

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ	
ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЇХ РОЗВИТОК	9
1.1. Історичні аспекти виникнення	
адміністративних проваджень	9
1.2. Відмінність адміністративних проваджень	
від кримінальних проваджень	25
1.3. Відмінність адміністративних проваджень	
від цивільних та господарських проваджень	38
1.4. Формування сучасної системи	
адміністративних проваджень	47
Висновки до першого розділу	58
РОЗДІЛ 2	
ПОДІЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ	
НА КОНФЛІКТНІ ТА НЕКОНФЛІКТНІ	60
2.1. Суб'єкти адміністративних проваджень в конфліктному	
та неконфліктному адміністративному провадженні	60
2.2. Визначення конфліктів і спорів у суспільстві	
та їх правова природа	77
2.3. Конфліктні провадження	
в системі адміністративних проваджень	98
2.4. Неконфліктні провадження та їх види	
в адміністративному процесі	138
Висновки до другого розділу	167

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО ВИВЧЕННЯ

ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КОНФЛІКТНИХ

І НЕКОНФЛІКТНИХ ПРОВАДЖЕНЬ З МЕТОЮ

ЗАДОВОЛЕННЯ ПОТРЕБ ТА ВИМОГ ГРОМАДЯН 169

3.1. Правове регулювання адміністративних процедур
в Україні та в Європейському Союзі 169

3.2. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання
конфліктних проваджень 184

Висновки до третього розділу 198

ПІСЛЯМОВА 200

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 209

Список публікацій автора за темою монографії 231

Бібліографічний покажчик робіт автора М.В. Міхеєва 233

АНОТАЦІЯ 238

АННОТАЦИЯ 241

SUMMARY 245

ПЕРЕДМОВА

Україна проголосила курс на розбудову соціальної та правової держави, а також відповідне реформування публічних інституцій відповідно до вимог Європейського Союзу. Особливої уваги набувають питання приведення організації функціонування системи публічної влади до міжнародних стандартів в усіх сферах суспільного життя. Разом з тим основою всіх дій публічної влади як в Україні так і у всіх державах є адміністративна діяльність, яка складається з великої кількості адміністративних проваджень.

Саме здійснення владних повноважень органами публічної влади є адміністративною діяльністю. Разом з тим питання аналізу та теоретичного обґрунтування саме адміністративної діяльності органів публічної влади в Україні проводилося епізодично та поверхнево.

В системі регулювання суспільних відносин останнім часом виникають певні непорозуміння, які впливають на захист прав і свобод фізичних та юридичних осіб та в окремих випадках порушують конституційні права і свободи.

В науковій літературі на сьогодні визначено поділ адміністративних проваджень, які здійснюються органами державної влади на конфліктні та неконфліктні. При цьому кількість адміністративних проваджень постійно зростає.

Між тим, недосконалість механізму адміністративно-правового регулювання адміністративних проваджень призводить до проблем у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які найбільше здійснюють адміністративні провадження.

Наприклад, працівники Національної поліції України за 2020 рік склали понад 0,9 млн адміністративних протоколів

з усіх напрямів діяльності поліції. При цьому, якщо взяти, наприклад, протоколи про порушення карантинних обмежень під час пандемії коронавірусу (COVID-19), то приблизно половина з них були скасовані в судах.

Така ситуація прослідковується і в діяльності інших правоохоронних органів та органів державної влади.

За інформацією інтернет сторінки Міністерства внутрішніх справ України минулого року співробітники Держприкордонслужби за результатами адміністративних проваджень, віднесених до компетенції ДПСУ, склали понад 33 тис. протоколів про адміністративні правопорушення з накладанням штрафів на суму понад 61,6 млн грн. І це зважаючи на зменшення пасажиропотоку через карантинні обмеження у три рази (у 2020 р. – 32,7 млн осіб). Крім того, у 2020 році за ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «порушення правил перебування в Україні» виявлено більше 8 тис. іноземців та накладено штрафів на понад 30 млн грн.

Без належного адміністративно-правового регулювання структури адміністративних проваджень, та теоретичного вивчення всієї системи адміністративних проваджень неможливо перш за все ефективно розвивати основні складові вітчизняної економіки.

Крім того удосконалення правових засад діяльності суб'єктів, які здійснюють адміністративні провадження певною мірою будуть сприяти підвищенню системи правового виховання громадян. Це стосується конфліктних адміністративних проваджень, адже громадяни, які не виконують встановлені правила та щодо яких складаються відповідні протоколи про правопорушення повинні відчувати невідворотність стягнення. Для цього треба розробляти відповідні стереотипи адміністративних конфліктних проваджень.

Розмаїття особливостей адміністративно-правових відносин та діяльності органів державної влади вимагає також і удосконалення їхньої діяльності у сфері неконфліктних адміністративних проваджень.

На сьогодні Україна активно переходить на систему електронних проваджень, які стосуються різних сфер життєдіяльності громадян. Разом з тим ще існує досить багато адміністративних проваджень, які здійснюються в паперовому варіанті. Таким чином існує ризик порушення прав громадян при здійсненні того чи іншого адміністративного провадження.

Проблемами теоретичного аналізу адміністративних проваджень в Україні, а також питаннями їх удосконалення займалися такі вчені-правники, як: В. Б. Авер'янов, А. І. Берlach, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Л. Бородін, К. І. Бриль, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, В. М. Бойко, В. В. Галуцько, В. Л. Грохольський, Т. О. Гуржій, С. М. Гусаров, Б. М. Габрічідзе, В. Г. Драганов, Ю. М. Дьомін, В. К. Колпаков, Т. О. Коломoeць, Т. В. Корнева, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, В. І. Литвиненко, Д. М. Лукьянець, А. О. Музика-Стефанчук, К. В. Муравйов, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, С. В. Петков, А. М. Подоляка, М. І. Смокович, С. Г. Стеценко, О. Д. Терещук, В. С. Цималюк, Х. П. Ярмакі та інші.

Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання адміністративних справ в Україні та діяльності суб'єктів адміністративних правовідносин під час їх здійснення знайшли своє відображення у працях таких науковців, як: М. І. Ануфрієв, І. Г. Бережнюк, В. Г. Гриценко, Є. В. Додін, Л. М. Дорофеева, В. О. Заросило, О. М. Капля, С. В. Ківалов, Б. А. Кормич, А. Т. Комзюк, М. Н. Курко, М. П. Кучерявенко, А. В. Мазур, А. І. Педешко, К. К. Сандровський, В. В. Сидоренко, В. О. Тімашов, С. В. Форостяна та інші. В той же час проблеми адміністративних проваджень, а також їх теоретичні та практичні аспекти розкриваються науковцями фрагментарно.

У зв'язку з вищевикладеним виникла об'єктивна необхідність комплексного дослідження адміністративних проваджень, як конфліктних так і неконфліктних та чіткого визначення таких понять як: «конфліктні адміністративні провадження», «неконфліктні адміністративні провадження», «суб'єкти адміністративних проваджень», «принципи конфліктних та неконфліктних адміністративних проваджень».

Вимагають також вирішення і питання щодо конфліктності адміністративно-процесуальних відносин, та необхідність приведення адміністративного законодавства у відповідність до світових стандартів.

Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі вивчення норм адміністративного законодавства, міжнародних нормативно-правових актів, теоретичних і науково-прикладних досліджень визначити сутність та зміст адміністративних проваджень в Україні, виявити недоліки його законодавчого регулювання та запропонувати науково обґрунтовані пропозиції й рекомендації щодо його удосконалення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративних проваджень в Україні.

Предметом дослідження є конфліктні та неконфліктні провадження в адміністративному процесі.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ТА ЇХ РОЗВИТОК

1.1. Історичні аспекти виникнення адміністративних проваджень

Питання про виникнення адміністративних проваджень в цілому в системі права в Україні досить мало розглядалося в правовій науці. В більшості наукових праць та підручниках і посібниках з адміністративного права адміністративні провадження визначаються як провадження з застосування певних мір покарання для осіб, які вчинили правопорушення.

Для аналізу адміністративних проваджень перш за все треба звернутися до історії виникнення і розвитку власне адміністративного права, визначити його предмет та особливості. З іншого боку треба проаналізувати як виникало адміністративно-процесуальне право та адміністративно-процесуальні провадження.

Сучасне визначення предмету адміністративного права включає в себе те, що це право охоплює широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом яких є управління суспільством [1].

Разом з тим в юридичній науці немає єдності у визначенні предмета адміністративного права.

Окремі науковці визначають його як суспільні відносини, що виникають з метою реалізації та захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства і держави.

Деталізовані певною мірою всі суспільні відносини В.Б. Авер'яновим.

Він писав, що до предмета адміністративного права входять наступні групи суспільних відносин, які в принципі є однорідними і які формуються:

- 1) у ході державного управління різними сферами держави;
- 2) реалізації повноважень як органами виконавчої влади так і органами місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями, які делеговані їм органами державної влади;
- 3) у ході діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян;
- 4) у ході надання громадянам, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг;
- 5) у процесі внутрішньої організаційної діяльності в усіх державних органах, державних підприємствах, установах та організаціях;
- 6) у зв'язку з прийняттям, проходженням та закінченням громадянами державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;
- 7) у ході реалізації повноважень адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ та поновлення порушених прав громадян і суб'єктів адміністративного права;
- 8) у ході застосування різноманітних заходів адміністративного примусу [3].

Таким чином ним визначено і саме адміністративне право і адміністративно-процесуальне право, але чіткого відокремлення адміністративного права від адміністративно-процесуального права в даному випадку немає.

Деякі інші дослідники не деталізували зазначені групи суспільних відносин, а виокремлювали також п'ять напрямів таких відносин, які пов'язані з:

- 1) діяльністю органів виконавчої влади;
- 2) внутрішньо-організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій;

3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування;

4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади;

5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства.

Окремі дослідники вважають, що до предмету адміністративного права як належать наступні категорії:

– правове становище громадян (фізичних осіб) у сфері державного управління;

– правовий статус органів державного управління;

– правове становище недержавних об'єднань у сфері управління, а також підприємств, установ, організацій;

– адміністративно-правовий статус державних службовців;

– правові форми і методи управління;

– способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні;

– адміністративний процес і його види;

– системи загального, галузевого і міжгалузевого управління та регулювання управління нормами адміністративного права;

– адміністративно-юрисдикційна діяльність [6].

Проте щоб говорити зараз про такий предмет адміністративного права адміністративне право пройшло довгий шлях розвитку і має тривалу і давню історію.

Перш за все адміністративне право яке визначало з самого початку питання управління справами у державі виникло з самого початку виникнення цивілізації. Ця проблема включала самі різні аспекти, проте головними з них були забезпечення порядку і спокою, забезпечення необхідними речами, предметами та майном осіб, що проживали на території, а особливо в містах, забезпечення будівництва доріг, каналів, доставки питної води та т. ін.

Основні риси управлінської діяльності виникають в період первісної доби, коли основою влади були традиції, звичаї, вірування племені, а право ще не існувало. Вже в той час головним

завданням влади було організувати життєзабезпечення племені. Формування первинних соціальних цінностей полягало в задоволенні інтересів більшості громади. Тому генеза управління в науці розглядається як виокремлення особливого виду діяльності, що здійснювалася окремими особами [15].

Пізніше були сформовані окремі органи, які повинні були вирішувати питання життєзабезпечення та порядку, які можна назвати адміністративними в сучасному розумінні. Типів таких органів було багато, і вони носили різні назви. Наприклад, у Древній Греції ці органи та діяльність, що була пов'язана з управлінням у містах мала назву «поліція» [2].

З самого початку появи цього терміну поліція означало управління справами поліса – міста – держави, а вже десь у 18 сторіччі поліцейськими органами стали ті, які в більшості випадків слідували за виконанням рішень як органів виконавчої влади, так і за порядком, тобто поліція стала спеціалізованим органом, який працював у напрямі забезпечення правопорядку.

Після розпаду Римської імперії в Європі запанував абсолютизм. Було створено цілий ряд князівств, королівств та монархій. Питання управління як державними так і суспільними справами було зосереджено в руках правителя та осіб, які ним призначалися і виконували його волю. Разом з тим воля правителя чи його намісника була законом, а дії як короля, так і намісників не обмежувалися ніякими адміністративними приписами.

Недаремно один з королів того часу заявив: «Держава – це я» [4]. В той час не існувало чіткої сформованої системи розподілу влад і не було адміністративно-правового порядку, в рамках якого були б встановлені правовим шляхом суб'єктивні права як керівників так і громадян стосовно державної влади.

Разом з тим збільшення обсягів державних справ та ускладнення механізму управління ними потребували створення певних правових та організаційних механізмів з тим, щоб управляти як державою, так і місцевими регіонами.

Окремі дослідники вважають, що основою зародження адміністративного права стала наука про фінанси, економіці

і господарстві, яка виникла в Австрії та Німеччині в 17 столітті, і отримала назву «камералістика» [2]. Камералістика за одними джерелами походила від німецькою Kameralistik – управління двірцевою казною та майном [5]. За іншими джерелами вона походила від латинського «camera» скарбниці включала в себе комплекс економічних дисциплін і управлінських.

До сфери науки камералістики входили питання адміністрування, тобто управління в різних сферах. При цьому особи, які управляли державними справами застосовували як матеріальне право так і процесуальне право і поділу в той час не існувало.

В окремих інструкціях того часу, які дійшли до нас зазначалися водночас як треба управляти тим чи іншим господарством, а також форми і методи управління.

Разом з тим на початку камералістика не охоплювала всі сфери діяльності держави в управлінні та контролі. Поступово камералістика почала вивчати діяльність не тільки органів які здійснювали управління в сфері економіки і господарства та існування держави в цілому, але й політичних, поліцейських та інших державних структур.

Слід зазначити, що наука камералістика почала викладатися в університетах того часу, тобто здійснювалася певна підготовка управлінців.

Викладати її почали з 18 століття в європейських університетах, і перша кафедра камералістика була заснована в Німеччині в Халі і Франкфурті на Одері. Як пише В. Б. Авер'янов в той час вже була створена відповідна школа камералістики, яку представляли М. Оссе та Г. Брехт [3].

Проте на той момент, органи державної влади почали перетворюватися в міністерства та інші окремі відомства, публічна влада стає більш централізованою, і це призводить до поділу камералістики.

З камералістики виокремлюється така наука як поліцейське право. Причому поліція та поліцейське право розуміється в ній як управління певними територіями містами і сільськими зонами, тобто «нова» камералістика вивчала по суті питання державного

управління, політики в різних сферах життя. Разом з тим у цій новій камералістиці вже виникають питання про притягнення до відповідальності осіб, які вчинили незначні правопорушення, тобто виникають засади конфліктних проваджень.

«Стара» камералістика вивчає питання фінансів, економіки, господарства, регулювання в різних сферах, тобто управління за допомогою адміністративного права. Таким чином можна припускати, що з цієї науки пізніше виокремлюється наука управління, а також неконфліктні провадження.

Вважається, що наука поліцейського права виникла у Франції там був виданий перший трактат з даного питання. Автором його був Ніколас Деламар (за іншими джерелами Де Ла Мар), який в 1722 році у своїй роботі «Трактат про поліцію» розкрив предмет поліцейського права і описав групу відносин, які ним регулюються [7].

До цих груп він відніс релігію, охорону здоров'я, громадський порядок, торгівлю, забезпечення опалення та освітлення та т. ін. Тобто, можна сказати що поліцейське право відіграло значну роль практично у всіх сферах життя держави. Разом з Деламаром у сфері поліцейського права працювали Г.Г. фон Юсті та Й. фон Зонненфельс. Вони більш активно розширили поняття поліцейського права і сформулювали поняття добробуту, за який має турбуватися держава. Поняття добробут включало досить широкий перелік функцій від охорони порядку на вулицях до дотримання порядку біля будинків. Якщо особа порушувала встановлені норми добробуту вона повинна була нести відповідальність. Слід зазначити, що водночас з матеріальним правом, тобто правом окремих осіб накладати стягнення на порушників формувалося і процесуальне право, тобто визначалося, яким чином накладаються стягнення.

Разом з тим процесуальне право не виокремлювалося у сфері управління, перше визначення процесуального адміністративного права почалося саме в процесі накладення стягнень за порушення.

Проте, слід зазначити, що питання виникнення поліцейського права рядом дослідників розглядалися з різних точок зору. Зокрема, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» виокремлюються ряд специфічних ознак поліцейського права.

До таких ознак пропонується віднести такі:

- поліцейське право виникло з метою впорядкування примусової діяльності поліції;
- окремі норми поліцейського права, як виявилось пізніше, були спрямовані на обмеження прав і свобод громадян з метою встановлення відповідного правопорядку;
- норми поліцейського права встановлювали за поліцейськими переважно права, а за громадянами лише обов'язки;
- норми поліцейського права були спрямовані на примусове впорядкування життя в суспільстві, тобто громадянам визначалося як вони себе повинні вести на вулиці та в побуті, як повинні виховувати дітей, тобто поліцейські мали право втручатися у всі сфери життя громадян. Поліцейські отримали, крім того великі повноваження щодо контролю за громадянами і вони повною мірою цим користувалися;
- таким чином можна було зробити висновок, що в державі замість правовідносин виникли владовідносини, які виникали і припинялися на основі адміністративних актів, які видавалися поліцейськими [11].

Окремі дослідники вважають, що перехід до власне адміністративного права в Європі почався після революції у Франції яка відбулася у 1789 році. В результаті згаданої революції права і свободи людини були протиставлені всемогутності держави. Декларація про права людини, яка була прийнята в результаті революційних подій перш за все зробила неможливим повернення до абсолютизму, а по друге сформулювала окремі напрями управління та теорії управління, яка стала початком розвитку адміністративного права.

Влада, як було визначено в Декларації прав людини мала діяти тільки на користь всьому суспільству, вона також повинна

була звітувати перед суспільством, тобто вона повинна здійснювати адміністрування [10].

Таким чином з самого початку розвитку адміністративного права воно почало розвиватися як право управління, яке має ґрунтуватися на вимогах закону з урахуванням інтересів населення і воно не може здійснюватися за власним розсудом чиновників. Водночас, поліцейське право також розвивалося і воно вже більше схилилося до системи заборон та покарань за порушення встановлених норм.

З плином часу змінюються управлінські функції і відношення до їх здійснення. Нові ідеї про державу і її устрій принесла в світ англійська буржуазна революція. Томас Гоббс, а потім – Джон Локк в «Двох трактатах про управління» [8] критикують феодально-теократичну концепцію виникнення влади короля.

Вони пропонують нову систему управління, яка базується на чиновниках, що можуть призначатися або обиратися.

В Європі на основі їхніх праць формується концепція природного права [12], згідно з якою кожен індивід в природному, вільному стані має право на виконавчу владу, яка є, таким чином, похідною від спільноти людей.

Г. Гроцій, який розробляв зазначену концепцію писав, що держава, яка створюється шляхом укладання суспільного договору визначає і завдання влади. Така влада є підзвітною населенню і створює спеціальні органи управління, які здійснюють саме управління за допомогою відповідних нормативних актів. Метою здійснення такої влади є загальний інтерес [12].

Управління у сфері забезпечення спільних інтересів здійснюється вже виборними представниками.

Розвивається концепція про те, що політична влада відповідала б своєму договірному призначенням і не була деспотичною і абсолютною силою в руках однієї особи або органу, необхідно здійснити відповідний поділ влади.

Законодавча влада, відповідно до вчення Дж. Локка, яка має право видавати обов'язкові для всіх закони, є верховною, їй підпорядковані всі інші представники влади. Важливим моментом договірної