

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Важливим чинником щодо систематизації відносин, які регулюються адміністративним правом, є публічне адміністрування. Публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації на виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається через використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією.

Наступним системоутворюючим для предмета адміністративного права чинником є категорія “відносини адміністративних зобов'язань”. Сутність цих відносин обумовлена змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження та забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України.

Відносини адміністративних зобов'язань (предмет адміністративного права) – це відносини: а) публічного управління; б) відносини адміністративних послуг; в) відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відносини відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини).

Характерною ознакою усіх названих вище видів адміністративно-правових відносин є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження. Владність у такому вимірі розуміється як наявність врегульованого законодавством права на прийняття владного (обов'язкового) рішення, при виникненні відповідного юридичного факту.

Підсумовуючи, констатуємо: а) для теорії адміністративного права аксіоматичними є положення більш широкого рівня узагальнень, які містяться у теорії права (для теорії права такими є філософські узагальнення); б) категорія “сутність” в адміністративному праві домінує як гносеологічна категорія, яка утримує його понятійний каркас у теоретичній парадигмі й корегує його розбудову; в) формою вираження “сутності” адміністративного права є доктрина адміністративного права, яка задає загальну спрямованість руху теоретичної думки в пізнанні секторальних складових галузі; г) предметом адміністративного права є адміністративно-правові відносини, які не є однорідними і перетворюються у систему завдяки відносинам адміністративних зобов'язань; г) предметом визначаються і зв'язуються в єдину систему всі юридичні конструкції адміністративно-правового простору, тобто предмет адмі-

ністративного права є формою вираження змісту адміністративного права; д) доктрина адміністративного права, як гносеологічна категорія, не підлягає вимірюванню на істинність суспільною практикою інструмент її вимірювання – нові теоретичні знання (якщо факти не відповідають теорії, тим гірше для фактів) (Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков “Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права”).

На поточному етапі розвитку адміністративно-процедурного законодавства потрібно:

– забезпечити якнайшвидше ухвалення у цілому проєкту Закону “Про адміністративну процедуру” (проєкт № 3475);

– розпочати роботу з розроблення та внесення змін до інших “загальних” і спеціальних законів для їх узгодження із Законом України “Про адміністративну процедуру”. Міністерство юстиції України тут має бути і центром експертизи, і головним ініціатором змін;

– приділити велику увагу навчальній складовій, зокрема, забезпечити розроблення та впровадження навчальних програм і заходів із тематики загальної адміністративної процедури для широкого кола майбутніх користувачів (публічних службовців, викладачів юридичних факультетів, закладів із підготовки і підвищення кваліфікації для публічних службовців, суддів тощо).

Водночас для науковців, викладачів адміністративного права потрібно продовжити теоретичне розроблення інститутів загальної адміністративної процедури, своєчасне донесення відповідних знань до практиків і майбутніх поколінь українських юристів.

При цьому потрібно приділяти належну увагу найбільш дискусійним питанням і брати до уваги причини обрання відповідних рішень у Законі України “Про адміністративну процедуру”.

Потреба відійти від конструкцій Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) (“суб’єкт владних повноважень”, “публічно-владні управлінські функції”) як похідних від “управління” зумовлена тим, що категорії “адміністрація”, “адміністрування” точніше передають призначення виконавчої влади та місцевого самоврядування у сучасній державі. Адже їх головне завдання – це служіння громадянам, суспільству. Категорія “адміністративного органу” у Законі України “Про адміністративну процедуру” є вужчою за “суб’єкта владних повноважень” у КАС України, адже не включає органи, що формують державну політику, ухвалюють нормативно-правові акти. Так само поняття “адміністративного акта” у Законі України “Про адміністративну процедуру” є вужчим за “індивідуальний акт” у КАС України, адже не включає установчі акти в державній владі, акти з питань публічної служби тощо. І загалом предмет оскарження за КАС України є суттєво ширшим, аніж предмет регулювання у Законі України “Про адміністративну про-

цедуру” (Віктор Тимошук “Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні”).

Сьогодні перед адміністративно-правовою наукою постають нові виклики. Виникнення штучного інтелекту й необхідність врегулювання питань, що пов’язані з його впливом на традиційні сфери регулювання адміністративного права (дорожній рух, адміністративна відповідальність, прийняття управлінських рішень, використання штучного інтелекту у місцевому самоврядуванні тощо); глобальний процес цифровізації суспільства, пандемічні виклики та пов’язані з ними обмеження прав і свобод людини, необхідність систематизації законодавства про адміністративну процедуру – все це потребує належного аналізу і реагування з боку науки адміністративного права, як і вирішення тих проблем, про які вже йшлося вище.

Перед наукою адміністративного права стоять питання щодо поглиблення захисту прав людини, забезпечення її безпеки поряд з інтересами держави засобами державного контролю. Концептуального розгляду та теоретико-правового обґрунтування вимагає вчення про адміністративний примус й адміністративну відповідальність (особливо в умовах створення кодексу про кримінальні проступки й необхідності оновлення інституту адміністративної відповідальності загалом).

Також потребують належного теоретико-правового обґрунтування вчення про управлінські послуги як складову реформування галузі адміністративного права, адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України тощо. Вимагають поглибленого аналізу на доктринальному рівні питання щодо соціального призначення адміністративного права, правового врегулювання напрямів діяльності органів охорони правопорядку, перегляду системи і повноважень юрисдикційних органів, а також проблематика забезпечення чіткого й беззаперечного виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів.

У тому, що в Україні назріли концептуальні зміни в поглядах на адміністративне право та необхідність перегляду усталених поглядів на соціальне призначення, систему й інші складові змісту адміністративного права і те, що вони потребують реформування, не викликає сумніву практично в усіх представників цієї галузі права. Достатньо звернутися до поглядів на предмет адміністративного права і його визначення. Як доктрина розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції – сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет науки і галузі права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей та інститутів.

Поточний стан публічного управління і розвиток адміністративних правовідносин вимагають створення нової, сучасної теорії адміністра-

тивного права, уточнення понять, виділення підгалузей та інститутів, переосмислення його системи, перегляду особливої (другої) частини адміністративного права. У досягненні окресленої мети важливим є об'єднання зусиль науковців із вироблення науково-обґрунтованої доктрини розвитку адміністративного права як науки та галузі права на основі розроблення концепцій і доктрин з окремих складових адміністративного права (Юрій Битяк, Віктор Лученко “Доктрина адміністративного права України: еволюція та перспективи подальшого розвитку”).

Згадаємо відому в адміністративно-правовій літературі тезу, що адміністративне право можна умовно поділити на три частини, які у дещо модифікованому варіанті назвемо:

- 1) адміністративно-організаційне – регулює систему та внутрішні структури суб'єктів публічного адміністрування і відповідає на запитання “хто робить?”;
- 2) матеріальне – регулює взаємні права й обов'язки приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування і відповідає на запитання “що робить?”;
- 3) процедурне – регулює порядок прийняття рішень і вчинення дій суб'єктами публічного адміністрування і відповідає на запитання “як робить?”.

Якщо екстраполювати три теми, яких ми торкнулися і вважаємо найважливішими для адміністративно-правових досліджень на сучасному етапі: публічного інтересу (та публічного блага), доброго адміністрування (належної адміністрації) й адміністративного розсуду (дискреційних повноважень), – на три умовні складові адміністративного права, побачимо, що жодна з них не стосуватиметься першої частини – організації публічної адміністрації. Це у жодному випадку не означає, що проблематика адміністративно-організаційного права не повинна розроблятися українськими адміністративістами. Навпаки, цей напрям потребує глибших розробок, які б скеровували політиків до обґрунтованих рішень щодо реорганізації структур публічної адміністрації як на центральному, так і місцевому рівнях. Минулорічне (2020 р.) фіаско з реформуванням органів архітектурно-будівельного контролю, коли у березні задекларували поділ цих органів відповідно до виконуваних функцій, а в грудні відмовилися від цієї ідеї та почали відновлювати єдиний центральний орган виконавчої влади, щоправда, під новою назвою Державної інспекції з архітектури та містобудування, вкотре засвідчує необхідність доктринального обґрунтування запроваджуваних політиками змін в організації публічної адміністрації.

Однак окреслені вище теми (публічного інтересу, доброго адміністрування та адміністративного розсуду), усе-таки, вважаємо глобальнішими. Усі вони, без сумніву, торкаються третьої, процедурної частини

адміністративного права та складного пошуку відповідей на запитання, як суб'єкти публічного адміністрування повинні реалізовувати свої завдання та функції. Тому проблематика адміністративної процедури об'єктивно повинна стати одним із пріоритетів формованої доктрини адміністративного права, яке “залишається у триваючій стадії розбудови” у всіх державах, включаючи Україну (Андрій Школик “Формування національної доктрини адміністративного права: історія, сучасний стан і перспективи”).

Нормативно-правовому регулюванню у сфері життєзабезпечення населеного пункту притаманні особливості, що впливають зі специфіки суспільної діяльності. Тим часом реальна ситуація вимагає дієвих процедур і специфічних функцій щодо правової регламентації відносин у сфері життєзабезпечення населеного пункту з позиції реалізації та захисту прав і законних інтересів громадян, досягнення виконання нормативно-правових вимог державою та її інституціями.

Одним зі способів розв'язання існуючих проблемних питань пропонується ухвалення спеціального законодавчого акта – Містобудівного кодексу України. Утім, вбачається, що виключно ухваленням цього акта неможливо вирішити всі наявні проблеми у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Розроблення Містобудівного кодексу України багатьма експертами та дослідниками розглядається як панацея вирішення всіх проблем законодавчого регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту. Найбільш оманливою є теза про можливість розроблення Кодексу за відсутності науково обґрунтованої парадигми розвитку законодавства, а не Кодексу як лише одного з елементів законодавчої бази.

На жаль, сьогодні в державі відсутня повна стратегічна програма реформування законодавчої сфери життєзабезпечення населеного пункту. Наявні в різних документах набори заходів мають фрагментарний характер і не містять глибокого правового аналізу недоліків системи як цілісного правового поля, відсутнє стратегічне спрямування розвитку законодавства як цілісної і завершеної системи тощо.

Ми маємо пам'ятати, що нормативне регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту – це необхідний управлінський вплив держави на суспільні відносини у цій сфері, як-то організації території, системи розселення і взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів публічної та приватної інфраструктури, функціонального зонування території України тощо.

Думається, що розроблення та вирішення проблеми нормативного регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту мають бути поетапними. На першому етапі доцільно сформулювати пропозиції, які будуть спрямовані на безпосереднє регулювання публічного адміністру-

вання у сфері життєзабезпечення населеного пункту, на другому – адаптація нових законодавчих актів до вже наявних у суміжних сферах права для забезпечення дієвості норм перших (Юлія Дорохіна “Життєзабезпечення населеного пункту та його адміністративно-правове регулювання: від доктрини до галузевого правозастосування”).

Варто підтримати пропозицію вчених, які обґрунтовують доцільність уточнення ч. 1 ст. 17 КАС України через вилучення слів “за домовленістю між собою або”, а саме: викладення останньої у такій редакції: “1. Сторони вживають заходів для досудового врегулювання спору у випадках, коли такі заходи є обов’язковими згідно із законом”.

Ба більше, доцільно зазначити, що норма ч. 1 ст. 17 КАС України виключає можливість обрання альтернативного способу захисту прав і законних інтересів, оскільки приписами п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України передбачено повернення позову позивачу у разі, коли позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов’язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору.

Наведене дає підстави дійти висновку, що у випадку, коли законом передбачене обов’язкове досудове врегулювання спору, то позивач, без проходження цієї процедури або до закінчення строку, встановленого законом для проведення такої процедури, обмежений у праві на звернення до суду.

Утім, враховуючи фундаментальне право людини “на справедливий суд”, позитивний обов’язок держави щодо забезпечення ефективного способу захисту порушених прав, вбачається за доцільне підтримати пропозицію щодо викладення п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України у такій редакції: “позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, в яких законом визначено обов’язковість досудового врегулювання, або доказів щодо неефективності досудового врегулювання спору”, виключивши зі статті “або на момент звернення позивача із позовом не сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору” (Наталія Задирака “Досудове вирішення публічно-правових спорів: основи нормативного закріплення та проблеми законодавчого регулювання”).

У разі покладання в основу класифікації адміністративного процесу змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи, то можна вести мову про три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські. Причому кожний із зазначених видів проваджень має структурні підвиди. Адміністративно-процедурні провадження характеризуються тим,

що метою діяльності публічної адміністрації є виконання покладених на неї обов'язків, зокрема щодо задоволення прав та інтересів громадян. Метою цих проваджень є реалізація публічно-правових функцій. Відповідно, адміністративно-процедурні провадження можна підрозділити на “управлінські”, “сервісні” та “за зверненнями громадян”. Адміністративно-деліктні провадження включають окремі провадження, в основі яких лежить вирішення адміністративно-правового спору (наприклад, провадження у справах про адміністративні проступки), необхідно дати правову оцінку поведінки сторін, які сперечаються, тому що немає реальної можливості для пошуку правильного, тобто заснованого на вимогах чинного законодавства чи підзаконних актах рішення, яке підбиває підсумок для розгляду конфлікту. У цьому і є зміст вирішення суперечки публічною адміністрацією. Крім того, треба зазначити, що у суперечці, яка виникла, важливу роль відіграє правова оцінка поведінки сторін. Метою адміністративно-судочинських проваджень є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень.

Залежно від місця, призначення у механізмі адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правового захисту та суб'єктів, які його організують і здійснюють, інша група науковців у структурі адміністративного процесу виділяє два типи процесу: виконавчий адміністративний процес, який здійснюється адміністративно-публічними органами та їхніми посадовими особами з метою первинного повного або часткового дозволу підвідомчих їм адміністративних справ; судовий адміністративний процес, який здійснюється судами (суддями) з метою продовження і завершення вирішення адміністративних справ, порушених і/або частково дозволених адміністративно-публічними органами, їхніми посадовими особами, або з метою перевірки законності прийнятих зазначеними органами та посадовими особами рішень (правових актів).

Зазначені погляди на структуру адміністративного процесу є домінуючими і знаходять підтримку у науковій спільноті, водночас це не впливає на змістовне розуміння адміністративного процесу, оскільки саме поліцентричність адміністративного права вимагає поліцентричності змісту адміністративного процесу. Оскільки спостерігається прямий зв'язок адміністративного процесу з адміністративними правовідносинами, це робить доцільним класифікацію адміністративного процесу відповідно до змісту адміністративних правовідносин.

Саме тому, доки наукова спільнота не зрозуміє складність і неоднорідність адміністративно-правових відносин, які урегульовуються нормами

адміністративного права, і які потребують процесуальної регламентації, що забезпечує гарантію справедливості правом для фізичних та юридичних осіб, доти хаос і невизначеність адміністративного процесу та його структури будуть існувати. Відповідно, не буде повного розуміння змісту та сутності юридичного процесу (ОКСАНА КУЗЬМЕНКО, ВІКТОРІЯ ЧОРНА “Проблеми місця та змісту адміністративного процесу в системі права”).

Оцінка і врахування закономірностей системи адміністративного процесу й адміністративно-правових відносин є запорукою об’єктивності, законності й обґрунтованості розгляду і вирішення адміністративної справи, судового рішення.

Узагальнюючи сутність адміністративного процесу, його правове регулювання і взаємозв’язок із матеріальним правом, можна сказати, що на систему адміністративного процесу, його досконалість і дієвість впливають:

1) зовнішні чинники – стабільність, простота і якість правового регулювання суспільних відносин, законодавчої техніки (якість, простота й очевидність матеріального і процесуального законодавства), законність, обґрунтованість, добросовісність діяльності суб’єктів владних повноважень, правова культура суспільства, якість і розвиток національної освіти, науки, фах публічних службовців, юристів, адвокатів, учасників адміністративної справи і процесу;

2) внутрішні чинники – стабільність, простота і якість КАС України, навантаження на суддів, фах і досвід суддів, їхніх помічників, консультантів, секретарів судових засідань, уміння і готовність колективу обговорювати спірні правовідносини, застосування норм права.

Система адміністративного процесу постійно перебуває в об’єктивному взаємозв’язку з іншими більш-менш складними системами, зокрема: 1) системою суспільних відносин; 2) системою адміністративно-правових відносин; 3) системою публічно-правових відносин; 4) системою приватноправових відносин (Михайло Смокович “Доктрина адміністративного права і процесу у практиці Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду”).

Інститут зразкових справ має більший потенціал, аніж нині реалізовано. Зокрема, якщо взяти до уваги практику Європейського суду з прав людини, звідки бере витоки цей інститут в українському адміністративному судочинстві, то Суд може вимагати від держави-відповідачки вжиття заходів загального характеру (зміна законодавства чи практики) для подолання системної проблеми. Це виконує значну превентивну роль. Тому перспективним може бути наділення Верховного Суду повноваженням зобов’язати відповідача або орган вищого рівня (якщо відповідачем є його відокремлений підрозділ) змінити адміністративну практику, щоб усунути системні порушення, які виявлені під час вирішення зразкової



справи. Також доцільно вивчити питання про доцільність впровадження інституту зразкових справ в інші види судового процесу (РОМАН КУЙБИДА “Інститут зразкової справи: оцінка впливу на ефективність адміністративного судочинства”).

Доктрина сучасного адміністративного права і процесу (вчення про адміністративне право та процес) не є і не може бути цілком самодостатнім, автономним видом людської діяльності, оскільки розв’язує конкретні прикладні виклики правотворення і правозастосування, які належать до інших різномістовних галузей людської активності. Натомість ця доктрина збагачується практикою адміністративного права і процесу, розвивається надалі.

Відсутність такого взаємозв’язку між доктриною і практикою неминуче обумовлюватиме занепад і доктрини, і практики, що, безумовно, рішуче неприйнятно для сучасного українського суспільства і держави, не відповідає національним устремлінням, стратегії, які прагнуть і потребують утвердження і панування верховенства права.

Сучасній доктрині національного адміністративного права та процесу притаманний поступовий розвиток і перехід від первісного (початкового) етапу, коли відбувалося формування, перевірка й обґрунтування змісту цієї доктрини, до наступного, другого етапу, де здобутки та положення цієї доктрини безпосередньо поширюються і застосовуються у практиці (адміністративній і судовій), законодавстві, освіті й науці. Вже давно настав час для науково-практичного обґрунтування, впровадження і наступного розвитку положень Загального адміністративного права у галузях Особливого адміністративного права, їхнього теоретичного, прикладного і законодавчого вдосконалення (ВОЛОДИМИР БЕВЗЕНКО “Оцінка в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень: від доктрини до прикладного правозастосування”).

*За редакцією координатора актуальної теми  
“Доктрина адміністративного  
та адміністративно-процесуального права України”,  
доктора юридичних наук, професора,  
судді Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду  
ВОЛОДИМИРА БЕВЗЕНКА*

ПРАВО УКРАЇНИ • 2021 • № 10 • 159-167