предмета адміністративно-процесуального права, немає стабільної законодавчої бази, яка б відповідала реаліям сьогоdnішнього дня, для управлінського, адміністративного процесу, адміністративної юстиції.

Проблеми адміністративного процесу й визначення його змісту ні в юридичній науці, ні в юридичній практиці не мали свого однозначного вирішення. Мабуть, з усієї сукупності різних інститутів адміністративно-правового регулювання саме адміністративний процес був найбільш схильний до ідеологічного впливу. У радянській державі конфлікт між владою й підпорядкованою стороною виключався. Тому, коли змінилася ідеологічна орієнтація нашої держави й Україна

стала на шлях побудови правової держави, визначення змісту адміністративного процесу знову виявилось дискусійним.

В умовах правових реформ, які зачепили практично всю систему вітчизняного права, слід зазначити, що адміністративному процесу має бути повернений його первинний зміст – порядок вирішення індивідуальної справи про суб'єктивне публічне право всіма органами публічної влади.

У пропонованій концепції ми обґрунтовуємо необхідність формування адміністративно-процесуального права як самостійної галузі права. Зміст адміністративного процесу має бути пов'язаний не тільки з адміністративною юстицією, а й з діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб, яка має бути спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права з метою вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ, реалізації основних прав і свобод та інтересів людини, громадянина і юридичних осіб, а також на розгляд справ про адміністративні правопорушення й застосування заходів адміністративного примусу.

Зауважимо, що при визначенні місця адміністративно-процесуального права в системі права актуальним питанням є місце всього того масиву процесуальної діяльності, що при широкому розумінні адміністративного процесу (як порядку здійснення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень) включають до його змісту. Заперечувати процесуальний характер цієї діяльності, а також її зв'язок з адміністративним правом неможливо.

Практично кожна матеріальна адміністративно-правова норма вимагає певного порядку своєї реалізації. Адміністративно-процесуальне право повинно містити не тільки процедури, а й процес практичного застосування або реалізації норм адміністративного права. Адміністративно-процесуальне право має складатися з правових норм, що регламентують процесуальний аспект здійснення повноважень в управлінській і адміністративно-юрисдикційній діяльності. Запропонована концепція, зрозуміло, не безперечна, але сподіваємося, що подальші дослідження в цьому напрямі допоможуть створити найбільш досконалу концепцію, яка

дасть змогу визначити місце й розробити самостійну термінологію адміністративно-процесуальної діяльності, при цьому не зменшуючи як процесуальну, так і галузеву певну незалежність адміністративного процесу.

Актуальність досліджень адміністративно-процесуального права зумовлена також необхідністю закріплення змісту адміністративного процесу як форми адміністративно-процесуальної діяльності. Органи державної влади, а також інші передбачені чинним законодавством суб'єкти адміністративно-процесуальної діяльності покликані вирішувати широке коло різних за змістом індивідуально-конкретних справ, включаючи боротьбу з адміністративними та іншими правопорушеннями, захист прав і свобод, законних інтересів суб'єктів адміністративного права шляхом здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Очевидно, що ефективне вирішення згаданих завдань безпосередньо впливає на стан законності й правопорядку в країні. У свою чергу, не викликає сумнівів, що результативність процесуальної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції значною мірою залежить від якості нормативно-правового матеріалу, що регулює їх адміністративно-юрисдикційну діяльність. Нормативно-правові акти, що регламентують адміністративний процес, містять значні прогалини в чинному законодавстві України. Ситуація посилюється можливістю широкого використання інституту розсуду суб'єктами адміністративної юрисдикції, з одного боку, і необхідністю реального забезпечення прав та законних інтересів громадян і юридичних осіб – з іншого.

Дослідження теоретичних та практичних аспектів адміністративно-процесуального права безпосередньо пов'язано з необхідністю реформування й удосконалення цієї галузі права з метою забезпечення належного правового регулювання діяльності органів законодавчої, виконавчої, судової гілок влади на практиці, а також створення дієвої системи адміністративно-процесуального законодавства, з одного боку, спрямованого на забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, а з іншого – на ефективний захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Сформульовані в монографії теоретичні висновки ґрунтуються на результатах аналізу досліджень вітчизняних та зарубіжних учених, наукових праць сучасних фахівців з адміністративного права та адміністративно-процесуального права.

Робота над обраною проблематикою зумовила необхідність тісної співпраці з колегами юристами, економістами, державними службовцями, громадськими організаціями.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

1.1. Поняття, структура, види й форми адміністративно-правових відносин

Адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права реалізується у відповідних адміністративно-правових відносинах. Розбудова української демократичної державності неможлива без найтіснішої взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Мета функціонування виконавчої влади як форми державного механізму полягає в безкорисливому служінні на благо громадян і суспільства. Соціально-економічні реформи в Україні, що набули нині затяжного характеру, далеко не завжди супроводжуються істотними змінами в суспільних настроях.

Спостерігаються суперечливі тенденції, що свідчать як про зростання народної правосвідомості, так і про правовий нігілізм громадян. Збільшення апарату державного управління; адміністративна нормотворчість з вузьковідомчим тлумаченням законів; відсутність чіткої правової регламентації діяльності органів, що здійснюють виконавчу владу, й окремих чиновників; невпорядкованість елементів системи виконавчої влади – усе це є переконливим доказом того, що чинна вертикаль виконавчої влади спирається на колишні методи державно-управлінської діяльності. Наявні канали двостороннього зв'язку громадськості й органів публічної влади часто слугують лише для використання можливостей державного впливу в чийсь корпоративних або особистих інтересах. Громадянські ініціативи, що внаслідок цього народжуються, постійно стикаються з корупційними проявами у сфері публічної служби. Інформаційна закритість державної адміністрації – всепроникна “таємниця кабінету” – досі є принципом прийняття рішень від імені виконавчої влади.

З іншого боку, незважаючи на значне підвищення ролі закону й суду, громадяни зазвичай не в усіх випадках роблять дії зі зміцнення законності, вважаючи витрати із захисту своїх прав і свобод непорівнянними з передбачуваним правовим результатом.

Відносини між громадянським суспільством і державою слід налагоджувати шляхом пошуку та знаходження оптимального поєднання публічних і приватних начал у правовому регулюванні.

У загальній теорії держави й права не склалося єдиного загальновизнаного тлумачення поняття “правовідносини”, дослідники інтерпретують його по-різному. Досить поширеним є розуміння правовідносин як урегульованих нормами права суспільних відносин, учасники яких є носіями прав і обов’язків, що охороняються й гарантуються державою¹. Такий зарубіжний учений, як Л. С. Явич, тлумачить їх як “вольові, суспільні відносини надбудовного характеру, що врегульовані нормами права”, “специфічний результат і шлях подальшого впливу юридичних норм на регульовані ними суспільні відносини”². Інші автори говорять про правовідносини, маючи на увазі під ними юридичний зв’язок (взаємодія, відносини) сторін. Треті допускають можливість виникнення суспільних відносин відразу в правовій оболонці. Нам близька позиція Ю. І. Гревцова, який висловлює думку, що правовідносини – це специфічна форма соціальної взаємодії суб’єктів права з метою реалізації законних інтересів і досягнення результату, що передбачений законом або не суперечить закону, а також іншим джерелам права³. Іншими словами, правові відносини являють собою особливий різновид суспільних відносин, що зазнають функціонального правового впливу.

¹ Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. М. Марченко. – Москва, 1996. – С. 352.

² Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич. – Москва : Госюриздат, 1961. – С. 89.

³ Гревцов Ю. И. Очерки теории и социологии права / Ю. И. Гревцов. – Санкт-Петербург, 1996. – С. 163.

До складу (будови, структури) правовідносин зазвичай включають такі елементи, як зміст, суб'єкти й об'єкти правовідносин (С. С. Алексєєв⁴, В. К. Бабаєв⁵ та ін.).

Існують різні думки про те, що є змістом правовідносин: права і обов'язки, що випливають з норм законодавства (якщо складається правова ситуація, яку неможливо вирішити за допомогою звичайних норм, то цілком допустиме застосування аналогії); “взаємодія сторін”; “права, обов'язки суб'єктів, юридичні факти, правоздатність і дієздатність суб'єктів, правовий режим об'єктів”⁶; “процес взаємодії комплексу чинників об'єктивного й суб'єктивного порядку” (суб'єктів, об'єктів, прав, свобод і обов'язків суб'єктів та процесу їх здійснення, юридичних фактів і фактичних складів, деяких інших чинників)⁷.

С. С. Алексєєв заявляє про необхідність виділяти юридичний зміст (суб'єктивні юридичні права і обов'язки), властиві правовідносинам при розгляді останнього як особливої ідеологічної форми, і матеріальний (фактичний) зміст (економічний, політичний тощо), разом з юридичним, що точніше дає змогу зрозуміти суть правовідносин як єдність фактичного змісту і юридичної форми⁸. М. І. Матузов згадує про третє значення змісту правовідносин – вольове, до якого незмінно належать воля держави й воля суб'єктів правовідносин⁹.

У науковій літературі розмежовують також форми правових відносин: внутрішню, яка утворює специфічне поєднання правомочності і юридичних обов'язків його суб'єктів, і зовнішню – порядок (умови) здійснення певних дій у юридичній сфері, що регламентований за допомогою права¹⁰. У юридичній

⁴ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 100.

⁵ Общая теория права : курс лекций / под общ. ред. проф. В. К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – С. 412.

⁶ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 141.

⁷ Правоотношения и их роль в реализации права : учеб. пособ. – Казань, 1993. – С. 15.

⁸ Алексєєв С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексєєв. – Москва, 1982. – Т. 2. – С. 99.

⁹ Теория государства и права / под ред. Н. И. Матузова. – Москва, 1995. – С. 478.

¹⁰ Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения / Ю. И. Гревцов. – Ленинград, 1981. – С. 73.

науці існує ідея про наявність у правовідносинах двох протилежних аспектів. Перший – формально-правовий, юридичний або суб'єктивний (правова свідомість) – дає змогу характеризувати право, спираючись на різноманіття форм його проявів (адміністративне, цивільне тощо). Другий – змістовно-правовий, загальносоціологічний, об'єктивний (правове буття) дає характеристику правовідносинам, ґрунтуючись на єдності його суті.

Учені, що досліджують розвиток теорії права, за загальним правилом виділяють такі критерії класифікації правовідносин:

- 1) за галузевою ознакою: конституційно-правові, адміністративно-правові тощо;
- 2) за мірою конкретизації суб'єктів: відносні й абсолютні;
- 3) за характером обов'язків суб'єктів: активні (активного типу) і пасивні (пасивного типу);
- 4) за юридичним характером: матеріально-правові та процесуальні;
- 5) за кількістю суб'єктів: прості та складні;
- 6) за тривалістю існування правовідносин: короткострокові й довгострокові;
- 7) за функціями права: регулятивні й охоронні;
- 8) за сферами соціального життя: в економічній, соціальній, політичній, духовній сферах;
- 9) за масштабом дії (території дії нормативно-правових актів): міжнародні, внутрішньодержавні тощо.

Крім того, деякі автори пропонують розмежовувати диспозиційні правовідносини (ґрунтуються на диспозиції норми), які можуть бути конкретними, абсолютними й загальнорегулятивними, і забезпечувальні правовідносини (ґрунтуються на санкції норми) охоронного, заохочувального характеру.

Неоднорідність поглядів на поняття адміністративних правовідносин впливає в наведених вище визначень категорії правовідносин. Зокрема, існують такі тлумачення названого поняття: 1) врегульовані адміністративно-правовою нормою управлінські суспільні відносини, в яких сторони виступають як носії взаємних обов'язків і прав, встановлених і гарантованих

адміністративно-правовою нормою¹¹; 2) реальні суспільні відносини, які врегульовані нормою адміністративного права; 3) правовідносини у сфері виконавчої влади, в яких сторони беруть участь як носії прав і обов'язків, встановлених та забезпечених адміністративно-правовими нормами; 4) врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що складаються у сфері діяльності виконавчої влади.

Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко зазначають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права¹².

В. Б. Авер'янов зазначає, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами¹³.

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко зазначають, що адміністративно-правові відносини – це відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією. Характерною ознакою адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізовує свої виконавчо-розпорядчі повноваження, тобто має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення¹⁴.

С. Г. Стеценко вважає, що адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових

¹¹ Административное право : учеб. пособ. / под ред. Ю. Н. Козлова, С. О. Попова. – Нижний Новгород, 1999. – С. 27.

¹² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – С. 62.

¹³ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 57.

¹⁴ Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2013. – С. 47.

норм на поведінку суб'єктів адміністративного права, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки¹⁵.

Т. О. Коломоєць зазначає, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного й самоврядного управління у сферах соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку й охорони громадянського порядку¹⁶.

Далі автор називає особливості адміністративно-правових відносин, а саме¹⁷:

1) виникають у сфері виконавчої, тобто владно-організаційної, діяльності;

2) виникають у зв'язку з діяльністю органів виконавчої влади;

3) передбачають наявність обов'язкового суб'єкта – органу виконавчої влади;

4) цей обов'язковий суб'єкт діє завжди владно, отже, відносини є публічно-владними;

5) відносини можуть виникати з ініціативи будь-якої із сторін, при цьому згода іншої сторони не є обов'язковою;

6) відносини між учасниками відносин розглядають зазвичай у позасудовому порядку;

7) у разі порушення однією із сторін вимог адміністративно-правових норм вона відповідає перед державою в особі її органів (як правило, органів виконавчої влади).

В. М. Бевзенко зазначає, що адміністративно-правові відносини – це різновид публічно-правових відносин, що врегульовані нормами адміністративного законодавства між фізичними (юридичними) особами й суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) щодо

¹⁵ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – Київ : Атіка, 2011. – С. 79.

¹⁶ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2008. – С. 16.

¹⁷ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д. ю. н., проф. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2008. – С. 17.