



Володимир Бевзенко

доктор юридичних наук, професор,
суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9699-7930>
bevzenkovm@ukr.net

УДК 342.922:347.994(477)

**ОЦІНКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ РІШЕНЬ, ДІЙ,
БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ:
ВІД ДОКТРИНИ ДО ПРИКЛАДНОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

АНОТАЦІЯ. Ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства України, стратегічно-визначальних адміністративних законів (зокрема, законів “Про адміністративну процедуру”, “Про адміністративні послуги”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про доступ до публічної інформації” тощо), утворення і діяльність системи адміністративних судів, – все це обумовило наступний принципово-сутнісний розвиток національної науки і практики адміністративного права й процесу. Практичне втілення у державі ідеї адміністративної юстиції забезпечило критичне оцінювання адміністративними судами усіх без винятку практичних проявів адміністративного права, форм діяльності/бездіяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень, інших учасників адміністративно-правових відносин.

У дослідженні, оцінці й перевірці адміністративно-правових понять (категорій) в адміністративному процесі полягає співвідношення адміністративного права й адміністративного процесу. Також ці поняття (категорії) в адміністративному процесі використовуються для створення умов належного судового захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів, зокрема для обґрунтування і функціонування таких процесуальних інститутів, як адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Метою статті є доктринально-прикладне розкриття змісту оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Автор доводить, що відсутність взаємозв'язку між доктриною і практикою адміністративного права і процесу неминує обумовлюватиме занепад і доктрини, і практики, що, безумовно, рішуче неприйнятно для українського суспільства й держави, не відповідає національним устремлінням, стратегії, які прагнуть і потребують утвердження та панування верховенства права.

Сучасній доктрині національного адміністративного права й 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 і положення цієї доктрини безпосередньо поширюються і застосовуються у практиці (адміністративній і судовій), законодавстві, освіті і 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 й законодавчого вдосконалення.

Ключові слова: адміністративне право; адміністративний процес; суб'єкт владних повноважень; рішення; дія; бездіяльність; адміністративний акт; правозастосування; адміністративне законодавство.

Належну оцінку адміністративно-процесуального виміру проявів адміністративної компетенції суб'єктів владних повноважень, взаємобумовленості матеріального і процесуального права ще на початку ХХ ст. надав видатний учений-адміністративіст Ю. Панейко. Показово, що науковець однозначно розділяв матеріальне, процедурне адміністративне право ("адміністративне поступування") й адміністративне судівництво (адміністративний процес). Чималу увагу він приділяв чи не найголовнішим темам Загального адміністративного права – адміністрації, адміністративному акту, адміністративному розсуду ("Критерії та межі свобідної оцінки")¹.

Інституція адміністративного судівництва не творить мети самої для себе, а лише є практичною річчю, що має забезпечити одиницям легальне функціонування адміністративного апарату. Констатування цього факту є дуже важне, тому що деякі теоретики уважають адміністративне судівництво за ідею, за мету саму в собі і, як наслідок, допроваджують до доктринерства, яке є шкідливе для суспільного життя і є суперечним із дійсністю. Доктринерство в ділянці судово-адміністративних проблем є, з одного боку, вислідом незнання й незрозуміння суті дієвої адміністрації, вимог суспільного життя та істоти адміністративного права, а з другого боку, є наслідком видвигнення апіорі різних абстрактних постулатів без перевірки та без застанови, чи даються вони здійснити, та які можуть вони мати практичні наслідки. Також часто сконструйовані цим способом постулати вважаються прямо за дійсність. Природно, що цього роду теорії не можуть мати наукової вартості та мусять вводити у правно-політичну думку хаос.

<...>

Адміністративне судівництво в своїй чистій формі є продуманим як незалежний від діючої адміністрації судовий орган, який перевіряє легальність адміністративних актів, які заторкують правну сферу одиниць.

¹ Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) (Бевзенко В та інші укладачі, Дакор 2016) 455.

Одиниці признається право у судово-адміністративній інституції вести адміністративний спір про легальність еманациї адміністративної влади, яка порушує її права та інтереси, що підлягають охороні предметовим правом².

Сучасному цивілізованому світу, зокрема і науці, законодавству, практиці національного адміністративного права й процесу, властиві стрімкий розвиток, сутнісне оновлення і постійне збагачення принципово новими інститутами, положеннями, категоріями; спостерігається невпинне об'єктивне формування нових, донедавна невідомих галузей Особливого адміністративного права. Ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)³, стратегічно-визначальних адміністративних законів (зокрема законів України “Про адміністративну процедуру”⁴, “Про адміністративні послуги”⁵, “Про Кабінет Міністрів України”⁶, “Про центральні органи виконавчої влади”⁷, “Про доступ до публічної інформації”⁸ тощо), утворення і діяльність системи адміністративних судів, – все це обумовило наступний принципово-сутнісний розвиток національної науки і практики адміністративного права й процесу. Практичне втілення у державі ідеї адміністративної юстиції забезпечило критичне оцінювання адміністративними судами всіх без винятку практичних проявів адміністративного права, форм діяльності/ бездіяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень, інших учасників адміністративно-правових відносин.

Отже, можемо стверджувати, що крім суто теоретичного виміру, сучасна доктрина адміністративного права і процесу сповна проявляється й у прикладній (правозастосовній) площині. У сучасній Україні адміністративно-правова доктрина не існує автономно, але, зрештою, активно застосовується, оцінюється та, як наслідок, – змінюється, збагачується результатами практичної оцінки її складових, змісту, особливостей.

Доктрина адміністративного права і процесу й практика її правозастосування (адміністративно-правова й адміністративно-процесуальна) – нарешті набули такого ступеня розвитку, коли утворили відносно

² *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)* (н 1) 379, 384.

³ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

⁴ Проект Закону про адміністративну процедуру від 14 травня 2020 р. № 3475 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834> (дата звернення: 05.10.2021).

⁵ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>> (дата звернення: 05.10.2021).

⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>> (дата звернення: 05.10.2021).

⁷ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>> (дата звернення: 05.10.2021).

⁸ Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>> (дата звернення: 05.10.2021).

самодостатню, внутрішньо-обумовлену, внутрішньо-залежну систему. Доктрина адміністративного права і процесу не лише оцінюється й застосовується в адміністративно-правовій практиці, а й ця практика впливає на наступний розвиток власне доктрини. Так, Конституційний Суд України, виходячи з конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (ч. 2 ст. 61 Конституції України)⁹, правової доктрини, положень КАС України (статті 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 27, 30, 31, 32 Загальної частини та Особливої частини) та своєї правової позиції, за якою “суб’єктом адміністративної відповідальності є лише фізична особа” (абзац 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб), – дійшов висновку, що суб’єктом, який притягується до адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є фізична особа¹⁰.

Визнання правової доктрини джерелом адміністративного права стало об’єктивною необхідністю, зокрема, після набуття чинності КАС України, який містить чималу кількість абсолютно нових для вітчизняних правозастосовників категорій (“адміністративний договір”, “суб’єкт владних повноважень”, “публічна служба” тощо), які, однак, треба було покладати в основу відповідних судових та/або адміністративних рішень. За відсутності законодавчого тлумачення змісту названих понять суб’єкти правозастосування користувалися правовою доктриною.

Отже, від ступеня розвитку, досконалості сучасної доктрини національного адміністративного права і процесу безпосередньо залежить якість і послідовність адміністративної практики, її готовність і здатність долати новітні виклики застосування норм адміністративного права та процесу.

Можна зробити поточний висновок, що національна доктрина сучасного адміністративного права і процесу, долаючи архаїчну “спадщину” доби тоталітарного радянського режиму, – після її новітнього формування, дедалі більше набуває сучасних європейських демократичних рис і змісту, хоча й поволі, але розвивається. Як нам видається, початковий етап формування національної доктрини сучасного адміністративного права і процесу поступово минає, натомість настає черга другому етапу її розвитку – впровадженню здобутків й основних положень вже наново посталої доктрини адміністративного права і процесу сучасної України у численні галузі суспільно-державного

⁹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства “Всеукраїнський Акціонерний Банк” щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 р. № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. С. 57. Ст. 1076.

життя. Так, стрімко і невпинно формуються і розвиваються нові галузі Особливого адміністративного права – адміністративно-господарське, муніципальне, поліцейське, право публічної служби, адміністративно-деліктне, телекомунікаційне, атомне право, право соціального забезпечення, право охорони навколишнього природного середовища тощо, публічне будівельне право (“містобудівне право”, чи “адміністративно-будівельне право”)¹¹.

Зокрема, можемо сказати, що публічне будівельне право України – це галузь Особливого адміністративного права, утворена із сукупності адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між фізичними і юридичними особами й адміністративними органами щодо будівництва, реконструкції (перебудови), реставрації, капітального ремонту об'єкта будівництва.

Найбільш виразно обопільна залежність доктрини адміністративного права і процесу й адміністративної практики і процесу спостерігається у правовому урегулюванні розгляду й вирішення адміністративних справ адміністративними судами та має такі прояви (форми):

1) адміністративно-правові категорії, обґрунтовані доктриною, закріплені у КАС України. Такими категоріями, зокрема, є: публічно-правові відносини, суб'єкт владних повноважень, принципи адміністративної процедури, адміністративний договір, адміністративна процедура, публічно-владні управлінські функції, адміністративні послуги, публічна служба, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, джерела права, розсуд суб'єкта владних повноважень тощо (статті 2, 4, 7, 245 КАС України).

Усі адміністративно-правові поняття (категорії), які досліджуються та оцінюються в адміністративному процесі задля їх кращого й вичерпного сприйняття, можемо класифікувати на такі групи:

– поняття (категорії) адміністративного права, які у КАС України безпосередньо закріплені та подекуди витлумачені у його статтях: публічно-правові відносини, принципи адміністративної процедури, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії, бездіяльність, публічно-владні управлінські функції, індивідуальний акт, адміністративний договір тощо;

– поняття (категорії), які обґрунтовані наукою адміністративного права, є об'єктом дослідження й оцінки в адміністративному процесі, але у статтях КАС України безпосередньо не визначені, не закріплені та не описані – наприклад, адміністративна процедура, адміністративний розсуд;

¹¹ Р Мельник, В Бевзенко (заг ред), *Загальне адміністративне право: навчальний посібник* (Ваіте 2014) 62–4; І Гриценко (заг ред), *Загальне адміністративне право: підручник* (Юрінком Інтер 2015) 70–2; О Стукаленко, *Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі* (Центр учбової літератури 2016) 55, 56.

– поняття (категорії), які хоча і є інститутами адміністративного процесуального права й слугують для створення умов належного функціонування судового захисту прав, свобод, інтересів, але мають адміністративно-правову природу й обґрунтовуються наукою адміністративного права – адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність);

2) адміністративні суди оцінюють адміністративно-правові категорії, які закріплені як у КАС України, так й інших нормативних актах – кодексах, законах, підзаконних актах. Судові висновки за наслідками оцінки цих категорій викладаються у судових рішеннях (статті 241, 242, 246, 248, 322, 356 КАС України).

Проблема такого різноманітного адміністративно-правового урегулювання, по-перше, полягає у тому, що національним законодавством не закріплене єдине визначення адміністративно-правових категорій, які оцінюються в адміністративному процесі. У законодавстві спостерігається різноманітне визначення одних і тих же адміністративно-правових понять, категорій (наприклад, “суб’єкт владних повноважень” і “адміністративний орган”; “індивідуальний акт” і “адміністративний акт”; “адміністративний договір” і “контракт” тощо).

По-друге, суб’єкти правозастосування – фізичні, юридичні особи, адвокати, суб’єкти владних повноважень мусять мати достатньо змістовних фахових знань із Загального адміністративного права для правильної кваліфікації численних і різноманітних проявів компетенції суб’єктів владних повноважень;

3) подальше розкриття й обґрунтування адміністративно-правових і процесуальних категорій безпосередньо в адміністративному процесі і наступний розвиток їхнього розуміння, утвердження і практичне поширення вчення про ці категорії. Такими категоріями, наприклад, є адміністративний і процесуальний розсуд. Розкриття й обґрунтування адміністративно-правових і процесуальних категорій відбуваються під час судових засідань, у заявах і клопотаннях учасників адміністративної справи, викладенні висновків у судових рішеннях.

Засадничими категоріями оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень можна запропонувати:

- 1) суб’єкти оцінки;
- 2) об’єкти оцінки;
- 3) способи та форми оцінки – усна, письмова оцінка, у клопотаннях, у судових рішеннях;
- 4) наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб’єктів владних повноважень.

Розкриваючи *суб'єктів оцінки* в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, звернімо увагу, що адміністративний процес – це система, утворена із сукупності обопільних, багатосторонніх правовідносин, які виникають, розвиваються і припиняються за участю суб'єктів із різними повноваженнями та процесуальною метою, завданнями, організаційно-правовою формою:

– адміністративний суд – суддя, колегія суддів суду першої інстанції, суду апеляційної інстанції, суду касаційної інстанції (статті 22–24, 31 КАС України);

– сторони – позивач і відповідач (ст. 46 КАС України);

– треті особи – особи, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору (ст. 49 КАС України);

– представники сторін і третіх осіб – законні представники, адвокат (статті 55–57 КАС України);

– органи й особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи (ст. 53 КАС України);

– інші учасники адміністративного процесу – помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст (статті 61–65, 68–71 КАС України).

Адміністративний процес – система, утворена із сукупності обопільних, багатосторонніх правовідносин, які розподіляються за такими процесуальними стадіями:

1) відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 171 КАС України);

2) підготовче провадження (підготовка адміністративної справи до судового розгляду) (статті 173–183 КАС України);

3) врегулювання спору за участю судді (статті 184–188 КАС України);

4) розгляд адміністративної справи по суті (статті 192–256 КАС України);

5) апеляційне провадження (статті 292–326 КАС України);

6) касаційне провадження (статті 327–360 КАС України);

7) перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (статті 361–369 КАС України);

8) виконавче провадження (виконання судових рішень) (статті 370–383 Закону України “Про виконавче провадження”);

9) відновлення втраченого судового провадження (статті 384–391 КАС України);

10) парастадії адміністративного процесу (статті 40, 150–158, 114–117, 144–149, 252, 253, 254, 382, 383 КАС України).

У межах адміністративних процесуальних відносин реалізація повноважень (бездіяльність) одним учасником адміністративного процесу викликатиме зворотну реакцію інших суб'єктів. Реалізація процесуальних повноважень, процесуальна бездіяльність можуть викликати зворотну реакцію як в одного, так і у двох та більше суб'єктів адміністративного процесу або навіть суб'єктів, які не є учасниками адміністративного процесу.

Отже, такі відносини виникають унаслідок певних причин, які обумовлюють різні наслідки, а тому адміністративний процес – це система причинно-наслідкових зв'язків, де реалізація суб'єктами їх процесуальних повноважень обумовлює настання процесуальних наслідків (зворотну реакцію) суб'єктів процесу. Такі причинно-наслідкові зв'язки, зі свого боку, можуть запускати наступні процеси, причинно-наслідкові зв'язки.

Первісною причиною адміністративного процесу в адміністративній справі є публічно-правовий спір, який існує на переконання позивача. Викладені у позовній заяві обставини такого спору “запускають” перебіг адміністративного процесу. Наступні стадії адміністративного процесу, після відкриття провадження в адміністративній справі, – апеляційний, касаційний перегляд, виконавче провадження, – також ініціюються поданням скарги, заяви. Після отримання адміністративним судом позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги у цього суду виникає обов'язок ухвалити судові рішення щодо цих заяв, скарг.

Усі прояви реалізації процесуальних повноважень суб'єктів адміністративного процесу стосуються двох видів правовідносин:

- матеріальних правовідносин, з яких виник публічно-правовий спір;
- процесуальних правовідносин, які виникли у зв'язку з розглядом і вирішенням адміністративної справи.

Цим відносинам адміністративний суд, суб'єкти адміністративного процесу дають власну, суб'єктивну оцінку, яка ґрунтується на їх переконанні, сприйнятті фактичних обставин справи, процесуальних правовідносин, приписанні норм матеріального і процесуального права.

Оцінка матеріальних і процесуальних правовідносин полягає у сукупному дослідженні всіх фактичних і процесуальних обставин у їхньому поєднанні з нормами матеріального і процесуального права. Тому розгляд і вирішення адміністративних справ – це завжди аналіз складових адміністративного процесу у конкретній адміністративній справі, який ґрунтується на системному аналізі (системному мисленні). Системне мислення – спосіб мислення, зосереджений на взаємозв'язках між частинами, які формують єдине ціле з певною метою¹².

¹² О'Конер Джозеф, Макдермотт Ієн, *Системне мислення. Пошук неординарних творчих рішень* (пер з англ, Наш формат 2018) 234.

Системне мислення в адміністративному процесі – це збір усіх фактів адміністративної справи, виявлення між ними взаємозв'язків та підбір усієї сукупності відповідних цим фактам і зв'язкам норм матеріального права. Застосування системного мислення (системного аналізу) в адміністративному процесі дає змогу об'єктивно сприйняти дійсні обставини справи, виявити насправді належні учасникам справи права і наявні у них обов'язки. Системне мислення – дієвий спосіб забезпечення об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи, повноцінного захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів.

Важливо вичерпно й об'єктивно сприйняти всі обставини справи, дати їм належну принципову оцінку, дібрати відповідні цим обставинам норми матеріального права, застосувати норми процесуального права відповідно до фактичних обставин справи і норм матеріального права.

Об'єктивна оцінка обставин справи – чи не найскладніший пізнавальний і найвідповідальніший процес, від якого залежить правильність, обґрунтованість і дієвість судового захисту прав, свобод, інтересів в адміністративному процесі.

Оцінити адміністративний процес у конкретній адміністративній справі недостатньо для об'єктивного і законного здійснення адміністративного судочинства. Необхідно пам'ятати, що адміністративний процес як система функціонує щодо іншої системи – спірних адміністративно-правових відносин, які є предметом оцінки в адміністративному суді. Власне, щодо цієї системи (спірних адміністративно-правових відносин) і виникає та розвивається адміністративний процес (пункти 5, 6 ст. 4 КАС України).

Зі змістом адміністративно-правових відносин пов'язані такі категорії:

- норма (норми) права, застосована (застосовані) у відносинах;
- суб'єкти (фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень, суб'єкти делегованих повноважень, носії публічних повноважень);
- адміністративна процедура;
- адміністративний розсуд;
- рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Ці категорії (норма (норми) права, застосовані у відносинах; суб'єкти (фізичні, юридичні особи, суб'єкти владних повноважень, суб'єкти делегованих повноважень, носії публічних повноважень); адміністративна процедура; адміністративний розсуд; рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень) є безпосередніми *об'єктами оцінки* в адміністративному процесі, які формалізовано й узагальнено представлені у ст. 2 та наступних статтях КАС України. Так, зокрема, у ч. 1 ст. 2 вказано, що

завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень¹³.

Розглянемо об'єкти оцінки в адміністративному процесі через категорію правовідносин, які у будь-якій галузі права відіграють принципову роль, оскільки через їхню інтегративну природу здійснюються суб'єктивні повноваження, виконуються функції уповноважених суб'єктів, реалізуються завдання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Правовідносини характеризуються загальністю, оскільки деякі з них, зокрема адміністративні, утворюються у сфері публічного адміністрування, тобто безпосередньої, повсякденної, практичної організації господарської, соціально-культурної, оборонної та іншої діяльності суб'єктів владних повноважень, носіїв публічних повноважень.

Категорія “публічно-правові відносини” непроста за своєю суттю й безжодних пояснень використовується у національному адміністративному й адміністративному процесуальному законодавстві, чим обумовлює їх неоднозначне сприйняття загалом, недостатнє розуміння публічно-правових відносин (адміністративно-правових відносин) та підстав їхнього відмежування від інших публічно-правових відносин. Так, наприклад, у ст. 1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” передбачено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України¹⁴.

Законодавець передбачив лише деякі види публічно-правових (адміністративно-правових) відносин і не надто вирішальні для визначення виду судової юрисдикції, – застереження щодо цих відносин. Існує шість основних видів публічно-правових (адміністративно-правових) відносин¹⁵:

¹³ Кодекс адміністративного судочинства України (н 3).

¹⁴ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

¹⁵ В Бевзенко, Г Панова, *Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації* (Бевзенко В заг ред, Дакор 2018) 103.

1. Адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо реалізації фізичними, юридичними особами їх прав, свобод, інтересів.

Це правовідносини, які виникли з ініціативи фізичних, юридичних осіб приватного і публічного права внаслідок здійснення ними повноважень на підставі адміністративного законодавства та наступним виконанням обов'язків суб'єктами владних повноважень, покладених на цих суб'єктів законодавством (наприклад, надання адміністративних послуг, звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій).

2. Адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень щодо виконання (дотримання) фізичними, юридичними особами їх обов'язків, наприклад, сплата податкових та інших обов'язкових платежів.

3. Адміністративно-правові відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами публічного, приватного права та суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) щодо виконання цими суб'єктами (носіями) їх обов'язків – утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Наприклад, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні будь-яких видів діяльності з метою відвернення і зменшення шкідливого впливу на здоров'я населення шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів – зобов'язані здійснювати відповідні організаційні, господарські, технічні, технологічні, архітектурно-будівельні та інші заходи щодо попередження утворення та зниження шуму до рівнів, установлених санітарними нормами (ст. 24 Закону України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”¹⁶).

Ще одним прикладом такого виду відносин є адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання щодо державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (ст. 1 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”¹⁷).

4. Адміністративно-правові відносини, які формуються всередині одного суб'єкта владних повноважень щодо організації та забезпечення його діяльності (внутрішньо-організаційні правовідносини).

¹⁶ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

¹⁷ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (н 14).

5. Адміністративно-правові відносини, які формуються між двома і більше суб'єктами владних повноважень щодо забезпечення (створення) умов здійснення суб'єктивних прав, свобод, інтересів, здійснення цими суб'єктами владних повноважень (носіями публічних повноважень) виконання завдань, реалізації публічного інтересу (відносини взаємодії).

6. Адміністративно-правові відносини, які виникають між двома і більше фізичними, юридичними особами публічного чи приватного права щодо обопільного здійснення ними прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права.

Фізичні, юридичні особи з різних причин можуть звертатися до суб'єктів владних повноважень і зазнавати проявів здійснення компетенції цих суб'єктів. Втілення компетенції суб'єктами владних повноважень по-різному може впливати на фізичних, юридичних осіб і викликати для цих осіб різні юридичні наслідки – обумовлювати виникнення у них прав, обов'язків або ж бути юридично нейтральною.

Важливо розрізнити реалізацію компетенції суб'єктів владних повноважень адміністративно-правового, іншого публічно-правового або приватноправового характеру. У частині 1 ст. 5 КАС України передбачено, що

кожна особа має право у порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист¹⁸.

Реалізація компетенції суб'єктами владних повноважень, яка по природі не є адміністративно-правовою, до адміністративного суду оскаржуватися не може. Тому слід чітко розуміти, яка саме активність/ бездіяльність суб'єкта владних повноважень належить до юрисдикції адміністративних судів і, відповідно, може бути перевірена в адміністративному судочинстві за правилами КАС України.

Способи та форми оцінки – усна, письмова оцінка, у клопотаннях, у судових рішеннях. Очевидно, що об'єктивне сприйняття й оцінка учасниками адміністративного процесу, адміністративним судом адміністративно-правових понять (категорій) мають ґрунтуватися на засадничих положеннях науки Загального адміністративного права, принципах юридичної методології¹⁹.

Повне або навіть часткове нерозуміння, непослідовне розуміння цих адміністративно-правових понять (категорій) ускладнюватиме здійснення конституційного права на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина (ст. 8 Конституції України),

¹⁸ Кодекс адміністративного судочинства України (н 3).

¹⁹ Про юридичну методологію див.: Р Циппеліус, *Методика правозастосування* (пер з нім, Юстініан 2016) 192.

оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Хибне сприйняття цих та інших понять (категорій) Загального адміністративного права може обумовлювати як помилки матеріально-правового змісту (зокрема, неправильне визначення природи та виду спірних правовідносин, предмета оскарження в суді), так і процесуальні помилки, зокрема щодо визначення адміністративної юрисдикції, підсудності адміністративної справи, обрання належного способу судового захисту та, зрештою, повну або часткову відмову задовольнити позовні вимоги (вимоги апеляційної, касаційної скарги), відмову задовольнити вимоги, викладені у заяві чи клопотанні тощо.

Об'єктивно, що адміністративно-правові поняття (категорії), які досліджуються, оцінюються і перевіряються в адміністративному процесі, потрапляють у сферу уваги учасників адміністративної справи і процесу, адміністративного суду з таких джерел (містяться у таких джерелах):

– позовна заява, відзив на позовну заяву (відзив), відповідь на відзив, заперечення, пояснення третьої особи щодо позову або відзиву, зустрічна позовна заява (статті 159–165, 177, 178 КАС України), апеляційна скарга, відзив на апеляційну скаргу (статті 296, 304 КАС України), касаційна скарга, відзив на касаційну скаргу (статті 330, 338 КАС України), заява про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 364 КАС України);

– національне адміністративне й адміністративне процесуальне законодавство. Наприклад, поняття “суб’єкт владних повноважень” передбачене статтями КАС України й Закону України “Про доступ до публічної інформації” – це орган державної влади, інші державні органи, орган місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, їхня посадова чи службова особа, інший суб’єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (п. 7 ст. 4 КАС України, п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України “Про доступ до публічної інформації”);

– судова практика – рішення адміністративних та інших судів судової системи України, Європейського суду з прав людини;

– наукові праці адміністративно-правового та інші галузеві правничі публікації. Наприклад, процедуру набуття (передання) адміністративних повноважень від одних суб’єктів владних повноважень до інших запропоновано визначати як “публічне правонаступництво” (позапроцесуальне, адміністративне правонаступництво)²⁰.

²⁰ Мельник, Бевзенко (н 11) 210.

Адміністративно-правові поняття (категорії), які можуть міститися у цих джерелах та бути предметом обговорення в адміністративному праві, обов'язково мають досліджуватися й оцінюватися у сукупності, і лише їх критичне усвідомлення і порівняння дає змогу зробити об'єктивні висновки щодо дійсних прав та обов'язків учасників (сторін) адміністративної справи, процесуальних дій і рішень адміністративного суду.

Найповніше дослідження й оцінка (аналіз) адміністративно-правових понять (категорій) викладаються в описовій частині:

- заяв по суті справи (позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву) (ст. 159 КАС України);
- апеляційної, касаційної скарг (статті 296, 330 КАС України);
- заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 364 КАС України);
- ухвал, рішень, постанов адміністративних судів (статті 241, 243, 246, 248, 322, 356 КАС України), де містяться результати такого аналізу, зроблені на їх підставі судження та висновки.

Отже, адміністративно-правові поняття (категорії) можуть бути предметом доказування, предметом і підставою обґрунтування позовних вимог, вимог апеляційної, касаційної скарг, заяв, клопотань, відзивів, заперечень, предметом оцінки у судових рішеннях. Поняття (категорії) Загального адміністративного права можуть бути предметом усних виступів (промов) учасників справи, з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами, дебатів сторін, третіх осіб, інших учасників адміністративного процесу у судовому засіданні.

Так чи інакше, поняття і категорії, обґрунтовані наукою адміністративного права, піддаються критичному аналізу й порівнянню їх із приписами національного законодавства. Оцінка в адміністративному процесі понять і категорій адміністративного права – алгоритмічне, науково-аналітичне дослідження сторонами, третіми особами, представниками, адміністративним судом сукупності норм права й фактичних обставин адміністративної справи, їхнього співвідношення й повноти відповідності.

Наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Дослідження й оцінка адміністративно-правових понять (категорій) можуть викликати настання процесуальних наслідків, документально або усно виражену реакцію учасників адміністративної справи і процесу, адміністративного суду, зокрема:

- подання особою адміністративного позову до суду (ст. 168 КАС України);
- постановлення адміністративним судом ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України);

- постановлення адміністративним судом ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі (ч. 9 ст. 171 КАС України);
- подання відповідачем відзиву на позовну заяву (ст. 162 КАС України);
- відповідь позивача на відзив відповідача (ст. 163 КАС України);
- подання відповідачем заперечення на позовну заяву (ст. 164 КАС України);
- подання відповідачем зустрічного адміністративного позову (ч. 8 ст. 47, статті 177, 178 КАС України);
- постановлення адміністративним судом ухвал, пов'язаних із рухом справи в суді першої інстанції, ухвал щодо клопотань і заяв осіб, які беруть участь у справі, ухвал про відкладення розгляду справи, оголошення перерви, зупинення або закриття провадження у справі, поновлення провадження в адміністративній справі, залишення заяви без розгляду, а також в інших випадках, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України (статті 236, 237, 238, 241 КАС України);
- ухвалення адміністративним судом рішення про задоволення позову повністю або частково чи про відмову задовольнити позов повністю або частково (ст. 245 КАС України);
- постановлення ухвали, прийняття постанови апеляційним адміністративним судом за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції (ст. 315 КАС України);
- постановлення ухвали, прийняття постанови адміністративним судом касаційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги (ст. 349 КАС України);
- ухвалення адміністративними судами судових рішень за наслідками провадження за нововиявленими або виключними обставинами (ст. 369 КАС України).

Отже, наслідки оцінки в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень мають, як правило, двояку природу: матеріально- і процесуально-правову. Матеріально-правові наслідки полягають у визначенні обсягу і змісту повноважень (прав та обов'язків) учасників адміністративно-правових відносин, покладанні на суб'єктів владних повноважень обов'язку дотримуватися певного виду поведінки.

Натомість процесуально-правовими наслідками можна вважати: 1) ухвалення судових рішень й 2) роз'яснення наступних процесуальних перспектив учасників адміністративної справи (наприклад, роз'яснення сторонам строків і порядку набрання рішенням суду законної сили та його оскарження, порядку і строку виконання рішення).

Отже, саме у дослідженні, оцінці й перевірці адміністративно-правових понять (категорій) в адміністративному процесі й полягає співвід-

ношення адміністративного права й адміністративного процесу. Також ці поняття (категорії) в адміністративному процесі використовуються для створення умов належного судового захисту прав, свобод, інтересів, зокрема для обґрунтування і функціонування таких процесуальних інститутів, як адміністративна юрисдикція (юрисдикція адміністративних судів), предметна, інстанційна, територіальна юрисдикція адміністративних судів (підсудність).

Дія (застосування) норм адміністративного права обумовлює виникнення спірних адміністративно-правових відносин, які є передумовою для звернення до адміністративного суду із позовною заявою, відкриття провадження в адміністративній справі, її розгляду та вирішення. В адміністративному процесі сторони, треті особи мають можливість перевірити, наскільки відповідають приписам національного законодавства, принципам адміністративної процедури ухвалені (вчинені) суб'єктом владних повноважень у межах адміністративної процедури та на підставі адміністративного розсуду його рішення, дії, бездіяльність.

Належне й об'єктивне сприйняття понять і категорій адміністративного права сторонами, третіми особами, адміністративним судом – одна з передумов успішного захисту (визнання й відновлення) їхніх прав, свобод, інтересів адміністративними судами.

Висновки. Доктрина сучасного адміністративного права і процесу має запропонувати:

– настільки досконалу теорію адміністративного права і процесу, яка б відповідала ступеню розвитку і викликам адміністративної практики, адміністративного процесу;

– інструментарій/методологію розв'язання існуючих і нових, допіру невідомих складнощів правозастосування, які виникають у суспільстві, адміністративній практиці, адміністративному процесі. Вона має бути готовою дати вичерпну відповідь щодо подолання викликів як адміністративно-правового, так і процесуального сьогодення.

Зі свого боку адміністративна практика й адміністративний процес збагачують доктрину адміністративного права і процесу емпіричним матеріалом, пропонуючи нові виклики, складнощі й приклади новітнього правозастосування. У такий спосіб, впливаючи одне на одне, і доктрина, і адміністративно-правова й адміністративно-процесуальна практики невинно обоюдно розвиваються, розширюючи й оновлюючи свій зміст, набувають нових форм, змісту, отримують нові цілі й мету розвитку.

Доктрина і практика адміністративного права і процесу – є складовими та залежними від більш складної об'єктивно існуючої соціальної системи, утвореної із таких елементів:

- суспільство;
- громадськість;

- суб'єкти публічної влади;
- юридичні вищі навчальні заклади, факультети й інститути;
- юридична наука;
- практика функціонування суб'єктів публічної влади;
- національне і європейське законодавство.

Тобто доктрина адміністративного права і процесу – не є цілковито самодостатньою, її далекопоступальність й успішність наступного розвитку, впровадження і результативність, – чималою мірою залежать саме від ступеня розвитку, як сукупно, так і окремо, суспільства, громадськості, суб'єктів публічної влади, юридичних вищих навчальних закладів, факультетів й інститутів, юридичної науки, практики функціонування суб'єктів публічної влади, національного і європейського законодавства.

По суті, доктрина національного адміністративного права і процесу – певною мірою є “заручником” процесів, які відбуваються у суспільстві, українській державі, залежить від подій та обставин українського суспільно-державного життя.

Слід усвідомлювати об'єктивну, внутрішню обумовлену систему, існування якої стратегічно впливає на стан і розвиток доктрини національного адміністративного права і процесу:

- 1) функціонування вищих навчальних закладів юридичного спрямування України, де відбувається підготовка фахівців-юристів, зокрема: формування знань, вмінь, навичок із Загального адміністративного права;
- 2) стан і розвиток національної юридичної науки загалом й адміністративно-правової зокрема;
- 3) якість виконання функціональних обов'язків випускниками вищих навчальних закладів юридичного спрямування в органах державної влади, державних органах, органах місцевого самоврядування;
- 4) якість і послідовність ухвалення посадовими особами органів державної влади, державних органів, органів місцевого самоврядування адміністративних актів щодо фізичних (юридичних) осіб;
- 5) зміст і результати оцінки адміністративними судами численних і різноманітних проявів адміністративної компетенції учасників адміністративно-правових відносин й ухвалення судових рішень за підсумками такої судової оцінки.

Так, наприклад, викладання у навчальних закладах України єдиного вчення про адміністративний акт, інших адміністративно-правових понять і категорій, обґрунтованих і перевірені наукою і практикою демократичних держав Європи (зокрема, Федеративної Республіки Німеччина), забезпечуватиме зайняття посад в органах державної влади, державних органах, органах місцевого самоврядування фахівцями-юристами, які мають єдине розуміння сутності й правозастосування понять, категорій Загального адміністративного права. Як наслідок, ці фахівці-

юристи застосовуватимуть єдині принципи й положення Загального адміністративного права, судді адміністративних судів саме за цими принципами оцінюватимуть оспорювані до адміністративного суду адміністративні акти, інші інструменти діяльності адміністративних органів.

Отже, доктрина сучасного адміністративного права і процесу (вчення про адміністративне право і 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 й панування верховенства права.

Сучасній доктрині національного адміністративного права і 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 і 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, їхньому теоретичному, прикладному й законодавчому вдосконаленню.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Bevzenko V, Panova H, Sutnist ta pidstavy vtruchannia administratyvnoho sudu u rozsud sub'iekta publichnoi administratsii (Bevzenko V zah red, Dakor 2018) (in Ukrainian).
2. Stukalenko O, *Administratyvno-pravove zabezpechennia budivelnoi haluzi* (Tsentr uchbovoi literatury 2016) (in Ukrainian).

Edited and translated books

3. Hrytsenko I (zah red), *Zahalne administratyvne pravo: pidruchnyk* (Iurinkom Inter 2015) (in Ukrainian).
4. Melnyk R, Bevzenko V (zah red), *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk* (Vaite 2014) (in Ukrainian).
5. *Nauka administratsii y administratyvnoho prava. Zahalna chastyna (za vykladamy profesora Yurii Paneika)* (Bevzenko V ta inshi ukladach, Dakor 2016) (in Ukrainian).

6. O'Koner Dzhozef, *Makdermott Iien, Systemne myslennia. Poshuk neordynarnykh tvorchykh rishen* (per z anhl, Nash format 2018) (in Ukrainian).
7. Tsyppeilus R, *Metodyka pravozaostovannia* (per z nim, Yustinian 2016) (in Ukrainian).

Volodymyr Bevzenko

EVALUATION OF DECISIONS, ACTIONS, INACTION OF SUBJECTS
OF AUTHORITY IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS:
FROM DOCTRINE TO APPLIED LAW ENFORCEMENT

ABSTRACT. Adoption of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, strategically valuable administrative laws (in particular, the laws “On Administrative Procedure”, “On Administrative Services”, “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, “On Central Executive Bodies”, “On Access to Public Information” etc.) in Ukraine, the establishment and operation of the administrative court system – all of the mentioned above led to the following fundamental and essential development of national science and practice of administrative law and process. The practical implementation of the idea of administrative justice in the State provided a critical evaluation of all, without exception, practical manifestations of administrative law, forms of activity/inaction of subjects of authority, holders of public authority, other participants in administrative relations by administrative courts.

In the study, evaluation, and verification of administrative and legal concepts (categories) in the administrative process is the relationship between the administrative process and administrative law. Also, these concepts (categories) are used in the administrative process to create conditions for proper judicial protection of rights, freedoms, interests, in particular, for justifying and functioning of such procedural institutions as administrative jurisdiction (jurisdiction of administrative courts), substantive, instance, territorial jurisdiction of administrative courts (competency of the court).

The aim of the study is the doctrinal and applied disclosure of the content of the evaluation of decisions, actions, inaction of the subjects of authority in the administrative process.

The author proves that the lack of relationship between doctrine and practice of administrative law and process will inevitably lead to the decline of both doctrine and practice, which, of course, is strongly unacceptable for Ukrainian society and the State, it does not meet national aspirations, strategies that strive to and need establishment and domination of the rule of law.

The modern doctrine of national administrative law and process is characterized by a gradual development and transition from the first (initial) stage, when the formation, verification, and justification of the content of this doctrine took place, to the next, second stage, where the achievements and provisions of this doctrine are directly disseminated and applied in practice (administrative and judicial), as well as in legislation, education, and science. The time has long come for scientific and practical justification, implementation, and further development of the provisions of General Administrative Law in the fields of Special Administrative Law, their theoretical, applied, and legislative improvement.

KEYWORDS: administrative law; administrative process; subject of authority; decision; action; inaction; administrative act; law enforcement; administrative legislation