

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ

М.М. Тернушак

ПРАВОВА ПРИРОДА
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ
В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОГО
АДМІНІСТРУВАННЯ

Монографія

Київ – 2019

Рецензенти:

Коломоєць Тетяна Олександрівна – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений юрист України, декан юридичного факультету Запорізького національного університету.

Кузьменко Оксана Володимирівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ.

Тернущак М.М.

Т35 **Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування: монографія / М.М. Тернущак; за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.О. Проценка. Київ: ДНДІ МВС України, 2019. 266 с.**

ISBN

У монографії досліджено юридичну природу адміністративного процесу крізь призму впливу концепції “публічне адміністрування”, зумовлено процесуальними та теоретико-категоріальними змінами у законодавстві.

У результаті здійсненого аналізу категорії “публічне адміністрування” та класичних концепцій адміністративного процесу автором удосконалено понятійний апарат. Досліджено співвідношення категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження”. Проаналізовано адміністративні процедури здійснення проваджень адміністративного процесу в контексті реформування процесуального законодавства.

Монографічне дослідження буде корисним як для юристів-практиків, так і для студентів, слухачів, аспірантів, викладачів та наукових працівників вищих юридичних навчальних закладів, а також для широкого кола читачів.

УДК 342.9.:351.071

ISBN

© М.М. Тернущак, 2019

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА	5
Р О З Д І Л І	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ “ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ” У КОНТЕКСТІ ДИСЦИПЛІН ЮРИДИЧНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЦИКЛУ	
1.1. Поняття та значення категорії “публічне адміністрування”.....	9
1.2. Вплив публічного адміністрування на розвиток юридичних дисциплін адміністративно-правового циклу	24
1.3. Взаємозв’язок публічного адміністрування із управлінською концепцією в адміністративно-процесуальній науці	39
1.4. Публічний інтерес як ключова елементна складова публічного адміністрування	48
Висновки до розділу І	56
Р О З Д І Л І І	
АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС: ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ	
2.1. Адміністративний процес: концепції розуміння та правова характеристика юридичної природи з урахуванням поділу на конфліктний, судовий та сервісний	60
2.2. Аналіз правовідносин, що охоплюють предмет адміністративного процесу	88
Висновки до розділу ІІ	97
Р О З Д І Л І І І	
АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЗДІЙСНЕННЯ КОНФЛІКТНИХ ПРОВАДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ	
3.1. Особливості юридичної природи конфліктних адміністративних проваджень	102
3.2. Адміністративна процедура розгляду конфліктних адміністративних проваджень у контексті реформування процесуального законодавства	111
3.2.1. Деліктне адміністративне провадження	111
3.2.2. Адміністративно-судове провадження	140
3.2.3. Провадження з розгляду скарг (адміністративне оскарження) в порядку Закону України “Про звернення громадян”	192

Висновки до розділу III	200
-------------------------------	-----

Р О З Д І Л І V

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

4.1. Теоретико-правовий аналіз категорії “адміністративна послуга”	205
--	-----

4.2. Процедура надання адміністративних послуг у контексті реформи публічного адміністрування	227
---	-----

Висновки до розділу IV	233
------------------------------	-----

ВИСНОВКИ	237
-----------------------	-----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	254
---	-----

П Е Р Е Д М О В А

Сучасний стан як юридичної науки загалом, так і адміністративно-правової науки зокрема перебуває в активній фазі модернізації, зумовленої новелізацією та багатогранністю підходів до інтерпретації теорії адміністративного права та процесу, актуалізацією процесу законотворення в контексті упровадження нормотворчих заходів адміністративної реформи. Наразі вітчизняна адміністративно-процесуальна теорія має статус правового форпосту євроінтеграційних прагнень та відображає практичну сторону здійснених реформ у діяльності органів публічного адміністрування, адміністративних судів та інших державних інституцій, безпосередньо пов'язаних із публічним управлінням.

Поза сумнівом, процеси оновлення та приведення у відповідність до європейських стандартів процесуального адміністративного законодавства, що відбувалися впродовж останнього п'ятнадцятиліття, кардинально вплинули на переосмислення ролі державних інституцій в адміністративних правовідносинах та підвищення значущості сервісної складової як правозабезпечувального механізму реалізації конституційних прав людини. Також відповідний фактор виступив однією з альтернатив науковим розвідкам у сфері аналізу як загальної теорії адміністративного процесу, так і специфіки окремих його інститутів та особливостей адміністративно-процесуальних відносин.

Процесуальна складова адміністративно-правової теорії, зокрема теоретичні положення адміністративного процесу, зазнала найбільш суттєвої трансформації у частині інституційного наповнення, переосмислення підходів концептуального трактування, примноження нормативного адміністративно-процесуального забезпечення, розширення категоріально-термінологічного апарату та інших факторів. Це призвело до активізації зусиль наукової спільноти скрупульозніше поглянути на вказану проблему через призму вироблення системного підходу до дослідження правової природи адміністративного процесу, який би відповідав сучасним тенденціям розвитку адміністративно-

правової науки та реаліям системи публічного адміністрування.

У розділі I монографічного дослідження проаналізовано теоретичні підходи до інтерпретації поняття “публічне адміністрування” у контексті вивчення дисциплін адміністративно-правового циклу, зокрема розглянуто поняття та значення категорії “публічне адміністрування”, вплив публічного адміністрування на розвиток юридичних дисциплін адміністративного циклу, взаємозв'язок публічного адміністрування із управлінською концепцією в адміністративно-процесуальній науці. Крім того, окремо приділено увагу публічному інтересу як ключовій елементній складовій публічного адміністрування.

Розділ II присвячено дослідженню правової характеристики адміністративного процесу щодо аналізу положень теорії відносно концепцій трактування адміністративного процесу, пропозиції розмежування адміністративного процесу на конфліктний, судовий, сервісний, співвідношення категорій “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження”, а також класифікації адміністративно-процесуальних відносин.

У розділі III систематизовано процедурні положення здійснення конфліктних проваджень адміністративного процесу у контексті процесуальних змін адміністративного кодифікованого законодавства та особливостей юридичної природи конфліктних адміністративних проваджень.

У розділі IV на основі теоретично-правового аналізу інституту адміністративних послуг розкрито зміст адміністративних процедур реалізації провадження з надання адміністративних послуг.

Аналіз правової природи адміністративного процесу в періоди трансформації адміністративно-правової та процесуальної теорії неодноразово виступав об'єктом наукових інтересів таких провідних вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Н. Армаш, О. Андрійко, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Білоус, О. Буханевич, В. Галунько, В. Гаращук, І. Голосніченко, С. Гречанюк, І. Гриценко, Т. Гуржій, Р. Ігонін, Р. Калюжний, А. Комзюк, С. Ківалов, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Т. Мацелик,

Р. Мельник, О. Мосьондз, О. Миколенко, Н. Нижник, О. Пасе-нюк, В. Петков, Д. Приймаченко, Т. Проценко, О. Рябченко, А. Селіванов, М. Стефанчук, С. Стеценко, В. Тимошук, М. Ти-щенко, О. Ярмиш та інші.

Дослідження публічного адміністрування в розрізі адміністра-тивно-правової науки знайшло своє відображення у працях В. Бевзенка, Т. Гуржія, Т. Карабін, Т. Коломоєць, Р. Мельника, О. Мосьондза, Д. Приймаченка та інших.

Зазначеними вченими-адміністративістами зроблено ваго-мий внесок у адміністративно-правову науку, а саме в удоскона-лення положень адміністративно-процесуальної теорії. Водночас правова природа адміністративного процесу потребує систем-ного та комплексного дослідження, зумовленого як процесуаль-ними змінами адміністративного законодавства в рамках адмі-ністративної реформи, так і трансформацією адміністративної науки.

Метою монографічного дослідження є вивчення правової природи адміністративного процесу крізь призму новітньої кон-цепції “публічне адміністрування”, впливу відповідної концепції на адміністративно-процесуальну теорію та їхнього зв’язку, що зумовило трансформацію методичного забезпечення дисциплін адміністративно-правового циклу, системний аналіз адміністра-тивних процедур здійснення проваджень адміністративного про-цесу, спричиненого адміністративною реформою у сфері змін кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства, розроблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства та категоріально-термінологічного апа-рату.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що у монографії вперше в Україні здійснено комплексне дослід-ження та системний аналіз правової природи адміністративного процесу у контексті трансформації адміністративно-процесуаль-ної теорії, зумовленої впливом концепції публічного адміністру-вання. За результатами та на підставі проведеного дослідження автором розглянуто теоретико-правові підходи до визначення змісту, місця та ролі публічного адміністрування у площині ово-лодіння дисциплінами адміністративно-правового циклу.

Правову характеристику адміністративного процесу розглянуто через призму аналізу адміністративно-процесуальної теорії та процедурних положень адміністративно-процесуального законодавства, зумовлених адміністративною реформою та процесуальними змінами адміністративно-кодифікованого законодавства.

Отже, сукупність положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у монографічному дослідженні, дозволяють стверджувати про розробку авторських перспективних підходів до інтерпретації вчення про правову природу адміністративного процесу на сучасному етапі, що має важливе та непересічне значення для майбутніх наукових розвідок та напрацювань щодо вдосконалення як теоретичної, так і практичної складових адміністративно-процесуальної теорії.

Р О З Д І Л І

ТЕОРЕТИЧНІ ТА НОРМАТИВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ “ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ” У КОНТЕКСТІ ДИСЦИПЛІН ЮРИДИЧНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЦИКЛУ

1.1. Поняття та значення категорії “публічне адміністрування”

Україна, імплементувавши Угоду про асоціацію з ЄС, обравши європейський вектор розвитку, взяла на себе обов'язок привести чинну систему управління (врядування) у відповідність до стандартів ЄС. У пунктах с) та е) ст. 4 Угоди про асоціацію України з ЄС, що окреслює фундаментальні цілі діалогу, обумовлена необхідність здійснювати реформу системи управління у площині доброго (належного) врядування у контекстах:

перше, реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози на континенті;

друге, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та інших основоположних прав та свобод людини [1].

У розвинутих державах, зокрема західного фронту країн ЄС, система державного управління ототожнюється із категорією “публічне адміністрування”, яка демонструє насамперед власним громадянам добрі (належні) механізми врядування завдяки забезпеченню реалізації та захисту основоположних прав та свобод людини. З іншого боку, публічне адміністрування встановлює дієві запобіжники, як-то чіткість меж застосування адміністративного примусу, суворота протидія економічним правопорушенням, особливо у сфері оподаткування, та діяльність у сфері запобігання корупційним ризикам.

Сьогодні очевидним є те, що в умовах пришвидшеного світового розвитку іт-систем, розроблення та запровадження нових іт-механізмів в системі управління, наприклад, механізму електронного документообігу, надання адміністративних е-послуг, заміни фізичних ресурсів на технологічні в різних ринкових

сферах, Україна поступається західним країнам. Те саме стосується і системи управління нашої держави, яка нагально потребує докорінних змін як у площині переосмислення цілей та мети в дусі сприяння реалізації конституційних прав та свобод, так і щодо практичних засобів та механізмів управління, вертикальної та горизонтальної координації взаємодії органів публічної адміністрації в русі повсякчасного оновлення е-сервісів у рамках it-простору. Мова йде навіть не так про сучасні технологічні та it-новації, притаманні економічно-розвинутим країнам зі стабільно-потужною фінансовою системою (як приклад, країни Великої сімки), а про банальне запозичення належних практик урядування, які мають спрощувати та полегшувати доступ громадян до публічної служби та надання адміністративних послуг.

Відзначимо, що чинна модель управління формально відповідає демократичним стандартам та положенням, регламентованим Конституцією, проте фактично рівень добробуту населення, фінансова та соціально-економічна статистика засвідчує суттєвий дисонанс із країнами ЄС, причому мова йде про ті країни східного фронту ЄС, які ще за часів здобуття Україною незалежності перебували на одному рівні розвитку з нашою державою, а за окремими показниками навіть поступалися. Тому цілком очевидним є факт відсутності дієвості теперішньої системи державного управління, здатності якісного впливу, координування та контролю окремих сфер, найперше вітчизняної економіки та сфер господарювання. Це свідчить про неефективність адміністративного механізму, зокрема його реалізації як у вертикальній, так і в горизонтальних площинах.

Отож, ситуація, що склалася, потребує нагального реагування з боку політичного керівництва держави та громадських інститутів, взаємної консолідації сил та ресурсів, спрямованих на вдосконалення системи державного управління за прикладом публічного адміністрування.

Зауважимо, що в останні роки Україна доклала значних зусиль у напрямі реформування та оновлення системи державного управління. У період з 2012 по 2018 рік системно оновлено нормативно-правову базу, зокрема, прийнято закони “Про адміністративні послуги”, “Про державну службу”, “Про добровільне

об'єднання територіальних громад”, внесено зміни у блок законів які регулюють адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації, правоохоронних органів, системи судоустрою та судочинства щодо приведення їхньої діяльності у відповідність до стандартів ЄС, створено систему органів антикорупційної спрямованості (НАБУ, САП, НАЗК) та вдосконалено адміністративні процедури відправлення адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства. Тим самим започатковано масштабну адміністративну реформу (детальніше у підрозділі 1.2), яка триває і досі, охопивши практично усі напрями та сфери публічного адміністрування.

Отож, теоретично-правова категорія “публічне адміністрування” наразі все частіше використовується в навчальному та науковому дисциплінарному обігу адміністративно-правового циклу, що значною мірою змінює типове для другої половини двадцятого століття радянське концептуальне асоціювання адміністративних юридичних дисциплін із категорією “державне управління”.

На перший погляд, відповідні зміни, а саме заміна та оновлення категоріально-термінологічного апарату дисциплін адміністративного циклу, наприклад, категорій “державне управління” та “публічне адміністрування”, зумовлені банальним запозиченням зарубіжної термінології. Однак, це не зовсім так і тільки частково відповідає дійсності.

Враховуючи особливості англомовного перекладу, терміни “державне управління” та “публічне адміністрування” перекладаються як “public administration”. Проте знаючи та звертаючись до специфіки англомовного перекладу та різного застосування слів відповідно до змісту та ситуації, зумовленої тлумаченням одних і тих самих термінів, відповідний переклад здійснюватиметься по-різному, тому “державне управління” в англомовному обігу також слід розглядати як “governance” чи то “state control”. У цьому сенсі найбільш контроверсійними та неоднозначними, зокрема щодо застосування суміжних понять-термінів, виступають англомовні версії перекладу терміну “адміністративні органи”. Зокрема, з позиції англомовного трактування термін “адміністративні органи” можна перекладати як “administrative

bodies”, “administrative authorities”, “administrative agencies”, “government”, “state administrations”. Тобто в англomовному обігу один і той самий термін залежно від ситуації та лексичного значення виражається по-різному, себто використовується низка однотипних термінів, що не є рідкістю та широко застосовується, особливо в юридичній та економічній практиках.

Тому, безумовно, закордонний словниково-лексичний вплив на трансформацію державного управління у публічне адміністрування через підміну застарілої категоріальної бази адміністративно-правового циклу у частині теоретичного використання термінологічного юридичного словника, вибудованого на засадах та основах концепції “державного управління” чи “публічного адміністрування”, існуватиме. Але, на наш погляд, цей вплив слід розглядати як неосновний, другорядний, так би мовити, вузько-профільний.

На нашу думку, одну із відповідей на питання щодо встановлення першорядного чинника заміни категоріальних термінів “державне управління” на “публічне адміністрування”, переважного застосування саме “публічного адміністрування” в теоретичній площині наук правового адміністративного спрямування можна отримати тільки у разі надання конкретного визначення “публічного адміністрування” в результаті проведення аналізу конкретних характеристик цієї процесуальної діяльності, що відповідно до нашої позиції є оптимальним підходом.

Аналіз зарубіжної літератури щодо категорії “публічне адміністрування” свідчить про спільність наукових позицій відносно змісту, мети та підходів класифікації. Так, Singh H. та Sachdeva P. зазначають, що термін “адміністрування” походить від латинського слова “administere”, який означає піклування про людей або керування справами.

На думку науковців, “адміністрація” може бути визначена як “група діяльності, яка включає в себе співробітництво та координацію з метою досягнення бажаних цілей або завдання”.

Загалом термін “адміністрування” включає принаймні чотири різні значення залежно від контексту використання:

перше, як дисципліна, назва галузі навчання, яку вивчали у коледжах та університетах;

друге, як місце, тип роботи (професії), особливо це стосується процесу отримання знань та навчання, по суті, кадрова підготовка;

третє, як процес, а саме загальна кількість заходів, що здійснюються щодо впровадження державної політики чи політики для надання публічних послуг або товарів;

четверте, у синонімічному значенні категорій “виконавчий” чи “уряд” [2, с. 1–25].

У загальному значенні термін “публічне адміністрування” стосується насамперед загального управління суспільства загалом. Отже, в цьому сенсі діяльність адміністрації трактується як така, що спрямовується на загальну користь громадськості шляхом реалізації державного управління [3].

Інші вчені, зокрема Morenikeji A. та Oluwafemi J., публічне адміністрування розглядають як діяльність уряду на федеральному, державному та місцевому рівнях щодо формулювання та дотримання державної політики, а також реалізації виконавчої й оперативної функцій.

При цьому вони акцентують увагу на тому, що публічне адміністрування становить діяльність уряду перед людьми. Завдяки ефективному та дієвому публічному адмініструванню уряд надає якісні адміністративні послуги своєму громадянину [4].

Marume S.B.M. стверджує, що публічну адміністрацію слід інтерпретувати через призму двох основних підходів значення відповідної категорії, а саме: інтегрованого, який є всеосяжним і охоплює всі дії влади, та управлінського, який виступає вужчим і передбачає керівний вплив. Згідно з цією думкою публічне адміністрування охоплює всі заходи, які здійснює для досягнення поставленої мети державна влада. Іншими словами, публічне адміністрування є загальною сумою управлінської, технічної, канцелярської та кадрової діяльності [5].

Майже тотожну думку стосовно розмежування на інтегральний та управлінський підходи трактування публічного адміністрування мають Uchem R.O. та Erunke C.E., втім цю категорію вчені розглядають з позиції інтегральної та управлінської шкіл, зокрема. Наголошуючи, що публічне адміністрування є відносно широкою та всеохопною сферою та не вказує на конкретну

спрямованість та обсяг державного управління. Область публічного адміністрування на сьогодні виходить за межі урядової діяльності та правлячих кіл, включаючи в себе інші сфери, а саме церковну, ринкову, поштових послуг, транспортних та міжнародних відносин тощо. Проте для більш детального розуміння масштабів публічного адміністрування доцільно все-таки використовувати такі наукові школи: інтегральну та управлінську.

Інтегральна школа передбачає тлумачення публічного адміністрування як загальної суми всіх заходів, здійснених в рамках виконання державної політики. Ці заходи включають в себе не тільки управлінську та технічну, але і канцелярську функції. Центральним аргументом вчених інтегральної школи є те, що публічна адміністрація охоплює всю діяльність держави, яка здійснюється однією або всіма трьома гілками влади.

Управлінська школа бачить публічну адміністрацію як зону, яка конкретно стосується лише тих, хто займається виконанням управлінських та організаційних функцій в державних органах. Це означає, що суб'єкти публічного адміністрування відповідальні за планування, програмування та керування діяльністю адміністративного органу. Функції цих суб'єктів численні і спрямовані на досягнення певної цілі.

Вперше відповідні функції було окреслено в 1980 році, використовуючи абревіатуру POSDCORB:

P – планування;

O – організація;

S – кадри;

D – напрямок;

CO – координація;

R – звітність;

B – бюджетування [6].

На наш погляд, специфіку публічного адміністрування можна також розкрити і з урахуванням наукового підходу, описаного у книзі “Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права” авторства Ебергард Шмідт-Ассманн, у розрізі аналізу традиційних підходів класифікації теорій організації, а саме:

організації як системи обробки інформації: збирання й обробка інформації; розподіл потоків інформації всередині та між організаційними одиницями; освоєння зовнішніх джерел інформації;

організації як координаційні системи: інструменти та процедури внутрішнього узгодження та формування волі; вертикальна та горизонтальна координація; органи та позиціонування волевиявлення; особливі механізми координації;

владні структури організацій: реалізація державної влади й особливі організаційні заходи її законодавчого закріплення в системі правової демократичної держави; ієрархічні шляхи ухвалення рішень; участь у реалізації влади шляхом делегування та залучення до участі;

формальні та неформальні організації: значення організаційно-правових форм; повноваження щодо вибору форми; юридична якість організаційного права; допустимість і межі допустимості для неформальних організацій;

організаційні зв'язки: самостійність і несамостійність організаційних одиниць всередині системи публічної адміністрації; різні види залежності; механізми зовнішньої координації (право, фінанси, вказівки); організаційно-правові кола та їхній порядок за вимогами вчення про правовідносини;

організація й оточення: організаційні форми у проміжній сфері між публічною адміністрацією і суспільством; участь адміністративних організаційних одиниць у діяльності підприємств і спілок (змішано-господарські підприємства); системи переговорів [7, с. 306–307].

Крім того, серед досить актуальних зарубіжних та сучасних публікацій, присвячених публічному адмініструванню, слід відзначити наукові праці Pommer E., Edwards G., Raadschelders Jos C. [8; 9, с. 10; 10, с. 46].

В Україні систему органів публічної адміністрації відповідно до управлінського підходу інтерпретації публічного адміністрування складають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, розмежування управлінських функцій яких між адміністративними органами (ОВВ) у вертикальній та горизонтальній площинах з одного боку та між органами виконавчої

влади та органами місцевого самоврядування з іншого боку в рамках розподілу повноважень, на думку Т. Карабін, здійснюється шляхом надання та делегування повноважень [11, с. 190].

Якщо ж враховувати політичну складову в межах інтегрального трактування публічного адміністрування, то в такому випадку доцільно стверджувати, що система органів публічної адміністрації охоплює державні політичні суб'єкти (найвищі політичні посади). У контексті оновленого в рамках адміністративної реформи Закону України “Про державну службу” до них належать насамперед: Президент України, Прем'єр Міністр, міністри (члени Кабінету Міністрів України), Голова Верховної Ради України, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Національного банку України та інші.

З іншого погляду, в межах інтегрального підходу публічне адміністрування також розглядається як державна діяльність, що реалізується всіма трьома гілками влади. В Україні відповідний поділ є чітким, конституційно регламентованим, який прямо розмежовує функції та компетенції виконавчої, законодавчої та судової гілок влади. Однак, на нашу думку, ототожнювати публічне адміністрування із законотворчою чи взагалі із судовою діяльністю не варто, оскільки все-таки акцент робиться на управлінні, що з позиції публічного адміністрування є діяльністю людиноцентристською, яка передбачає реалізацію конституційних прав та свобод людини в публічних сферах, тобто є спрямованою на задоволення публічного інтересу.

Отож, з погляду вузької інтерпретації, публічне адміністрування – це діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб, а публічна адміністрація – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких має спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства [12, с. 7].

Проте в широкому сенсі, на нашу думку, публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо реалізації публічного інтересу, спрямована на забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах. Публічна адміністрація – це система державних органів вико-

навчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідно до законодавства України реалізують функції публічного адміністрування у публічно-правових відносинах, у тому числі відносинах з надання адміністративних послуг щодо реалізації публічного інтересу.

Тому у контексті відповідних тлумачень-дефініцій та розкриття заданої проблематики пропонуємо більш детально розглянути термін “публічний інтерес”, що у конкретній ситуації виступатиме у ролі системоутворювальної, першоосновної характеристики категорії “публічне адміністрування”, оскільки така характерна ознака, як публічність, на нашу думку, у рівний мірі виступатиме кваліфікуючою як для державного управління, так і для публічного адміністрування, у частині юридичної природи самих адміністративних правовідносин, де незалежно від ситуації та предмета завжди однією зі сторін (суб’єктів) виступатиме суб’єкт з владними повноваженнями.

Повністю підтримуючи та поділяючи позицію Р. Мельника та С. Мосьондза щодо загального визначення “публічного інтересу” як усвідомленого інтересу всього суспільства, що є відображенням економічних, соціальних та правоохоронних потреб населення [13, с. 18], пропонуємо звернути увагу на те, що, з однієї сторони, публічний інтерес щодо публічного адміністрування – це квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, а з іншої – діяльність публічних органів в площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання та інших.

Відповідно, термін “публічний інтерес” у контексті категорії “публічне адміністрування” набуватиме базового, як зазначалося, системоутворювального змісту, виступатиме теоретичним відображенням ідеальної моделі функціонування держави у частині партнерської діяльності публічної влади та громадян, взаємовідносин, сформованих на довірі та дотриманні законів.

Крім того, публічний інтерес відповідно до новітньої теорії людиноцентризму в адміністративістиці – це ціль та мета діяль-

ності публічної влади в особі її органів. Проте залежно від політичної, економічної та суспільної обстановки реалізація публічного інтересу може відображатися із демократичними засадами та принципами не повною мірою. Передусім це стосується застосування заходів публічного примусу, звісно, у законодавчо встановлених межах, за надзвичайної ситуації чи у разі виникнення інших суттєвих умов (до прикладу, в умовах антитерористичної операції).

На підтвердження цих слів: ще у 1911 р. А. Єлістратов писав, що змістом відносин між представником державної влади та громадянами завжди виступатиме публічний інтерес. У цьому контексті видатний науковець зазначав, що публічний інтерес визнає владу за суспільний інтерес – це залежить від рівня культури населення. І те, в чому влада бачить загальне благо, може насправді розійтися з інтересами значної частини населення. Але, в усякому разі, вимоги правлячої влади ставляться до громадян не як приватний інтерес окремих носіїв влади, а в ім'я загального блага [14].

Категорія “державне управління”, що згідно з радянською правовою традицією та спадком влучно співвідноситься із державним контролем за діяльністю публічних органів у дусі адміністративно-командної співпраці, а по суті є жорстким контролем одного суб'єкта за діяльністю іншого в площині функціонування публічної влади, наразі є, м'яко кажучи, не зовсім актуальною, навіть враховуючи ефемерну ефективність адміністративно-командної системи державного управління порівняно з нинішнім не найкращим станом речей.

Тому, на нашу думку, перевага концепції “публічне адміністрування” над концепцією “державне управління” щодо формування категоріально-термінологічного апарату адміністративно-правового циклу у нинішніх реаліях очевидна та зумовлена насамперед політично-суспільним євроінтеграційним рухом, курсом, який обрало політичне керівництво держави, та очікуваним суспільним прагненням змін на краще.

Не менш важливим аспектом під час розгляду будь-якого питання та розроблення будь-якої тематики виступає аналіз теоретичного наукового базису, що, зазвичай, містить шляхи

розв'язання вказаної проблеми. Тому іншу відповідь щодо доцільності зміни адміністративних термінологічних категорій “державне управління” на “публічне адміністрування” отримаємо після аналізування різних думок, поглядів та суб'єктивних позицій провідних вітчизняних науковців у сфері адміністративістики.

Так, Т. Гуржій у навчальному посібнику “Адміністративне право” наголошує, що “адміністрування” є діяльністю адміністрації щодо упорядкування дій підвладних суб'єктів (органів, підрозділів, підприємств, установ, організацій), при тому поділяє цей термін за критерієм спрямованості реалізації інтересу на такі підвиди:

публічне (здійснюване з метою реалізації публічних (загальносуспільних) інтересів);

приватне (здійснюване з метою реалізації приватних інтересів);

корпоративне адміністрування (здійснюване з метою реалізації корпоративних інтересів) [15, с. 13–14].

На нашу думку, висвітлений автором підхід до визначення “адміністрування” більшою мірою відповідає категорії “управління”, адже діяльність з упорядкування дій підвладних суб'єктів означатиме певну імперативну складову, характерну адміністративно-командному принципу, а не диспозитивну складову, характерну партнерським відносинам. Ніхто не заперечує, що будь-яка діяльність, чи то в публічних органах, чи на приватних підприємствах, вибудована на підпорядкованості, наприклад, за умовною конструкцією “керівництво-апарат-штат”. Водночас застосування примусу не завжди буде запорукою дисципліни та успішної командної співпраці. Досить таки часто саме заохочення (фінансові, моральні та інші) виступають у ролі набагато дієвішого механізму. Крім того, в практичній діяльності такі терміни, як “підвладний” та “підлеглий”, сприймаються працівниками неоднозначно та не сприяють підтриманню гармонії у колективі.

Цілковито поділяємо позицію щодо класифікації “адміністрування” за критерієм спрямованості реалізації інтересу на публічне, приватне та корпоративне.

Р. Мельник у підручнику “Загальне адміністративне право” дійшов висновку, що публічне управління – це діяльність, пов’язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізацією підрозділів, переміщенням державних службовців, реалізацією дисциплінарної відповідальності) органів публічної влади, а публічна адміністрація – узагальнююче поняття, яке охоплює суб’єктів, головним завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів [16, с. 53–54].

Ми підтримаємо вищевказані дефініції, а саме трактування “публічного управління” та “публічної адміністрації”, беручи до уваги визначення публічного управління як внутрішньоорганізаційної діяльності публічних суб’єктів. Вважаємо за доцільне часткове співвідношення тотожних термінів “публічне адміністрування” та “публічне управління” за принципом “від загального до спеціального”. У цьому значенні категорія “публічне адміністрування” виступатиме загальною, а категорія “публічне управління” – спеціальною.

На нашу думку, публічне адміністрування – це загальна діяльність публічної влади щодо задоволення публічного інтересу (про це мова йшла вище), тобто незалежно від типології адміністративних правовідносин, що складають загальний предмет адміністративного права. Підхід Р. Мельника конкретизує публічне управління із внутрішньоорганізаційною діяльністю публічної влади, що, на наш погляд, передбачає практичну реалізацію публічних правовідносин, предметами яких можуть виступати:

перше, процеси, пов’язані зі вступом, проходженням та звільненням із публічної служби;

друге, виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва;

третє, нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне забезпечення загалом.

Дещо схожим є й підхід Frederick C. Mosher, який у власній статті на енциклопедичному ресурсі “Britannica” зазначає, що в наш час “публічне адміністрування” доцільно порівнювати із відповідальністю за визначення політики і державних програм

розвитку, а саме з діяльністю із планування, організації, керівництва, координації та контролю за державно-урядовими операціями [17].

Викликає зацікавленість та привертає увагу нетиповий, але напрочуд влучний аналіз категорії “публічна адміністрація”, здійснений знаним українським вченим-правником Т. Коломоєць. Так, у підручнику “Адміністративне право України. Академічний курс” термін “публічна адміністрація” розглядається у контексті подвійного значення окремих його складових: *публічності*, тобто сукупності ознак процесуальної діяльності адміністративних суб’єктів, таких як: спільної, доступної для всіх, яка слугує всім, поєднує у собі державне (національне) та самоврядне (територіальне); *адміністрації*, а саме вказівки на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [18, с. 167].

Ми вважаємо, що здійснено окремий аналіз складових публічної адміністрації, а по суті, подано роз’яснення термінів “публічність” та “адміністрація” щодо виокремлення типових, притаманних відповідним термінам ознак, ключове місце серед яких, на наше переконання, займають *спільність, доступність, служіння публічним інтересам*, що всеохопно підкреслює цільову мету публічного адміністрування.

Вітчизняні вчені Д. Приймаченко та Р. Ігонін, посилаючись на російського науковця І. Василенка, під публічним адмініструванням розуміють скоординовані групові дії в державних справах:

по-перше, пов’язані з трьома гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою – та їх взаємодією;

по-друге, мають значення для формування державної політики і є частиною політичного процесу;

по-третє, значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі;

по-четверте, тісно пов’язані з численними приватними групами й індивідами, що працюють у різних компаніях і громадах [19, с. 338].

Відповідна позиція, на нашу думку, є зовсім не зрозумілою та такою, що не співвідноситься із більшістю ознак публічного адміністрування.

Якщо ще відносно можна погодитися із тим, що скоординована діяльність в державних справах опосередковано характеризуватиме публічне адміністрування, хоча терміни “координація” та “державні справи” взагалі слід відносити до спеціальності державного управління та сфери суспільних (політологічних) наук, то перші три вказані ознаки пов’язувати із публічним адмініструванням не варто. У першому та другому випадках взаємозв’язок гілок влади та формування державної політики у контексті задоволення політичного інтересу – це предмет державного (конституційного) права. Інші дві, зокрема третя, ознаки вказують на різницю адміністрування в приватному та публічному секторах, що є очевидним, до того ж не зазначено, в чому саме відповідні розбіжності полягатимуть.

Що стосується положення четвертої ознаки категорії “публічне адміністрування” (з позиції І. Василенка, Д. Приймаченка, Р. Ігоніна), а саме того, що скоординовані дії в межах державних справ тісно пов’язані з приватними суб’єктами, що працюють у різних компаніях і громадах, вважаємо актуальним та таким, що відповідає сутності не тільки категорії “публічне адміністрування”, а й категорій “державне управління” та “публічне управління”.

Отже, у результаті проведеного конкретного теоретичного дослідження щодо аналізу поняття, значення та ролі категорії “публічне адміністрування” автором було сформовано такі висновки:

– перше, починаючи із середини двохтисячних категорія “публічне адміністрування” активно використовується вченими-адміністративістами (Коломоєць Т., Колпаков В., Кузьменко О., Мельник Р., Приймаченко Д. та інші) у зв’язку із переосмисленням доктринальних концепцій розвитку адміністративно-правової школи (зокрема від теорії “управління” до “людиноцентризму”), запозиченням західної навчально-наукової методології у питанні вивчення дисципліни “адміністративне право”, імплементації кращих практик із нормативних положень європейського та американського законодавств у вітчизняне законодавство та низки інших політичних та соціально-економічних факторів, пов’язаних із євроінтеграційними процесами;

– друге, на сьогодні актуальність у застосуванні теоретичної категорії “державне управління” у контексті вивчення дисциплін адміністративного циклу, передусім адміністративного права, у вищих школах практично відпала та втратила свій сенс з огляду на трансформацію категоріально-термінологічного апарату у частині заміни відповідної категорії категоріями “публічне адміністрування” та “публічне управління”;

– третє, у вузькому значенні категорія “публічне адміністрування” – це діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб; “публічна адміністрація” – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких має спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства.

У широкому значенні “публічне адміністрування” – діяльність публічної адміністрації щодо реалізації публічного інтересу, спрямована на забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах”; “публічна адміністрація” – це система державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідно до законодавства України реалізують функції публічного адміністрування у публічно-правових відносинах, у тому числі відносинах з надання адміністративних послуг щодо реалізації публічного інтересу”;

– четверте, системноутворювальною складовою, по суті, базовою при трактуванні категорії “публічне адміністрування”, виступатиме “публічний інтерес”, що, з одного боку, розглядатиметься як квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, а з іншого – як діяльність публічних органів в площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання;

– п’яте, публічне управління загалом – внутрішньоорганізаційна діяльність публічних суб’єктів, а деталізовано – процеси, пов’язані зі вступом, проходженням та припиненням публічної служби; виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також

завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва; організаційно-правове забезпечення функціонування публічного органу (нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне);

– шосте, співвідношення категорій “публічне адміністрування” та “публічне управління” відповідатиме принципу “від загального до особливого (спеціального)”, де публічне адміністрування – загальне поняття, а публічне управління – спеціальне [20].

1.2. Вплив публічного адміністрування на розвиток юридичних дисциплін адміністративно-правового циклу

Частково розкривши значення категоріально-термінологічної конструкції “публічне адміністрування” в адміністративістиці, з метою поглибленішого аналізу характеристик відповідної категорії у контексті юридичних адміністративних дисциплін необхідно перейти до з’ясування суті категорії “адміністративно-правовий цикл”, тобто правових дисциплін, що прямо чи опосередковано відображають зміст, характерні риси та сутність публічного адміністрування в Україні.

Так, передусім до юридичних дисциплін адміністративно-правового циклу, що викладаються у вищих школах (закладах 1–4 рівня акредитації) як виключно правового чи спеціалізовано-правового спрямування, так і широкопрофільного, насамперед слід відносити такі класичні дисципліни галузевого характеру, як “адміністративне право” та “адміністративний процес”. Однак, враховуючи широкоспекторне оновлення законодавчої та підзаконної адміністративної бази, а по суті, категоріальну трансформацію правової основи діяльності органів державницького та муніципального сектору, яка зумовлена низкою суспільних потрясінь щодо зміни та розвороту політичного вектора розвитку держави загалом, виникає і практична необхідність у чіткому упорядкуванні, систематизації та доповненні навчального дисциплінарного масиву, в нашому випадку – дисциплін адміністративно-правового циклу.

Чинне законодавство певним чином підштовхує та спонукає навчально-наукові інституції та їхні структурні підрозділи (інсти-

тути, факультети, кафедри) розробляти все нові і нові курси, в тому числі спецкурси, з адміністративної тематики. Це особливо актуально тоді, коли, як уже зазначалося, відбуваються певні суттєві нормативні зміни, що виступають такою собі теоретичною передумовою, що підштовхує вітчизняних адміністративістів до розроблення та впровадження нового категоріального обігу, а надалі й новітніх інститутів. Або ж навпаки – наукові напрацювання у царині адміністративістики можуть слугувати відповідним стимулюючим механізмом для вітчизняного законодавця щодо вдосконалення нормативної бази.

Як приклад, візьмемо нововпроваджений до системи адміністративного права інститут адміністративних послуг, який набув кінцевої нормативно досконалої форми тільки у 2012 р. після прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”, а певних структурних нормативно-теоретичних обрисів – починаючи з середини двохтисячних (2006 р. [21; 22]).

Нині ж інститут адміністративних послуг без перебільшення можна віднести до ключових пріоритетів удосконалення діяльності виконавчої та муніципальної влади. За прикладом успішної, зручної для громадськості і бізнес-середовища європейської моделі державного управління, попередньо нами охарактеризованої як публічне адміністрування, нинішнє політичне керівництво держави поступово реалізовує відповідну практику у різних сферах публічної діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування. Зокрема, це систематичне утворення нових центрів надання адміністративних послуг, впровадження нових іт-сервісів на електронних веб-ресурсах (сайтах, порталах), переналаштування процедури надання послуг шляхом утворення нових електронних операційних систем документообігу за принципом “єдиного вікна” та інше.

Нормативні та теоретично-категоріальні зміни торкнулися й інституту державної та муніципальної служби, який автоматично трансформувався в інститут публічної служби після модифікації норми (п. 17 ч. 1 ст. 4) Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), згідно з якою публічна служба трактується як діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба,

альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [24].

По суті, однією з новацій адміністративно-процесуальної науки у питанні виокремлення нового інституту адміністративного права – адміністративної юстиції (судочинства), що на науково-теоретичному рівні трансформувався в окрему дисципліну “адміністративне судочинство”, стало те, що у 2004 р. прийнято КАСУ, який вступив у дію в 2005 р.

Залежно від методичних напрацювань структурних підрозділів вищих навчальних закладів та наукових розробок окремих юридичних шкіл правовідносини адміністративної юстиції виступають предметами чи то окремих дисциплін, таких як “адміністративне судочинство”, “адміністративний процес”, чи фундаментальної дисципліни адміністративно-правового циклу “адміністративне право”.

Дещо схожа ситуація склалася і з інститутом адміністративної відповідальності, що залежно від профілю навчальних закладів викладається поглиблено чи побіжно в межах материнської дисципліни адміністративного права або ж такими окремими спецкурсами, як “адміністративно-деліктне право”, “адміністративна відповідальність”.

Відповідно, наслідки таких законодавчих, наукових та навчально-методичних модифікацій, як розроблення все нових і нових інститутів адміністративно-правового циклу, сприяли тому, що у низці вітчизняних вищих закладів, зокрема в їхніх структурних підрозділах, введено новітні дисципліни адміністративно-правового та процесуального спрямування крім традиційних адміністративного права та процесу, що раніше окремо не викладалися. Зокрема, до таких дисциплін на сучасному етапі (з кінця першого десятиліття двохтисячних) належать курси:

“адміністративна реформа”;

“правове регулювання надання адміністративних послуг”;

“правове регулювання публічного (державного) управління (адміністрування)”;

“адміністративно-процедурне право” та інші;

а з 2005 р. і такі курси:

“адміністративне судочинство”;

“адміністративна юстиція”;

ще раніше (кінець дев'яностих, початок двохтисячних):

“адміністративно-деліктне право”;

“адміністративна відповідальність” та інші.

Однак, на наш погляд, найбільш повно вплив категорії публічного адміністрування на дисципліни адміністративно-правового циклу відображено у курсі “Правове регулювання публічного (державного) управління”, предметом якого виступають положення нормативної бази України, навчально-наукові теоретичні положення з адміністративного права та процесу, в яких відображено актуальну проблематику щодо реалізації адміністративно-правових норм, сучасного розвитку реформування галузей адміністративно-правового циклу, пов'язану із зміною категоріально-термінологічного апарату та оновленням адміністративного законодавства, оскільки в межах цієї дисципліни вивчаються питання та проблематика, яка стосується публічного адміністрування, зокрема специфіка вступу, проходження та припинення публічної служби; особливості надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; адміністративна реформа в окремих сферах публічного управління.

Більш детально вплив та сутність категорії “публічне адміністрування” у правовому регулюванні публічного управління прослідковується у аналізі змістовного тематичного наповнення, що, на нашу думку та з погляду специфіки публічного управління, доцільно розподіляти на такі тематики (тематичні блоки).

Так, тематика “державне управління в контексті розвитку та трансформації теорії адміністративного права” присвячена дослідженню:

юридичної природи категорії “державне управління” в розрізі галузевої дисципліни “адміністративне право” та сутності державного управління як соціального явища у контексті управлінського підходу щодо визначення предмета адміністративного права та процесуальних форм вираження. Ці питання досліджуються через призму поняття та значення категорії “державне управління”, класифікації суб'єктів державного управління, класичних форм та методів державного управління

та засобів захисту конституційних прав громадян в державному управлінні;

правової основи категорії “державне управління”, а саме сучасного стану адміністративного кодифікованого законодавства, законодавчого забезпечення державного управління та місця підзаконної нормативної бази у державному управлінні;

теоретичної зумовленості уточнення предмета державного управління з урахуванням сучасного трактування адміністративного права (через призму позиції течії позитивізму в адміністративно-правовій науці), співвідношення категорій “державне управління”, “публічне адміністрування” та “публічне урядування”, а також переорієнтації форм та методів державного управління із адміністративно-командної системи координат на сервісну. Відповідний комплекс питань слід інтерпретувати через загальну характеристику позитивістського підходу в адміністративно-правовій науці, значення категорій “публічна адміністрація”, “публічна служба”, “публічне урядування (адміністрування)” та “публічний інтерес”, сучасного тлумачення та визначення предмета “державного управління” у контексті адміністративно-сервісної діяльності публічної адміністрації, необхідності уточнення предмета “державного управління” у зв’язку із організаційно-відомчою та адміністративно-деліктною діяльністю публічної адміністрації.

У межах тематики “Організаційні аспекти діяльності публічної адміністрації в розрізі адміністративної реформи в Україні” розглядається:

теоретико-правова характеристика категорії “публічна адміністрація” в контексті адміністративної реформи та тлумачення широкого та вузького значення категорії “публічна адміністрація”. Ці питання висвітлено через призму діяльності органів виконавчої влади (поняття, трирівневий поділ та організація діяльності), органів місцевого самоврядування як складової публічної адміністрації (поняття, структура, організація діяльності);

адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади (далі – ОВВ) та місцевого самоврядування і реформування правового статусу публічної адміністрації у зв’язку з прове-

денням адміністративної реформи в Україні шляхом аналізування адміністративно-правового статусу Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), адміністративно-правового статусу центральних ОВВ (міністерств, державних служб, агенцій, інспекцій, ЦОВВ із спеціальним статусом та інших ЦОВВ), адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) (обласних та районних адміністрацій), адміністративно-правового статусу муніципальної влади в контексті децентралізації, розмежування повноважень та їх делегування на рівні місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;

організація діяльності публічної адміністрації, а саме деталізація таких її складових, як нормативно-правове забезпечення діяльності публічної адміністрації, кадрове забезпечення діяльності публічної адміністрації, фінансове забезпечення діяльності публічної адміністрації, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення діяльності публічної адміністрації.

У тематиці “Правове регулювання публічної служби в Україні: зміни та новації Закону України “Про державну службу” 2016 року” розкрито питання:

правових засад публічної служби в Україні та теоретико-правових підходів щодо класифікації публічної служби завдяки визначенню та дослідженню співвідношення термінів “публічна служба”, “державна служба”, “муніципальна служба” та “спеціалізована служба”, аналізуванню положень про публічну службу в законодавчих актах України (КАСУ, Закони України “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”), нормативно-правового забезпечення служби в правоохоронних органах, правове регулювання служби в судових органах, теоретичних передумов класифікації публічної служби на цивільну та мілітаризовану;

новації вступу, проходження та припинення публічної служби, регламентовані Законом України “Про державну службу” 2016 року, зокрема правової характеристики термінів “державний службовець”, “посада державної служби”, “безпосередній керівник”, “службова кар’єра”, “службова компетенція”, “категорія державної служби”, “ранг державної служби”, порядку вступу на

публічну службу за умовами проходження конкурсу, особливостей просування публічною службою, порядків припинення публічної служби.

Наступна тема “Сучасний стан та проблематика надання адміністративних послуг в Україні” розглядає:

питання правових засад надання адміністративних послуг в Україні, поняття та ознаки адміністративних послуг, розмежування адміністративних послуг з іншими послугами, що надаються інституціями публічної адміністрації шляхом аналізування вузького та широкого визначення категорії “адміністративна послуга”, ознак та особливостей адміністративних послуг, видів адміністративних послуг, що надаються публічною адміністрацією, законодавчого, підзаконного та відомчого забезпечення надання адміністративних послуг, банківських, медичних, освітніх та супутніх (допоміжних) послуг як різновидів публічних послуг;

процедуру надання адміністративних послуг публічною адміністрацією у контексті встановлення предмета адміністративної послуги, розмежування суб'єктів процесу надання адміністративних послуг, адміністративно-правового статусу суб'єктів звернення та суб'єктів надання, способи надання адміністративних послуг, стадій надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг, реєстрів адміністративних послуг. Крім того проаналізовано кращі практики надання адміністративних послуг, такі як діяльність центру “Прозорий офіс” (м. Вінниця), центрів обслуговування платників податків, центрів, що надають адміністративні послуги у фіскальних органах та отримання інформації з “Єдиного веб-порталу адміністративних послуг”;

сучасний стан та перспективи удосконалення надання адміністративних послуг он-лайн через використання електронного цифрового підпису у контексті надання адміністративних послуг он-лайн.

Тематика “Проблеми адміністративної реформи в Україні у частині проведення децентралізації” присвячена таким питанням: теоретико-правової характеристики адміністративної реформи, аналізу адміністративно-територіальної реформи у контексті

децентралізаційних процесів в Україні. Відповідні питання деталізовано шляхом визначення адміністративної реформи в Україні, нормативних та соціальних передумов адміністративної реформи, ключових напрямів адміністративної реформи в Україні, адміністративної реформи у частині децентралізації влади в Україні, дослідження світових моделей реформи місцевого самоврядування;

аналізу законодавства (ЗУ “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про місцеве самоврядування”) щодо здійснення організаційно-правових заходів реорганізації адміністративно-територіальних одиниць у контексті проведення виборів стосовно об’єднання територіальних громад та адміністративно-правового статусу посадових осіб новостворених територіальних громад;

питання розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у частинах законодавчого забезпечення делегування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У тематиці “Реформа судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів в контексті адміністративної реформи” досліджено питання:

адміністративно-правових засад реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів. Здійснено аналіз правового забезпечення реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів, місця відповідної стратегії, основних напрямів, передумов проведення реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів і рекомендацій міжнародних інституцій щодо реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів;

діяльності судових органів у контексті реформування судової системи. Розглянуто визначення адміністративно-правового статусу судів загальної юрисдикції у період реформування судової системи, ВСУ у період реформування судової системи, реорганізації ВРЮ у ВРП та статусу органів суддівського самоврядування у період реформування судової системи;

адміністративно-правового статусу суміжних правових інститутів у контексті адміністративної реформи та взаємодії із судовою владою в Україні, зокрема засад реформування інституту адвокатури, прокуратури та виконавчої служби згідно зі Стратегією реформування судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів в Україні.

Положення тематики “Перспективи та недоліки запровадження електронного урядування в Україні” розкривають зміст питань:

теоретико-правової характеристики електронного урядування як засобу вираження публічного адміністрування в Україні, а саме поняття та ознак електронного урядування в Україні, сучасного стану правової регламентації запровадження електронного урядування, розмежування понять (термінів) “електронне урядування”, “електронний уряд”, “електронний парламент” та “електронна демократія”, започаткування становлення електронного урядування, етапізацію впровадження електронного урядування та основних моделей електронного урядування;

шляхів удосконалення запровадження системи електронного урядування шляхом встановлення правових недоліків запровадження електронного урядування, організаційних проблем запровадження електронного урядування та напрямів удосконалення електронного урядування;

електронної декларації як інструменту демократизації суспільства та чинника протидії корупції в Україні. Це питання доцільно інтерпретувати за рахунок аналізу правової характеристики електронного декларування, правового забезпечення електронного декларування, передумов введення електронного декларування політичного керівництва та вищого корпусу державних службовців в Україні та наступних етапів та перспектив запровадження електронного декларування.

Серед інших новітніх курсів адміністративно-правового циклу, що також розкривають сутність публічного адміністрування на сучасному етапі, особливо стосовно реалізації проваджень адміністративного процесу, адміністративно-процедурне право як дисципліна, предметом якої є положення нормативної бази України, навчально-наукові теоретичні положення з адміністра-

тивного права та процесу, в яких відображено адміністративну процедуру щодо таких проваджень: деліктного, судового, сервісного (дозвільного, реєстраційного, ліцензійного та інших), з питань вступу та проходження публічної служби.

На нашу думку, адміністративно-процедурні зміни процесуального законодавства, зумовлені реформами у сферах публічного адміністрування, надають змогу досліджувати практичну сторону (процедурні аспекти) публічного адміністрування, враховуючи таку послідовність змістовного тематичного наповнення курсу “Адміністративно-процедурне право”.

У площині аналізу тематики “Сучасне трактування адміністративно-процедурного права: теоретичний та нормативні аспекти” слід розглядати питання:

поняття, значення та сутності адміністративної процедури;

правової основи адміністративної процедури та адміністративних проваджень;

співвідношення категорій “адміністративна процедура” та “адміністративне провадження”;

теоретико-правової характеристики судового, деліктного, сервісного та провадження відносно вступу, проходження публічної служби.

У тематиці “Адміністративно-судова процедура” варто розкрити питання:

поняття адміністративно-судової процедури у контексті інституту адміністративної юстиції;

аналізу стадій адміністративно-судового провадження (положень КАСУ);

процедурних новацій провадження в суді I інстанції, апеляційного та касаційного порядків перегляду адміністративних справ.

Тематика “Адміністративно-деліктна процедура” присвячена питанням:

поняття адміністративно-деліктної процедури у контексті інституту адміністративної відповідальності;

загальної характеристики деліктного провадження, аналізу стадій адміністративно-деліктного провадження (положень Ко-

дексу України про адміністративні правопорушення, далі – КупАП);

шляхів удосконалення підвідомчості деліктних справ у світлі запровадження інституту кримінальних проступків.

Наступна тематика – “Адміністративні процедури та публічна служба” – є прямим відображенням оновлення чинної системи публічного управління в умовах адміністративної реформи, яка, зважаючи на законодавчі зміни, розкриває такі питання:

поняття та співвідношення публічної служби, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, політичної служби, служби в правоохоронних органах, судової служби;

загальна характеристика процедури вступу на публічну службу;

особливості проходження та припинення публічної служби;

аналіз Закону України “Про державну службу” та інших підзаконних актів, що регламентують правовий статус публічних службовців.

Тематика “Адміністративно-сервісна процедура” так само виступає відзеркаленням адміністративної реформи у системі публічного адміністрування та складається з таких питань:

поняття та правові засади надання адміністративних послуг в Україні;

особливості проваджень щодо надання адміністративних послуг у різних сферах публічного адміністрування;

загальна характеристика адміністративно-сервісної процедури;

стадії надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг;

способи надання адміністративних е-послуг.

Змістовне наповнення тематики “Реєстраційні адміністративні процедури” має складатися із питань:

поняття та правове регулювання надання реєстраційних послуг;

особливості провадження щодо надання адміністративних реєстраційних послуг органами публічної адміністрації, враховуючи напрями реєстраційної діяльності;

загальна характеристика реєстраційної процедури та способів надання реєстраційних послуг.

Насамкінець у тематиці “Ліцензійні адміністративні процедури” доцільно висвітлювати питання:

поняття та правові засади надання ліцензійних адміністративних послуг;

особливості провадження щодо надання окремих видів адміністративних ліцензійних послуг органами публічної адміністрації;

аналіз ліцензійної процедури та способів надання ліцензійних послуг.

Не варто оминати й питання адміністративної реформи, адже нині у рамках обраного європейського вектору розвитку Українська держава розпочала проведення реформ практично в усіх сферах публічного адміністрування, а також започаткувала реформу судовоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів. Зазначимо, що успіх реалізації відповідних реформ як прямо, так і опосередковано залежить від комплексного підходу запровадження заходів правового й організаційного характеру, міжвідомчої координації всіх гілок влади, об’єктивного суспільно-громадського контролю та повної аполітичності керівництва держави.

Наразі в Україні триває активна фаза реформаційних процесів, що стосуються діяльності публічної адміністрації. Зокрема, однією зі знакових подій законодавчо-правового закріплення норм, які б стосувалися мінімізації перепон бюрократичного та корупційного характерів на шляху до отримання послуг від суб’єктів владних повноважень, стало прийняття у 2012 р. Закону України “Про адміністративні послуги”. Варто зазначити, що ухвалення цього Закону також суттєвим чином відобразилося і на загальноновстановлених теоретичних положеннях окремих юридичних галузей, спричинивши їх зміну.

Окрім реформування процесу надання адміністративних послуг, ще однією непересічною подією стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” де знайшли своє місце норми щодо зміни процедури вступу на державну службу, а саме введення обов’язкового конкурсного відбору

незалежності від категорій державних службовців та посилення контролю за його проведенням шляхом залучення громадськості та міжнародних експертів. Між тим, не тільки зміна процедурно-відбірних аспектів виступила передумовою реформування публічної служби. З цього приводу влучно висловилися Т. Крушельницька, Є. Ралдугін, В. Гусєв, В. Купрійчук., які стверджують, що адміністративне реформування має охоплювати реформування і державної служби, і служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби), де працюють, відповідно, державні службовці і посадові особи місцевого самоврядування, що пов'язано з такими факторами:

неналежний компетентнісний рівень кадрів;

покладання на державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування політичних функцій під впливом партійно-політичної доцільності, який може переважати на регіональному, місцевому рівнях, а також вплив партії, яка знаходиться при владі, на державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [25, с. 9].

Також не можемо оминати і Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, який започаткував процес оновленої децентралізації на засадах поліцентричності, субсидіарності та фінансової незалежності.

Отже, на наш погляд, адміністративна реформа – це процес прийняття належної нормативно-правової бази, що сприятиме формуванню такої системи органів публічного управління, яка повністю задовольнятиме публічний інтерес суспільства, тобто основним пріоритетом їхньої діяльності буде служіння народу та національним інтересам держави. У більш вузькій інтерпретації адміністративна реформа – це комплекс нормативно-правових та організаційних заходів, спрямованих на оновлення адміністративно-правового статусу суб'єкта реформування (адміністративного чи іншого органу) шляхом оптимізації чисельності службовців, удосконалення відомчої координації взаємодії структурних підрозділів на центральному та регіональному рівнях, удоскона-

лення електронного, інформаційного та матеріального забезпечення працівників, спрощення процедур надання адміністративних послуг та інше.

Наразі привертає увагу спектр розгалуженості напрямів та сфер публічного управління, у яких триває адміністративна реформа. Зокрема, до складових реформи організації діяльності органів публічної адміністрації можемо віднести:

- адміністративно-територіальну (децентралізацію).

По суті, реалізація відповідної реформи полягає в об'єднанні територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до принципів поліцентричності, субсидіарності та процедури, прописаної у положеннях Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Адже поступове об'єднання територіальних громад не тільки сприятиме оптимізації територіальної організації місцевої влади щодо заміни недостатньо спроможних адміністративно-територіальних одиниць самодостатніми, які зможуть повністю забезпечувати очікуваний належний рівень публічного управління на місцях, а й збільшуватимуться фінансові надходження у місцеві бюджети.

Крім того, наступним етапом децентралізації має стати процес реорганізації місцевих державних адміністрацій та запровадження інституту префектури з повноваженнями нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів ЦОВВ;

- реформу сфери надання адміністративних послуг.

Реформа, пов'язана із удосконаленням процедур надання адміністративних послуг, розпочата у 2012 р. з моменту прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”, активно запроваджується та реалізується практично в усіх територіальних органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Як правило, у вищезазначених органах функціонують як окремі структурні підрозділи чи робочі місця центри надання адміністративних послуг, діяльність яких розподілена за принципами “фронт та бек-офіс” і “єдине вікно”;

- реформу вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності адміністративних органів (правового,

кадрового, фінансового, інформаційного, матеріально-технічного та ін.).

Із 2013 р. в Україні реалізують також і інші публічні реформи: судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (адвокатури, прокуратури, системи виконання покарань); системи запобігання та протидії корупції (антикорупційна); правоохоронної системи.

Окрім того, на сьогодні з урахуванням напрямів адміністративної реформи, що проводилися та здійснюються, до основних етапів адміністративної реформи необхідно віднести такі:

1) реформа інституту адміністративної юстиції (2004 р., прийняття КАСУ);

2) утворення нового інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг (2011 р., прийняття Закону “Про адміністративні послуги”);

4) реформа інституту публічної служби (2016 р., прийняття нового Закону України “Про державну службу”);

5) реформа судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (2016 р., внесення змін до Конституції України щодо правосуддя);

6) адміністративно-територіальна реформа (децентралізація у частині добровільного об’єднання територіальних громад, 2015 р., Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”).

Відзначимо і вплив адміністративної реформи на уточнення змістовного наповнення дисциплін адміністративно-правового циклу та трансформацію предметів адміністративного права та процесу, що, на наше переконання, відобразилося у введенні окремих спецкурсів, у яких поглиблено вивчаються зміни адміністративно-процесуального законодавства, зокрема щодо особливостей (специфіки) окремих адміністративних проваджень. Здебільшого така проблематика висвітлюється у спецкурсах, присвячених актуальним питанням окремих адміністративних інститутів, а саме проблемам у розрізі реалізації процедур адміністративних проваджень. До таких спецкурсів адміністративно-правового циклу належать “Актуальні проблеми адміністративного права”, “Актуальні проблеми адміністративного судочинства” та інші.

Таким чином, вплив концепції “публічне адміністрування” на розвиток юридичних дисциплін адміністративно-правового циклу очевидний і зумовлений:

перше, нормативними змінами у контексті системного оновлення нормативно-правової бази, передусім законодавчої бази, коли мова йде про функціональне впровадження нових інститутів адміністративного юридичного циклу (інститути адміністративної юстиції (КАСУ 2005 р.), адміністративних послуг (ЗУ “Про адміністративні послуги” 2012 р.);

друге, теоретично-категоріальними змінами щодо оновлення понятійного апарату та тематичного наповнення дисциплін адміністративно-правового циклу, зокрема правового регулювання державного управління, що виступають логічним завершенням (наслідком) фундаментальних наукових напрацювань, здійснюваних провідними науково-методичними правовими адміністративними школами.

1.3. Взаємозв’язок публічного адміністрування із управлінською концепцією в адміністративно-процесуальній науці

Безперечно, вплив категорії “публічне адміністрування” на базові дисципліни адміністративно-правового циклу, а саме на дисципліни “адміністративне право” та “адміністративний процес”, на сьогодні найбільш очевидно віддзеркалюється у контексті сучасної затребуваної течії (теорії) людиноцентризму, де держава декларує, чи то рекламує, постулат “пріоритетності доступної реалізації публічних прав громадян у правовідносинах із публічної адміністрацією” відносно керівної ролі (положення) публічних органів, тобто державних та муніципальних посадовців у суспільних відносинах із громадськістю. У цьому сенсі на науково-теоретичному рівні існує необхідність розкриття взаємозв’язку категорії “публічне адміністрування” із предметами дисциплін “адміністративне право” та “адміністративний процес” як із основними, фундаментальними юридичними дисциплінами адміністративно-правового циклу, в яких узагальнено та уніфіковано положення нормативної бази та теоретичного

масиву, що внаслідок системного опрацювання та дослідження набули чітко виражених обрисів окремих інститутів правового (притаманного адміністративному праву) та процесуального (характерного адміністративному процесу) змісту. Це, по суті, стало поштовхом до окремого вивчення положень відповідних інститутів у межах окремих дисциплін, які наразі і складають адміністративно-правовий цикл. Наприклад:

перше, інститут адміністративної відповідальності нерідко вивчається у рамках дисциплін “Адміністративна відповідальність”, “Адміністративне-деліктне право”, “Адміністративно-деліктний процес”;

друге, нормативні положення інституту адміністративної юстиції викладаються як у рамках дисципліни “Адміністративний процес”, так і відокремлено, як курси “Адміністративне судочинство”, “Адміністративно-судовий процес”, “Адміністративна юстиція”;

третє, новосформований інститут адміністративних послуг здебільшого вивчається у структурі дисципліни “Адміністративне право”, а також вже існують прецеденти окремого висвітлення положень цього інституту у межах курсу “Правове регулювання надання адміністративних послуг”.

У контексті зазначеного пропонуємо здійснити чітке розмежування загальних предметів дисциплін, у цьому випадку “адміністративного права” та “адміністративного процесу”, та спеціальне розмежування, тобто те, яке передбачає не аналіз правовідносин в цілому (за ознаковим критерієм), а аналіз за предметним критерієм видової класифікації типових груп адміністративних правовідносин, що складають певний інститут. Мається на увазі доцільність окремої характеристики предмета курсу та предмета інституту (звичайно, в межах відповідної галузевої дисципліни), тобто предметів, сукупність яких формує той чи інший курс (дисципліну). Саме тому ставимо собі за мету розкрити зв'язок категорії “публічне адміністрування” спершу із загальними предметами адміністративного права та процесу, а надалі – із предметами окремих інститутів, що на сьогодні складають загальні предмети відповідних фундаментальних дисциплін адміністративно-правового циклу.

Розпочинаючи аналіз суб'єктивних наукових поглядів щодо предметів юридичних дисциплін “адміністративне право” та “адміністративний процес” і правових інститутів, що на сьогодні їх наповнюють, та співвідносячи їх із категорією “публічне адміністрування”, вважаємо за доцільне розділити відповідні наукові погляди вчених залежно від теорії (течії) у вітчизняній адміністративістиці.

Спершу розглянемо так званий “управлінський” підхід, вироблений ще за часів Радянського Союзу та підтримуваний у часи незалежної України приблизно до 2005 року. Зазначимо, що саме в термінологічному апараті управлінської течії трактування адміністративного права ключовою категорією виступало “державне управління”.

Зокрема, відомий російський науковець А. Єлістратов вважав, що предметом адміністративного права (відповідна дефініція сформована ним ще 1911 р. у монархічний період) виступають взаємини між правлячою владою і громадянами. А будова, організація державної влади виходить вже за межі науки адміністративного права та є предметом науки державного права (у науці державного права в умовах сьогодення мова йде про курс “Конституційне право”) [14].

Позиція автора щодо предмета адміністративного права, яким виступають взаємини, тобто правовідносини між громадянами та владою, є цілком зрозумілою, особливо стосовно ключової характеристики (відносин між публічною адміністрацією та громадськістю) цієї правової галузі та адміністративно-правового циклу загалом, причому незалежно від концепції минулого (“державне управління”) та сучасної (“публічне адміністрування”). Однак у вказаній вище дефініції вчений наголошує на тому, що відносини формуються та реалізуються із правлячою владою, що, на наш погляд, демонструє дещо імперативну складову (керівну роль влади). Проте це і не дивно, адже А. Єлістратов сформував відповідну характеристику предмета адміністративного права на початку двадцятого століття, в час, коли тільки формувалися підвалини адміністративної науки в межах юриспруденції, коли, по суті, державне управління ще базувалося на принципах та методах наук “поліцейстики” та “камералістики”.

Тому, на наш погляд, подане А. Єлістратовим трактування предмета адміністративного права слід розглядати як прогресивне на той час, науково обґрунтоване, початково-відштовхуюче положення, що сприяло розвитку науки та юридичної галузі адміністративного права, виділення та видозміни в системі науки інститутів галузі та подальшої трансформації їх в процесуальні дисципліни.

Цікавим нам видається підхід французького адміністративіста Г. Бребан, який у 1988 р. вказував, що предмет адміністративного права включає в себе велику частину управління. Зокрема, правовідносини державного управління у Франції реалізовувалися у таких трьох сферах діяльності: у першій апарату державного управління належить монополія (армія, правосуддя, пошта і т. д.); у другій державно-управлінській апарат діє паралельно з підприємствами та громадянами, тобто там, де управлінські функції роздвоюються (школи, лікувально-медичні установи, житловий фонд, транспорт); у третій сфері апарат державного управління побудований на субсидіарних засадах, коли приватна ініціатива не приводить до успіху або коли відсутні державні установи, здатні усунути проблемні ситуації. Тому визначення прикордонних стиків між зазначеними трьома сферами залежало багато в чому від політичних керівників і вибору, який зробить саме суспільство [26, с. 24].

Передусім у цьому підході привертає увагу нетипова авторська позиція щодо теоретичного поділу суспільних відносин у так званій системі координат державного управління на три сфери, де, на нашу думку, чітко окреслено відмежування адміністративного права від приватних галузей, зокрема зазначено функцію та фактичну монополію державно-управлінського апарату.

Водночас підхід Г. Бребан містить і неоднозначне положення щодо монополії на правосуддя. Ми вважаємо, що автору потрібно було конкретизувати теоретичні положення монополії державно-управлінського апарату на правосуддя. Це насамперед необхідно було зробити, щоб не складалося враження централізованого управління, а по суті, ручного, політичним керівництвом судами в державі. Наша позиція полягає в тому, що монополія

державного управління (управлінського апарату) відносно правосуддя відображається:

перше, нормативним забезпеченням правосуддя, виробленням правової основи, що регламентує процес судочинства;

друге, конфігурацією взаємодії судової влади із іншими гілками влади та політичним керівництвом;

третє, відомчою субординаційною координацією між вищими та нижчими судовими ланками та розробленням механізмів кадрового поповнення судів.

Щодо сучасних позицій в українській адміністративістиці, то, на думку І. Голосніченка, М. Стахурського та Н. Золотарьової, категорія “предмет адміністративного права” складається із таких однорідних суспільних відносин:

перше, відносин державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;

друге, управлінських відносин в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включно з відносинами державної і муніципальної служб);

третє, управлінських відносин, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Секретаріату Президента України тощо), а також діяльності адміністрації державних підприємств, установ та організацій;

четверте, управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

п'яте, відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також надання їм різноманітних управлінських послуг;

шосте, відносин, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції);

сьоме, процесуальних відносин щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

восьме, відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб [27, с. 8–9].

Висвітлена авторами класифікація, що передбачає градацію на вісім груп суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права, сформована у 2005 р., є досить таки прогресивною і в наші дні. Адже подібно до сучасної градації правовідносин предмета адміністративного права відповідно до людиноцентристської (публічного адміністрування) концепції, де зазвичай ці відносини розподіляють на чотири групи: 1) публічне управління; 2) щодо надання адміністративних послуг; 3) адміністративне судівництво; 4) адміністративна відповідальність, у наведеній авторами класифікації чітко прослідковуються тенденції відповідності сучасним течіям наукового тлумачення предмета адміністративного права. У класифікації, наведеній І. Голосніченком, М. Стахурським, Н. Золотарьовою, інакше інтерпретовано теоретичні та нормативні напрацювання. Крім того, в той час на нормативному рівні в Україні була відсутня правова регламентація інституту адміністративних послуг. Відповідно, правовідносини публічного управління універсально розкриті та окреслені у перших чотирьох групах із поданої класифікації (І. Голосніченка, М. Стахурського, Н. Золотарьової), а відносини адміністративної юстиції (шоста, сьома групи), адміністративної відповідальності (восьма група) та адміністративних послуг (п'ята група) – у наступних.

Подібну, але дещо відмінну думку висувають інші вітчизняні науковці в галузі адміністративного права С. Ківалов та Р. Білатіунова (2011 р.), які до правовідносин предмета відповідної дисципліни відносять:

управлінські відносини, які поділяються на організаційно-владні та внутрішньоорганізаційні;

відносини, що виникають у рамках адміністративних процедур;

відносини у зв'язку із застосуванням адміністративного примусу, адміністративної відповідальності, дисциплінарної відповідальності в адміністративному порядку [28, с. 268].

Схожість цієї класифікації із попередньо аналізованою насамперед проявляється у поділі управлінських відносин на організаційно-владні та внутрішньоорганізаційні. Про це мова йшла у названих вище авторів, де проілюстровано розмежування управлінських відносин на: державно-управлінські у сферах економіки, соціально-культурної, адміністративно-політичної діяльності; управлінські відносини в системі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів; управлінські відносини, пов'язані з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям.

Відмінність цієї класифікації від інших полягає у тому, що в окремі групи виділено правовідносини так званого негативного, конфліктного характеру щодо застосування публічного примусу як в адміністративно-деліктному провадженні, так і у процесі проходження публічної служби та відносини в межах різних адміністративних процедур.

Ю. Фролов до предмета адміністративного права відносить адміністративно-правові відносини як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, однією зі сторін яких виступає суб'єкт, наділений державно владними повноваженнями з метою задоволення публічних та індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин. Характеризуючи адміністративно-правові відносини, науковець виділяє їхні особливості, сформовані під впливом сучасних умов:

– виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління ОВВ, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціям, які наділені функціями державного управління з метою задоволення публічних та індивідуальних інтересів;

– обов’язковою стороною адміністративно-правових відносин є офіційний суб’єкт з державно-владними повноваженнями – орган державної влади та управління або інший носій повноважень державно-владного характеру, який представляє публічно-правовий інтерес, діє від імені держави і реалізує свою управлінську компетенцію;

– адміністративно-правові відносини характеризуються юридичною нерівністю сторін, але окрім відносин “влада – підпорядкування” у регулятивних відносинах більшою чи меншою мірою можуть бути присутні і елементи рівноправно-партнерських відносин;

– адміністративно-правові відносини можуть виникати за ініціативою будь-якої зі сторін (без обов’язкової згоди або бажання іншої сторони);

– спори між сторонами адміністративних відносин можуть вирішуватися як у судовому, так і у позасудовому порядках [29, с. 236].

Узагальнююче визначення предмета адміністративного права у 2003 р. дали інші знані українські адміністративісти В. Колпачков та О. Кузьменко, зазначаючи, що “відносини, що становлять предмет адміністративного права, чи адміністративно-правові відносини можна визначити як стійкі правові зв’язки між суб’єктами й об’єктами публічного (в основному – державного) управління, що виникають у результаті дії адміністративно-правових норм” [30, с. 34].

Звісно, таке трактування не деталізує самих правовідносин та є досить простим, однак, на нашу думку, містить дуже цікаву конструкцію, а саме: “адміністративно-правові відносини – це стійкі правові зв’язки між суб’єктами й об’єктами публічного управління, які виникають унаслідок дії адміністративно-правових норм”. Відповідно до загальних положень теорії права саме така конструкція відображає зміст управлінських відносин, елементами якого виступають права, обов’язки та об’єкт правовідносин, та є корисною насамперед у навчальному процесі.

Науковці З. Кісіль та Р. Кісіль зазначають, що предмет адміністративного права слід розподіляти на дві групи відносин управлінського характеру, а саме:

– відносини, пов'язані зі здійсненням державного управління, себто виконавчою і розпорядчою діяльністю;

– інші відносини, такі як внутрішньоорганізаційні, що виникають у процесі діяльності державних органів [31, с. 8].

С. Алфьоров, С. Ващенко, М. Долгополова та А. Купін приримуються думки, що предмет адміністративного права – це широкий комплекс суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством [32, с. 8].

Н. Писаренко дотримується позиції, що предмет адміністративного права – це відносини, які виникають з метою реалізації та захисту прав громадян, утворення нормальних умов для функціонування суспільства і держави. Зокрема, на думку автора, відповідні правовідносини доцільно градувати на:

по-перше, діяльність органів виконавчої влади;

по-друге, внутрішньоорганізаційну діяльність інших державних органів, установ, підприємств, організацій;

по-третє, управлінську діяльність органів місцевого самоврядування;

по-четверте, здійснення недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади;

по-п'яте, розгляд судами справ про адміністративні правопорушення [33, с. 28].

Проаналізувавши відповідні дефініції категорії “предмет адміністративного права” у площині управлінської концепції (течії) в адміністративістиці, адміністративному та адміністративно-процесуальному наукових підходах, ми дійшли висновку, що дослідження предмета правового регулювання адміністративного права як суспільних правовідносин, які реалізуються у зв'язку із діяльністю органів державного управління, тобто у контексті управлінської концепції в Україні, було актуальним до моменту оновлення адміністративного законодавства. Мова йде про інститути адміністративної юстиції та адміністративних послуг, правовою основою яких виступають КАСУ та Закон України “Про адміністративні послуги”. Адже саме правові механізми, такі як можливість судового оскарження рішень органів державного управління (адміністративна юстиція) та отримання

дозвільної і посвідчувальної документації за сервісним типом (адміністративні послуги), виступили у якості практичного підґрунтя оновлення теорії адміністративного права як права людиноцентристського (правозабезпечувального), спрямованого на реалізацію конституційних прав та свобод громадян у сферах публічно-правових відносин.

1.4. Публічний інтерес як ключова елементна складова публічного адміністрування

Попередньо ми зверталися до категорії “публічний інтерес” у площині розкриття змісту публічного адміністрування, що надало змогу трактувати її як квінтесенцію можливостей безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, або ж як діяльність публічних органів у сфері дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання та інших. Тому ми дійшли висновку, що публічний інтерес у контексті категорії “публічне адміністрування” набуває базового, системноутворювального змісту, а саме є теоретичним відображенням ідеальної моделі функціонування держави щодо партнерської діяльності публічної влади та громадян, взаємовідносин, сформованих на довірі та дотриманні законів.

Крім того, у нашому розумінні, публічний інтерес у контексті публічного адміністрування – це ціль та мета діяльності публічної влади в особі її органів. Залежно від політичної, економічної та суспільної обстановки реалізація публічного інтересу може не завжди відображатися із демократичними засадами та принципами, перерахованими вище. Передусім це стосується застосування заходів публічного примусу у законодавчо встановлених межах, за надзвичайної ситуації чи у разі виникнення інших нагальних умов (до прикладу, в умовах антитерористичної операції).

Здебільшого публічний інтерес трактується через призму реалізації державою в особі її адміністративних органів життєвих суспільних та особистісних потреб. Так, з погляду науковця

В. Галуцько, публічний інтерес – це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [34, с. 181]. Вихідною засадою дослідження публічного інтересу, об'єднувальним моментом завжди виступають наявні життєві важливі для всього суспільства потреби [35].

О. Миколенко розмежовує інтереси суб'єктів правовідносин на три види:

перший, інтереси окремої особи чи невеликої групи осіб, які визнаються і захищаються державою (матеріальний достаток, гідно оплачувана робота і ін.);

другий, інтереси суспільства, які визнаються більшою частиною суспільства і забезпечуються державою (зниження рівня криміногенної обстановки шляхом забезпечення громадського порядку, захист здоров'я і життя людей через ліквідацію наслідків аварій, катастроф і ін.);

третій, інтереси держави, які визнаються всім суспільством і які є важливими для нормального функціонування держави як політико-територіальної організації суспільства (збереження державного режиму та форми правління в країні шляхом захисту конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості України тощо) [36].

Р. Сивий публічні інтереси розмежовує на:

– суспільні інтереси, які забезпечуються державою і, відповідно, трансформуються в державні інтереси;

– інтереси домінуючої частини суспільства, які забезпечуються державою і також трансформуються у державні інтереси;

– суспільні інтереси, які державою не забезпечуються [37].

При цьому професор В. Білоус та О. Кузьменко зазначають, що публічний інтерес є похідним від інтересу приватного, а його реалізація сприяє задоволенню різноманітних потреб усіх індивідів, членів того чи іншого товариства [38]. Між тим, А. Пасічник, Р. Раїмов, аналізуючи публічний інтерес на предмет ключових характеристик, дійшли висновку щодо виокремлення ознак та місця приватного інтересу:

– публічний інтерес визначається як сукупність приватних інтересів;

– публічним інтересом виступає будь-який приватний інтерес, під час реалізації якого будуть задіяні певні права та свободи, відносно забезпечення яких держава має зобов'язання;

– обов'язок держави щодо забезпечення публічного інтересу виражається у забезпеченні конституційних прав і свобод людини [39].

На думку О. Мельничук, під публічним інтересом слід розуміти суспільний інтерес, який забезпечується та охороняється державою. Роль держави у забезпеченні публічного інтересу полягатиме у здійсненні заходів з його реалізації безпосередньо або встановленням нормативних приписів, обмежень, заборон, які регламентують діяльність суб'єктів права [40].

Р. Калюжний зауважує, що задля регламентації правових режимів публічних інтересів існують наступні види адміністративного регулювання публічних інтересів, які спрямовані на забезпечення: а) інтересів держави; б) інтересів органів виконавчої влади України; в) прав і законних інтересів громадян; г) охорони громадського порядку; д) захисту порядку управління; е) реалізації публічних інтересів у різних сферах економічної, соціальної, екологічної та іншої діяльності; ж) інтересів охорони державних кордонів; з) інтересів додержання митного режиму; і) інтересів державної безпеки. При цьому вчений наголошує, що публічний інтерес в адміністративному праві встановлюється, забезпечується та реалізується за допомогою правових засобів, таких як:

а) нормативне встановлення публічного інтересу та визначення його ознак;

б) закріплення видів публічних інтересів;

в) визначення пріоритету публічних інтересів;

г) встановлення порядку та гарантій забезпечення публічних інтересів;

д) визначення засобів захисту публічних інтересів і міру адміністративної відповідальності за їх порушення [41].

Таким чином, однією із основних елементних складових публічного адміністрування є категорія “публічний інтерес”, оскільки публічному інтересу відведено роль кінцевого результату, самоцілі діяльності державних органів та інших управлінських інституцій.

Зміст публічного інтересу в контексті його забезпечення органами публічної адміністрації полягає у реалізації суспільних та особистісних потреб залежно від сфери управління та предмета звернення. Між тим, на наш погляд, досліджувати проблематику забезпечення публічного інтересу в адміністративних провадженнях також слід крізь призму реалізації конституційних прав та свобод людини, що в умовах адміністративного процесу нерозривно пов'язано із дотриманням нормативно врегульованих принципів та процедур.

З погляду інтерпретації положень Конституції України щодо встановлення груп публічних інтересів, І. Андрушко виділяє такі: національні інтереси, інтереси національної безпеки, інтереси держави, інтереси територіальної цілісності, спільні інтереси територіальних громад, інтереси громадського порядку, інтереси економічного добробуту, інтереси прав людини, інтереси охорони здоров'я, інтереси моральності населення, інтереси суспільства [42].

Так, адміністративно-судове провадження, регламентоване КАСУ, як і будь-яке інше судове провадження, здійснюється з урахуванням дотримання принципів верховенства права, рівності учасників перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності, відкритості. Деліктне провадження базується на тих самих принципах незалежно від підвідомчості, проте специфіка предмета провадження та певною мірою правоохоронна компетенція адміністративних органів підштовхує науковців (Колпаков В. К.) поряд із загальними виділяти принципи: охорони інтересів держави і особи, встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, права на захист, оперативності та економічності [43].

Провадження з надання адміністративних послуг з позиції законодавця (ст. 4 Закону України “Про адміністративні послуги”) ґрунтується на принципах: верховенства права, законності, юридичної визначеності, стабільності, рівності перед законом, відкритості, прозорості, оперативності, своєчасності, доступності інформації про надання адміністративних послуг, захищеності персональних даних, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адмініст-

ративних послуг, неупередженості, справедливості, доступності та зручності для суб'єктів звернень.

На нашу думку, нормативно закріплені принципи реалізації проваджень адміністративного процесу встановлюють законодавчі рамки для адміністративної процедури, в межах якої відбувається розгляд та вирішення адміністративної справи. У цьому контексті публічний інтерес полягатиме у дотриманні правової процедури адміністративного провадження, тобто процесуального аспекту (процесуальної норми) у кінцевому рішенні (по суті розгляду адміністративної справи).

Отож, взаємозв'язок публічного інтересу з адміністративною процедурою існуватиме у сфері розгляду адміністративної справи в межах нормативно визначених принципів будь-якого адміністративного провадження.

Водночас вираження публічного інтересу в адміністративно-процесуальних відносинах здійснюватиметься по-різному. Як приклад, деліктні правовідносини (відносини адміністративної відповідальності) зумовлюються конфліктною юридичною природою.

У деліктних справах відбувається юридична фіксація протиправних вчинків шляхом оформлення протоколу про адміністративне правопорушення адміністративним органом (посадовою особою відповідного органу) з правоохоронними повноваженнями. Саме тому суб'єкт з владними повноваженнями у правовідносинах адміністративної відповідальності реалізує свої правоохоронні функції шляхом накладення адміністративних стягнень (притягнення до адміністративної відповідальності), забезпечення безпеки суспільного правопорядку, охорони конституційних прав (на життя та власність), належного функціонування органів державної та муніципальної влади, що, на наше переконання, і складає публічний інтерес в адміністративно-деліктних справах. Окрім цього, публічний інтерес у деліктних відносинах також виражатиметься і в застосуванні суб'єктом з владними повноваженнями заходів запобіжного типу (адміністративного попередження).

З іншого боку, задоволення публічного інтересу суспільства у адміністративно-деліктних відносинах здійснюватиметься і під

час вчинення самого правопорушення шляхом застосування заходів адміністративного припинення правоохоронним суб'єктом [44, с. 22].

Якщо публічний інтерес в адміністративно-деліктних правовідносинах виражається реалізацією правоохоронної функції публічної адміністрації, а саме застосуванням механізмів адміністративного попередження, припинення та стягнення (заходів публічного примусу) у частині забезпечення безпеки суспільного правопорядку, охорони конституційних прав (на життя та власність), належного функціонування органів державної та муніципальної влади, то у правовідносинах протилежного типу, з надання адміністративних (сервісних) послуг, публічний інтерес насамперед полягатиме у задоволенні звернення щодо отримання певного індивідуально-конкретного документа посвідчувального, дозвільного, ліцензійного, реєстраційного чи іншого типу [45].

Так, публічний інтерес в адміністративно-судових справах, предметом яких виступає публічно-правовий спір, можемо розглядати в розрізі декількох критеріїв.

Перший критерій пов'язаний із регламентованими в КАСУ завданнями адміністративного судочинства. Мова йде про захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб під час здійснення управлінських функцій.

Логічно вважати, що в цьому випадку публічний інтерес фізичних та представників юридичних осіб (суб'єктів без владних повноважень) складатиме нормативно та конституційно встановлене право на судовий захист власних прав, свобод та інтересів від порушень та обмежень з боку публічної адміністрації у різних сферах публічного адміністрування – саме право на судовий захист в публічно-правових спорах, а не кінцевий позитивний результат (задоволення адміністративного позову відносно публічної адміністрації), оскільки процесуальна специфіка будь-якого судово-конфліктного провадження встановлює рівні умови участі та заходи захисту сторін судочинства.

Слід враховувати, що суб'єкти оскарження в адміністративних спорах (фізичні та юридичні особи) можуть як об'єктивно

опротестувати поведінку публічної адміністрації, так і суб'єктивно зловживати наданим правом на захист власних інтересів в адміністративному судочинстві. Тому, відштовхуючись від завдань адміністративного судочинства, задоволення публічного інтересу в адміністративно-судовому провадженні ототожнюватиметься виключно з нормативним правом на судовий адміністративний процес (розгляд публічного спору) щодо захисту власних публічних прав, свобод та інтересів від протиправної поведінки публічної адміністрації.

Другий критерій зумовлений предметом оскарження в публічно-правових спорах, якими виступатимуть:

- рішення (індивідуально-конкретні акти чи нормативно-правові акти), дії чи бездіяльність державної та муніципальної публічної адміністрації;

- процесуальні дії, пов'язані з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби;

- реалізація компетенції публічної адміністрації у сфері управління та делегованих повноважень;

- процесуальні дії щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинним адміністративного договору;

- правовідносини, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму;

- рішення, дії чи бездіяльність розпорядника публічної інформації щодо доступу до публічної інформації;

- тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

- примусовий розпуск (ліквідація) об'єднання громадян;

- примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

- обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) [24].

Тому публічний інтерес в адміністративному судочинстві відносно предмета оскарження буде двостороннім, а саме виражатиметься залежно від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі, якщо позивачем у спорі буде фізична та юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме у тому ж таки визначеному

державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації.

Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт з владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та іншим небезпечним суспільним проявам.

В адміністративних справах, пов'язаних із державною безпекою, де предмет позову стосуватиметься тимчасової чи повної заборони діяльності об'єднання громадян чи навіть примусового розпуску об'єднання громадян, публічний інтерес відіграватиме ключове місце, адже суспільство зацікавлене в належному застосуванні публічною адміністрацією (органами з правоохоронними функціями) заходів публічного примусу з метою запобігання сепаратизму та терористичній діяльності, що сприятиме захисту конституційних прав, забезпеченню суверенітету держави та законності в управлінні.

В адміністративних справах щодо примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України акцент робиться саме на забезпеченні громадського порядку. Подібно до цього дотримання громадського порядку сприятиме задоволенню публічного інтересу суспільної більшості у разі законної та обґрунтованої реалізації публічною адміністрацією права на судове адміністративне оскарження, предмет якого – обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) [45].

Отож, зміст публічного інтересу в адміністративно-судових справах, з одного боку, виражатиметься правом на судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності залежно від предмета скарги, тобто правом на судовий захист від протиправних зазіхань публічної адміністрації, а з іншого боку, публічний інтерес полягатиме у недопущенні (вчасній превенції) публічною адміністрацією різного роду протиправних та суспільно небезпечних проявів, себто належного та вчасного застосування заходів публічного примусу.

Висновки до розділу I

1. Починаючи із середини двохтисячних, категорія “публічне адміністрування” активно використовується вченими адміністративістами у зв’язку із переосмисленням доктринальних концепцій розвитку адміністративно-правової школи (від теорії управління до людиноцентризму), запозиченням західної навчально-наукової методології, під час вивчення дисципліни “адміністративне право”, імплементації кращих практик із нормативних положень європейського та американського законодавств у вітчизняне законодавство та внаслідок дії низки інших політичних та соціально-економічних факторів, пов’язаних із євроінтеграційними процесами.

2. Наразі актуальність у застосуванні теоретичної категорії “державне управління” у контексті вивчення дисциплін адміністративного циклу, передусім адміністративного права, у вищих школах практично відпала та втратила свій сенс з огляду на трансформацію категоріально-термінологічного апарату, зокрема щодо заміни цієї категорії категоріями “публічне адміністрування” та “публічне управління”.

3. У вузькому значенні категорія “публічне адміністрування” – це діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересів) фізичних та юридичних осіб; “публічна адміністрація” – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких має спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства.

У широкому значенні публічне адміністрування – діяльність публічної адміністрації щодо реалізації публічного інтересу, спрямована на забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах; публічна адміністрація – це система державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які згідно із законодавством України реалізують функції публічного адміністрування у публічно-правових відносинах, у тому числі відносинах з надання адміністративних послуг щодо реалізації публічного інтересу.

4. Системноутворювальною, базовою складовою для трактування категорії “публічне адміністрування” виступатиме “публіч-

ний інтерес”, що з одного боку, розглядатиметься як квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, а з іншого – як діяльність публічних органів у площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання.

5. Публічне управління – загалом внутрішньоорганізаційна діяльність публічних суб’єктів, а деталізовано – процеси, пов’язані зі вступом, проходженням та припиненням публічної служби; виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва; організаційно-правове забезпечення функціонування публічного органу (нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне).

6. Співвідношення категорій “публічне адміністрування” та “публічне управління” відповідатиме принципу “від загального до особливого (спеціального)”, де публічне адміністрування – загальне поняття, а публічне управління – спеціальне.

7. Очевидність впливу концепції “публічного адміністрування” на розвиток юридичних дисциплін адміністративно-правового циклу зумовлена:

– нормативними змінами у контексті системного оновлення нормативно-правової бази, передусім законодавчої бази, коли мова йде про функціональне впровадження нових інститутів адміністративного юридичного циклу (інститути адміністративної юстиції (КАСУ 2005 р.), адміністративних послуг (ЗУ “Про адміністративні послуги” 2012 р.);

– теоретично-категоріальними змінами щодо оновлення понятійного апарату та тематичного наповнення дисциплін адміністративно-правового циклу, зокрема правового регулювання державного управління, що виступають логічним завершенням (наслідком) фундаментальних наукових напрацювань, здійснюваних провідними науково-методичними правовими адміністративними школами.

8. З урахуванням адміністративної реформи, що проводиться, до основних напрямів відповідної реформи слід віднести:

1) реформу інституту адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) (2004 р., прийняття КАСУ; 2005 р., утворення системи адміністративних судів; 2017 р., внесення змін до КАСУ щодо розмежування форм судочинства, уточнення загальної юрисдикції, предметної (підсудності), реорганізації касаційної інстанції; 2018 р., оптимізація системи місцевих загальних судів першої інстанції);

2) утворення нового інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг (1998–2006 рр., концептуально-нормативні передумови реформування процедур надання державних (адміністративних) послуг; 2008 р., початок функціонування першого в Україні центру надання адміністративних послуг “Прозорий офіс”; 2011 р., запуск мережі центрів обслуговування платників податків як центрів надання адміністративних послуг державних податкових інспекцій; 2012 р., прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”);

3) реформа інституту публічної служби (2016 р., прийняття нового Закону України “Про державну службу”, яким уточнено специфіку процедури вступу на державну службу; оптимізовано кількість категорій та рангів державної служби);

4) реформа судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів (2016 р., внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя); реорганізовано суддівське самоврядування; змінено процедуру вступу на посаду судді; введення інституту Конституційної скарги; реорганізовано касаційну інстанцію);

5) Адміністративно-територіальна реформа (децентралізація) (2015 р., прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та початок добровільного об’єднання територіальних громад).

9. Однією із основних елементних складових публічного адміністрування є категорія “публічний інтерес”, оскільки публічному інтересу відведено роль кінцевого результату, самоцілі діяльності державних органів та інших управлінських інституцій. Зміст публічного інтересу в контексті його забезпечення органами публічної адміністрації полягає у реалізації суспільних та

особистісних потреб залежно від сфери управління та предмета звернення.

10. Публічний інтерес в адміністративно-судовому провадженні відносно предмета оскарження буде двостороннім, а саме виражатиметься залежно від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі, якщо позивачем у спорі буде фізична та юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме у тому ж таки визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації. Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт із владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та іншим небезпечним суспільним проявам.

11. Публічний інтерес у деліктному адміністративному провадженні виражається у застосуванні суб'єктом з владними повноваженнями заходів адміністративного примусу, зокрема запобіжного типу (адміністративного попередження). З іншого боку, задоволення публічного інтересу суспільства в адміністративно-деліктному провадженні здійснюватиметься і під час застосування заходів адміністративного припинення при вчиненні самого правопорушення шляхом застосування заходів адміністративного припинення правоохоронним суб'єктом.

12. У правовідносинах з надання адміністративних послуг (сервісних) публічний інтерес виражатиметься шляхом задоволення звернення щодо отримання певного індивідуально-конкретного документа посвідчувального, дозвільного, ліцензійного, реєстраційного чи іншого типу, а саме надання індивідуального адміністративного акта публічною адміністрацією.

Р О З Д І Л І І

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС: ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ

2.1. Адміністративний процес: концепції розуміння та правова характеристика юридичної природи з урахуванням поділу на конфліктний, судовий та сервісний

Адміністративний процес в Україні як юридична наука, що останнім часом бурхливо розвивається у напрямі примноження адміністративно-процесуальних норм та, відповідно, утворення все більшої кількості новітніх інститутів, посідає одне з ключових місць серед комплексу правових дисциплін адміністративного циклу.

Радянський підхід, відповідно до якого юридичні процеси як окремі процесуальні правові дисципліни передбачають вивчення виключно судових правовідносин залежно від правової галузі, а саме правовідносин юридичного спору (конфлікту), є надзвичайно вузькоплановим. Якщо цей підхід можна застосовувати до кримінального процесу, де процесуальний судовий механізм розгляду кримінальних справ є очевидним та не підлягає кардинальному реформуванню, то з адміністративним процесом все дещо інакше.

Починаючи із 2005 р., внаслідок реалізованої ініціативи законодавця щодо доцільності окремої кодифікації адміністративно-процесуальних порядків вирішення публічних спорів (прийняття КАСУ) в Україні сформувалася окрема самодостатня група правовідносин, яка надавала можливість оскаржувати рішення та діяння публічної адміністрації – адміністративно-судові (тотожні значення: адміністративно-судочинські, відносини відповідальності публічної адміністрації перед суспільством). Ці правовідносини, а саме модель, згідно з якою адміністративно-судові відносини складають предмет науки “Адміністративного процесу”, на сьогодні є базовою. Так, адміністративно-процесуальна наука, вивчення у вищих навчальних закладах нашої держави дисципліни “Адміністративний процес”, а саме поло-

ження, що стосуються адміністративно-судових правовідносин, врегульованих нормами КАСУ, розглядаються як ключові юридичні суспільні відносини, що формують предмет дисципліни адміністративного процесу.

Однак, аналізуючи норми чинного законодавства, цілком логічно вважати, що предмет адміністративного процесу є значно ширшим. Це передусім зумовлено активною законодавчою імплементацією європейського впливу на трактування так званих сервісних (позитивних) відносин – відносин щодо надання адміністративних послуг державною та муніципальною публічною адміністрацією. У 2012 році наша держава відзначилася знаковою подією – на законодавчому рівні було прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”, який, по суті, оновлював і врегульовував діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування з надання індивідуально-конкретних актів, що видавалися за зверненнями громадян, інших фізичних та юридичних осіб публічно-приватного права, як діяльність із надання адміністративних послуг.

Дійсно позитивним наслідком ухвалення цього закону стало те, що в на практиці розпочалася реалізація ч. 1 ст. 9 та ст. 12 Закону України “Про адміністративні послуги”, а саме активне створення центрів надання адміністративних послуг в органах публічної адміністрації. На сьогодні в усіх обласних адміністраціях, органах самоврядування обласного значення, податкових інспекціях Державної фіскальної служби, територіальних органах Міністерства Юстиції та інших органах публічного адміністрування успішно функціонують центри з надання адміністративних послуг. Тому зі сміливістю можемо констатувати факт появи нових правовідносин реординаційного характеру – відносин із надання адміністративних послуг – у структурі вибудовування предмета сучасного адміністративного процесу.

Окрім цього, існує й інша група правовідносин – відносини відповідальності громадян та інших фізичних осіб перед державою, що зумовлюється протиправною поведінкою перших щодо нормативно встановлених державних правил поведінки. Це правовідносини адміністративної відповідальності (тотожні значення: юрисдикційні, деліктні), які насамперед характери-

зуються конфліктністю їх виникнення, адже фактичною підставою їх настання є протиправна поведінка фізичної особи, що, в свою чергу, кваліфікується законодавцем як адміністративне правопорушення (тотожні значення: проступок, делікт).

Окремо необхідно зауважити, що вищеназвані правовідносини (адміністративно-судові, з надання адміністративних послуг (сервісні) та адміністративної відповідальності (деліктні) є складовими окремих інститутів адміністративного права, інститутів адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності, що є передумовою активної дискусії щодо місця цих інститутів та правовідносин у межах вітчизняної адміністративно-процесуальної науки. Це зумовлено тим, що:

перше, “Адміністративний процес”, передусім в контексті вивчення адміністративного судочинства, як окрема юридична наука сформувався відносно нещодавно, а “Адміністративне право” вивчалоя в юридичних школах України ще за радянських часів та впродовж усього часу з моменту здобуття Україною незалежності (1991 р.);

друге, серед базових інститутів адміністративного права, що ставали об’єктами дослідження та вивчення впродовж дев’яностих та в перших роках двохтисячних, був інститут адміністративної відповідальності, базовою правовою основою якого і сьогодні є КУпАП, прийнятий ще у 1984 році;

третє, інститут адміністративної юстиції теж набув чітких правових (кодифікованих) меж тільки у 2005 році (набрання чинності КАСУ), а інститут адміністративних послуг – у 2012 році (прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”).

Між тим, сам термін “адміністративний процес” з 2005 по 2018 роки був регламентований чинним законодавством, а саме п. 5 ч. 1 ст. 3 КАСУ, що проголошував адміністративний процес правовідносинами, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Наразі у нормах чинного КАСУ (п. 6 ч. 1 ст. 4) термін “адміністративний процес” змінено на термін “судовий процес”, що за значенням є аналогічним до попередньої дефініції.

З погляду законодавця, відповідна позиція не є несподіванкою, адже слід зазначити, що законодавчий нормативний

акт (КАСУ) регламентує саме адміністративно-судову діяльність (процес оскарження актів публічної адміністрації), а також необхідно враховувати юридичну природу правовідносин, які регулюються цим кодексом.

Утім, якщо враховувати всю багатогранність адміністративного процесу, всі три групи правовідносин (адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності) відповідно до наведеного вище законодавчого положення та в контексті теорії адміністративного процесу, то, на наш погляд, цілком логічним буде розмежування адміністративного процесу на: адміністративно-судовий (регламентований КАСУ), адміністративно-деліктний (регламентований КУпАП), адміністративно-сервісний (регламентований Законом України “Про адміністративні послуги”). Тим паче, що інтерпретаційний розподіл адміністративного процесу на судовий, деліктний та сервісний відповідає базовим теоретичним концепціям тлумачення адміністративного процесу: судовий, деліктний (юрисдикційний), управлінський. Згідно з цим судова концепція адміністративного процесу – це діяльність судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку КАСУ та діяльність судів у деліктних справах у порядку КУпАП. Деліктна концепція адміністративного процесу трактує його як діяльність судів та органів публічної адміністрації, в тому числі правоохоронних органів, стосовно запобігання, припинення та накладення адміністративних стягнень за вчинені адміністративні правопорушення у порядку КУпАП. Відповідно до управлінської концепції інтерпретації адміністративний процес – це діяльність публічної адміністрації щодо проходження публічної служби, зокрема виконання посадових обов’язків, відповідно до завдань та функцій адміністративного органу, а також діяльність із надання адміністративних послуг.

Дослідники теорії адміністративного процесу виділяють і інші концепції тлумачення адміністративного процесу, зокрема широку, вузьку, юрисдикційну, судочинну і т. д. Наприклад, професор Кузьменко О. в “Курсі адміністративного права України” виокремлює такі концепції поняття “адміністративний процес”, як юрисдикційна, судова, управлінська. У рамках

юрисдикційної концепції адміністративний процес становить регламентовану законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних відносин, що не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. Судова концепція ґрунтується на твердженні, що процесуальна діяльність є прерогативою органів судової влади, тому в адміністративному процесі це діяльність з приводу вирішення адміністративних правопорушень (відповідно до норм КУпАП) та публічно-правових спорів (згідно з КАСУ). Управлінська концепція (з урахуванням позицій Тихомирова Ю., Бахраха Д., Сорокіна В.) тлумачить адміністративний процес як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з погляду реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих норм права [46, с. 408–410].

Інший український дослідник-адміністративіст Тимошук В. групує концепції розуміння адміністративного процесу так:

- деліктна та юрисдикційно-деліктна (охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні проступки та застосування заходів адміністративного примусу);

- юрисдикційна (охоплює відносини з розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство);

- судочинна (стосується виключно адміністративного судочинства);

- адміністративно-юстиційна (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство);

- управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації);

- позитивно-управлінська (охоплює діяльність публічної адміністрації за винятком розгляду справ про адміністративні правопорушення);

- широка (включає відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами) [18, с. 213–214].

Проте ключовими аспектами розуміння адміністративного процесу, на нашу думку, виступатимуть:

перше, предмет індивідуального адміністративного провадження;

друге, законодавчо встановлена процедура.

Сучасне тлумачення адміністративного процесу, як і адміністративного права, здійснюється через призму зміни адміністративно-процесуального понятійного апарату.

Вітчизняні фахівці-адміністративісти використовують новітню термінологію, що частково змінило попереднє, особливо радянське, трактування науки адміністративного права та процесу, яка сьогодні виступає як базис під час написання сучасних навчально-методичних, наукових праць із адміністративно-процесуальної тематики та складання навчально-наукових програм. Серед базової адміністративно-процесуальної термінології, що сьогодні використовується науковцями у науково-викладацькій діяльності, насамперед необхідно виділити такі юридичні категорії: “публічна адміністрація та адміністрування”, “суб’єкт владних повноважень”, “публічні правовідносини”, “конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження”, “адміністративно-деліктні провадження”, “адміністративна послуга”, “сервісна діяльність” та інші [47, с. 106–107].

Зокрема, як зазначалося вище, значної категоріальної трансформації набуло значення предметів адміністративного права та процесу у контексті публічно-сервісної діяльності владних адміністрацій та теорії адміністративно-процесуальної науки. Нині тлумачення та встановлення предметів адміністративного права та процесу передбачає реалізацію значно ширшого кола адміністративних правовідносин та використання дедалі більшої кількості адміністративно-правових норм. Як приклад, в контексті інтеграції вітчизняного законодавства у європейський простір шляхом активної імплементації західних практик та норм не є цілком вірним підхід, відповідно до якого предмет адміністративного права встановлюється як сукупність управлінських відносин, що складаються у сферах державного управління під час організації чи здійснення виконавчо-розпорядчих функцій органами держави та місцевого самоврядування.

Це тлумачення не повною мірою відображає весь спектр публічних правовідносин, їх різноманіття та особливості. Вва-

жаємо правильнішим визначення предмета адміністративного права через призму сукупності публічних правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються у рамках чотирьох напрямів реалізації: 1) правовідносин публічного адміністрування (державного, муніципального та громадського управління); 2) адміністративно-судових правовідносин (адміністративної юстиції); 3) адміністративно-деліктних правовідносин (адміністративної відповідальності); 4) правовідносин з приводу надання публічних послуг сервісного типу – адміністративних послуг. Діяльність державних органів (переважно органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію публічних прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільного життя, вже визначається як “публічне адміністрування”, а не як “державне та муніципальне управління”.

Дедалі частіше в термінологічному обігу адміністративно-процесуальної науки вживаються категорії конфліктного та неконфліктного адміністративного процесу, що прийшли на зміну юрисдикційному та неюрисдикційному адміністративному процесу.

Вище ми зверталися до думки, що у зв'язку із активною законодавчою нормотворчою діяльністю внаслідок реалізації адміністративної реформи, суспільного прагнення змін щодо процедур обслуговування громадян чиновницьким апаратом, мінімізація необґрунтованих бюрократичних перепон та інших негативних факторів, посприяло появі (законодавчому регулюванню) у 2012 році нового інституту адміністративного права та процесу – інституту адміністративних послуг шляхом прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”.

Що стосується адміністративного процесу, то слід зауважити, що відповідну теоретико-правову категорію теж не оминули зміни щодо її адміністративно-термінологічного вираження. Серед всього масиву публічних правовідносин адміністративно-процесуальні відносини охоплюють широкий спектр адміністративно-правової регламентації, характеризуються як конфліктністю (адміністративно-деліктні, адміністративно-судові), так і неконфліктністю (правовідносини з надання адміністративних послуг) їх виникнення.

Тому на підтвердження цих слів, з метою формування певного суб'єктивного розуміння адміністративного процесу необхідно звернутися до теоретичних наукових досліджень вітчизняної адміністративно-процесуальної науки.

Так, О. Кузьменко адміністративний процес розглядає як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ [19, с. 21; 48, с. 35]. По суті, це ж визначення міститься і в Курсі адміністративного права України за загальною редакцією В. Колпакова, О. Кузьменко, І. Пастуха та В. Суценка [46, с. 411]. Досліджуючи історичний аспект формування різного роду трактувань категорії “адміністративний процес” у період розвитку радянського права, О.В. Кузьменко виокремлює три основні концепції тлумачення поняття “адміністративний процес”. Це – “юрисдикційна концепція”, згідно з якою адміністративний процес – регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, та діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу, “судова концепція адміністративного процесу”, що передбачає діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки, та “управлінська концепція адміністративного процесу”, що трактувалася як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень щодо реалізації ними законодавчо встановлюваного порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права [46, с. 408–410].

Т. Коломоєць, як і О. Кузьменко, поділяє позицію розмежування на три основні підходи щодо визначення категорії “адміністративний процес”. Юрисдикційний підхід, тобто вузьке його значення, передбачає розгляд адміністративних справ про адміністративні правопорушення, а саме порядок застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Управлінський підхід (широке значення) – урегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності

органів державної влади та іншими уповноваженими чинним законодавством органами. Судовий (судочинський) підхід визначається як судовий розгляд адміністративних справ (публічно-правових спорів) відповідно до компетенції адміністративних судів [18, с. 211–212]. Що до загального трактування адміністративного процесу, то автор надає таке його визначення – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально визначених справ [18, с. 215].

У підручнику “Адміністративне право України. Академічний курс” за загальною редакцією професора В. Авер'янова юридично-процесуальна категорія “адміністративний процес” трактується в межах вузького та широкого значень. Вузьке значення адміністративного процесу передбачає тлумачення його як врегульованого нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає у врегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державної влади [49, с. 13].

О. Бандурка, М. Тищенко та В. Бортник вважають, що адміністративний процес – це вид юридичного процесу, врегульований нормами адміністративного права, діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави (органів виконавчої влади), їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ [50, с. 12; 51, с. 90; 33, с. 228]. Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти розгляд справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [33, с. 235].

І. Тацишин юридичну категорію “адміністративний процес” розглядає як застосування норм матеріального адміністративного

права при реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їх повноважень у процесі вирішення певних адміністративних справ та спорів, що виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин [52, с. 144].

Навчальний посібник “Адміністративне право. Загальна частина” за редакцією С. Алфьорова, С. Ващенко, М. Долгополова та А. Купін містить таке визначення адміністративного процесу: врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами під час здійснення функцій державної виконавчої влади та спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [32, с. 75].

З. Кісіль та Р. Кісіль, використовуючи категорію “адміністративний процес”, виокремлюють два основні його визначення: “адміністративно-юрисдикційний процес” та “адміністративно-процедурний процес”. Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, оцінювання правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також щодо необхідності в обумовлених законом випадках застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес автори пов'язують із управлінськими процесуальними діями, що розглядаються як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність із вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин [31, с. 429–430].

Е. Демський зазначає, що адміністративний процес як один із видів юридичного процесу регламентує порядок та умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [53, с. 111–112].

Як бачимо, вітчизняні науковці при трактуванні адміністративного процесу використовують переважно три-, дво- та одновимірні концепції визначення, розподіляючи цю категорію на “юрисдикційний-управлінський-судовий процес”, “юрисдикційний (вузьке значення)-процедурний (широке) процес” та “управлінський процес”. Водночас при тлумаченні адміністративного процесу вченими застосовується різноплановий понятійний апарат, як-то на основі радянської концепції розвитку дисциплін адміністративного циклу – державного управління чи сучасної європейської – публічного адміністрування.

Щодо відповідного концептуального розмежування існує й інший актуальний момент, а саме поділ попередньо наведених адміністративних процесів за критерієм конфліктності та неконфліктності, який, на нашу думку, потребує окремого аналізу.

Типологія адміністративних судових відносин (адміністративної юстиції) першочергово містить зерно конфліктності як характерної риси у контексті розмежування юридичних адміністративних відносин на конфліктні та неконфліктні. Свідченням цього виступає правова природа відносин не тільки адміністративної юстиції, а й загальної юридичної юстиції, такої як цивільна, господарська та кримінальна, оскільки, на нашу думку, юридичний конфлікт притаманний будь-яким судовим відносинам незалежно від судового предмета, а також процедури розгляду та вирішення справи.

Взагалі теорія правового конфлікту, його значення та місце в системі юридичного забезпечення на теоретично-правовому рівні розглядалися вітчизняними вченими практично в межах кожної спеціальності, серед яких варто звернути увагу на праці Барабаша Ю. [54; 55], Криволапчука В. [56], Бобровник С. [57; 58] та Сенік О. [59].

О. Сенік у власній дисертації “Загальна теорія правового конфлікту” вказує на багатогранність підходів інтерпретації категорії правового конфлікту. Узагальнивши опрацьований матеріал, вчена підсумувала, що правовий конфлікт – це протиборство сторін, що спричиняє правові наслідки, у якому бодай один з елементів має правовий характер і розв’язати яке можна за допомогою правових засобів. При цьому вчена наголошує, що

правовим конфліктом може бути визнаний будь-який конфлікт, у якому протидія сторін так чи інакше пов'язана з правовими відносинами, суб'єкти, мотивація їх поведінки або об'єкт конфлікту наділені правовими ознаками, а сам конфлікт спричиняє юридичні наслідки.

Крім того, в результаті здійсненого дослідження нею вироблено низку характерних ознак правового конфлікту. По-перше, правові конфлікти відображають деформацію правової системи або її окремих елементів, державних інститутів, форм господарювання. По-друге, правові конфлікти свідчать про суперечності розвитку і функціонування державно-правових інститутів. По-третє, правові конфлікти можуть виражати справедливе домагання нового правопорядку чи охорони конституційного ладу, і тоді законне протистояння сваволі незаконним актам і діям є безперечним [60].

На думку професора В. Криволапчука, юридичний конфлікт слід розглядати у вузькому і широкому значеннях. У вузькому розумінні юридичний конфлікт пов'язаний з правовими відносинами сторін – це протиборство суб'єктів права з суперечливими правовими інтересами, що виникають у зв'язку зі створенням, реалізацією, застосуванням, зміною, порушенням або тлумаченням права. Предмет і об'єкт, суб'єктивна складова, учасники та мотивація їхньої поведінки в межах юридичного конфлікту обов'язково повинні мати правові ознаки та вирішуватися засобами правової процедури. У широкому розумінні юридичний конфлікт – це будь-який соціальний конфлікт, що має хоча б один елемент, який характеризується юридичним змістом (суб'єкти, об'єкт, суб'єктивна сторона (мотивація) [56].

Конфліктність як характерна ознака правовідносин адміністративного процесу притаманна адміністративно-судовим правовідносинам (адміністративно-судовому процесу) та відносинам адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктному процесу).

У першому випадку конфліктність в адміністративно-судовому процесі отожднюється з юридично-судовим спором, що встановлює порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації та в окремих (спеціальних) випадках

надає змогу публічній адміністрації реагувати шляхом звернення до суду щодо обмеження конституційних прав, припинення та заборони певної діяльності суб'єктів приватного права.

Що стосується конфліктності в адміністративно-деліктному процесі, то вона виражається протиправною поведінкою фізичних осіб, що класифікується як адміністративні правопорушення. Вчинюючи адміністративне правопорушення, фізичні особи змушують уповноважені адміністративні органи (переважно правоохоронні) негативно реагувати, застосовуючи належні заходи публічного примусу (попередження, припинення та стягнення (відповідальність, виражена санкцією).

Між тим, з практичного погляду, наразі значної актуальності набуває такий механізм вирішення правового конфлікту, як правовий компроміс, що, на погляд С. Бобровник, є правовою формою, засобом упорядкування конфлікту, який заснований на взаємопоступках учасників правових відносин, метою чого виступатиме досягнення стану суспільної згоди при вирішенні питання [58].

Запровадження цього механізму чітко прослідковується в одній з ключових новел відправлення адміністративного судочинства. Мова йде про так звану судову медіацію на стадії підготовки справи до судового розгляду при розгляді публічно-правових спорів. Так, до КАСУ було додано гл. 4 “Врегулювання спору за участю судді” (ст. 184–188), що, по суті, виступає однією із форм медіації (*це питання більш детально розглянемо у підрозділі 3.2.2*).

Неконфліктність є рисою сервісного адміністративного процесу, адже зміст публічного сервісу полягає в отриманні адміністративних послуг громадянами та іншими правовими суб'єктами. Процес надання адміністративних послуг публічною адміністрацією передбачає опрацювання звернення, визначення нормативно-процесуальної можливості задоволення відповідного звернення та надання індивідуально-конкретного акта у вигляді довідок, сертифікатів, посвідчень, ліцензій та інших документів, що посвідчуватимуть певний публічно-процесуальний статус та права суб'єкта.

Відносно спірне положення адміністративно-процесуальної науки стосується місця інших неконфліктних адміністративних проваджень, таких як: провадження щодо проходження публічної служби (державної та муніципальної), нормотворче, контрольне, атестаційне, страхове, освітнє, медичне, фінансове у структурі адміністративного процесу. Цілковито вважати зазначені неконфліктні провадження складовими сервісного адміністративного процесу за аналогією із провадженням з надання адміністративних послуг дещо не логічно, хоча юридична природа провадження щодо проходження публічної служби (державної та муніципальної) безпосередньо пов'язана із наданням адміністративних послуг населенню службовцями (посадовими особами публічної адміністрації) із сервісними повноваженнями.

Нормотворче провадження загалом виступає першоосновою правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг (публічного сервісу). Контрольне, атестаційне, страхове, освітнє, медичне, фінансове провадження теж тісно взаємопов'язані із наданням адміністративних послуг, себто із публічним сервісом, як щодо видачі індивідуально-конкретних актів за наслідками їх реалізації (ліцензії, дипломи, медичні довідки, фінансово-правові документи тощо), так і при здійсненні заходів контролю процедур надання адміністративних послуг.

Отож, можемо констатувати, що правова регламентація категорії адміністративного процесу, що міститься в положеннях КАСУ, характеризує цю категорію як конфліктну відповідно до юридичної природи відносин адміністративної юстиції, правової процедури відправлення адміністративного судочинства та судової концепції інтерпретації адміністративного процесу. Крім того, враховуючи аналогію із судовою специфікою розгляду інших правових процесів, адміністративний процес як різновид судового процесу беззаперечно належить до конфліктних.

Тому, на нашу думку, адміністративно-судовий та адміністративно-деліктний процес необхідно ототожнювати із конфліктним адміністративним процесом, а неконфліктний адміністративний процес – із сервісним адміністративним процесом.

У цьому сенсі конфліктність у відносинах адміністративної юстиції отожднюється з самою природою юридично-судового спору, що встановлює порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації, а в окремих ситуаціях (спеціальних) надає змогу публічній адміністрації реагувати шляхом звернення до суду щодо обмеження конституційних прав, припинення та заборони певної діяльності суб'єктів приватного права. А конфліктність у відносинах адміністративної відповідальності виражається протиправною поведінкою фізичних осіб щодо вчинення адміністративного правопорушення. Вчинюючи адміністративне правопорушення, фізичні особи зобов'язують уповноважених адміністративних органів негативно реагувати, застосовуючи законодавчо визначені заходи публічного примусу (попередження, припинення та стягнення) [61, с. 11].

Окрім того, одним із наріжних каменів сучасної доктрини адміністративно-процесуальної науки є співвідношення базових категорій, що формують основу термінологічного апарату юридичних дисциплін адміністративно-процесуального циклу, таких як “адміністративний процес”, “адміністративна процедура” та “адміністративне провадження”. Складність розмежування відповідних категорій зумовлює і різнобічна позиція адміністративістів щодо трактування та специфіки адміністративного процесу, враховуючи загальноприйнятий розподіл цієї категорії на три основні концепції: адміністративно-юрисдикційну, адміністративно-судову та адміністративно-управлінську [62].

Так, під правовою процедурою загальноприйнято вважати офіційно встановлений порядок дій під час обговорення, ведення справи чи діяльності у сфері права [63, с. 38].

Коломоєць Т. юридичну процедуру інтерпретує як регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин правотворчості та правореалізації [18, с. 220].

Що ж стосується категорії “адміністративна процедура”, то, на думку О. Миколенка, – це урегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність процесуальних дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нор-

мативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [46, с. 411].

На веб-сторінці англomовного порталу “USLegal” адміністративна процедура визначається як “процедура, що використовується при виконанні адміністративної програми і має широко тлумачитися як така, що включає будь-який аспект організації агентства, процедуру або управління, які можуть впливати на справедливість розгляду публічних та приватних інтересів, справедливість рішень агентства, швидкість діяльності агентства та взаємозв’язок операційних методів з пізнішим судовим розглядом, але не включає в себе обсяг відповідальності агентства, встановлений законом або питаннями матеріальної політики, здійсненими законом, на розсуд агентства” [64].

Що стосовно диференціації адміністративних процедур, то В. Мащук виокремлює низку критеріїв, констатує, що застосування відповідних критеріїв для класифікації та характеристики змісту адміністративних процедур є необхідним чинником покращання стану адміністративно-процедурної діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення необхідним кваліфікованим захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах із виконавчими органами державної влади. Отже, до відповідних критеріїв вчений відносить:

- характер адміністративної справи (наявність конфлікту);
- спрямованість діяльності адміністративних органів;
- суб’єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин;
- характер наслідків для суб’єкта адміністративних правовідносин;
- порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості);
- функціональне призначення адміністративної процедури [65].

Інформаційна інтернет-платформа “Political Science” надає такі відомості стосовно адміністративних процедур, зокрема, класифікуючи їх градацію на: письмові чи неписані; видані централізовано або на місцях; інституційні процедури та робочі процедури. Водночас визначено і критерії належної адміністративної процедури (Criteria for Good Administrative Procedure):

- адміністративна процедура має бути простою;
- має забезпечувати прийняття швидкого рішення;
- мова вираження має бути однозначною та чіткою, зрозумілою для громадянина.

Так, інституційні процедури охоплюють інформацію про пошту та повідомлення, зустрічі та конференції, поїздки, внутрішні звіти, підготовку, видачу та розповсюдження документів, приміщення, бібліотечні служби, файли та записи, службові послуги, закупівлі, оформлення та перевірки, бюджетне та податкове адміністрування та всі аспекти управління кадрами.

Робочі процедури призначені для досягнення конкретних завдань агентства. Наприклад, це процедури, які встановлюють порядок подання до міліції звернення, зарахування учнів до школи, подання скарги на податкову експертизу, подання заяви на посаду до уряду, подання позову до суду, подання заявки на отримання ліцензії [66].

Н. Галіцина до характерних ознак адміністративної процедури відносить такі:

- адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері;

- адміністративними процедурами можуть бути врегульовані як “внутрішні” організаційні прояви повноважень органів публічної влади, так і “зовнішні” прояви повноважень таких органів, тобто прийняття рішень відносно індивідуальних справ, що має значення для приватних осіб у зв’язку з реалізацією їхніх прав і законних інтересів;

- адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності. Адміністративні процедури закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів і посадових осіб у зв’язку із застосуванням ними правових вимог до конкретного життєвого випадку. Правозастосування в розглянутому контексті має розвиватися в напрямі зведення ролі виконавчої влади до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто створенню передбачених законом умов для доцільного й оптимального використання громадянином правових можливостей, що повністю узгоджується із сучасною ідеологією трансформації вітчизняного адмініст-

ративного права, надання йому публічно-сервісного призначення;

- адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій;

- адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій, по суті, процедурні норми мають складати основу діяльності органів публічної влади;

- для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад. Однією зі сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями;

- адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [67, с. 173–174].

Н. Губерська до ознак змістовних та структурних особливостей стадій адміністративної процедури відносить:

- наявність специфічного процесуального завдання;

- особливе коло суб'єктів;

- наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи;

- здійснення юридичних процесуальних дій у певній логічній послідовності та у відповідних часових межах;

- оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах;

- наявність зв'язку між попередніми й наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративного провадження та надає можливість перевірки здійснення окремих стадій [68].

А. Школик вважає за доцільне зіставляти адміністративну процедуру та провадження відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу, зокрема поняття “адміністративна процедура” як визначений законодавством порядок адмініст-

ративного провадження та “адміністративне провадження” як сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи [69]. М. Тищенко до структурних елементів будь-якого адміністративного провадження відносить процесуальні стадії або етапи. Зокрема, з огляду на положення теорії адміністративного процесу до стадій адміністративно-процесуальної діяльності вчений відносить такі:

1) стадія аналізу ситуації, під час якої збирається та фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, приймається рішення про необхідність відповідного руху;

2) стадія прийняття рішення у справі, під час якої дається юридична оцінка зібраної інформації, повно та всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об’єктивної істини, приймається конкретне рішення;

3) стадія оскарження та опротестування рішення у справі, що має факультативний характер;

4) стадія виконання прийнятого рішення щодо завершення виконання процесуальних дій в адміністративній справі [33, с. 231].

Варто звернути увагу на те, що у чинному законодавстві відсутнє регулювання єдиного підходу до трактування та визначення категорії “адміністративна процедура”. Звісно, адміністративні процедури реалізації окремих адміністративних проваджень регламентовані як у кодифікованих актах (КАС, КУпАП), так і законами та підзаконними актами. Проте відсутній закон, який би уніфікував адміністративно-процедурні положення, хоча колись, до речі, такі пропозиції напрацьовувалися та виносилися у рамках Проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Однак, наразі законодавець створив проект Закону України “Про адміністративну процедуру”, де, на наш погляд, достатньо влучно інтерпретував окремі положення.

Аналізуючи відповідний проект закону, по-перше, однозначно позитивним моментом є розроблені дефініції (базовий термінологічний апарат), а саме терміни “адміністративна процедура” (визначений законодавством порядок здійснення адміністра-

тивного провадження), “адміністративне провадження” (сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і в необхідних випадках виконанням прийнятого адміністративного акта) та “публічний інтерес” (інтерес держави, суспільства, громади, а також важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб інтереси та потреби).

По-друге, повністю підтримаємо виокремлення положень адміністративно-процесуального статусу учасників (суб’єктів) адміністративних проваджень (розгляду адміністративної справи) у Розділі II “Адміністративний орган, учасники адміністративного провадження та особи, які сприяють розгляду справи”. Зокрема, законодавець пропонує закріпити повноваження та компетенцію адміністративного органу, прописати правосуб’єктність, у тому числі загальні права та обов’язки осіб під час розгляду справи та порядок залучення до справи свідка, експерта, спеціаліста та перекладача як осіб, що сприяють справі. Відзначимо, що положення відповідного розділу, по суті, розроблені за аналогією до положень КАСУ та КУпАП, у яких регламентовано адміністративно-процесуальні статуси учасників адміністративно-судового (судочинського) та деліктного проваджень, а положення стосовно переліків прав осіб, щодо яких розглядаються справи, – положень Закону України “Про звернення громадян”.

По-третє, на нашу думку, найбільшим позитивом цього проекту закону виступають розроблені положення Розділу IV “Адміністративне провадження”, якими законодавець розкрив поетапність реалізації адміністративного провадження. Проаналізувавши їх, ми дійшли висновку, що основними стадіями адміністративної процедури здійснення адміністративного провадження виступають: відкриття провадження у адміністративній справі, підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення, розгляд та вирішення адміністративної справи.

Перша стадія – *відкриття провадження у адміністративній справі*. Передбачаються три підстави розгляду адміністративного провадження:

– за заявою особи щодо забезпечення реалізації та захисту своїх прав, у тому числі стосовно отримання адміністративних послуг та виконання законодавчо визначених обов'язків;

– з ініціативи адміністративного органу, у тому числі здійснення інспекційних повноважень;

– за скаргою особи щодо прийнятого адміністративного акта, процедурних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу.

Розгляд адміністративного провадження за ініціативою адміністративного органу можливий у разі:

– виконання органом функцій та повноважень відповідно до законодавства;

– встановлене органом порушення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб чи публічного інтересу.

Розгляд адміністративного провадження за скаргою особи можливий у зв'язку з виданням адміністративного акта або під час виконання адміністративного акта, якщо порушуються права та інтереси осіб.

Форми заяви – усна та письмова. Заява подається в адміністративний орган з урахуванням предметної юрисдикції (повноважень) та сфери відання. Далі заява реєструється згідно з відомчими правилами діловодства у день надходження, а відтак розглядається за законодавчо запропонованою процедурою, яку окреслено далі, або ж, у разі наявності визначених у законопроекті підстав, приймається одне з наступних рішень:

– заява не підлягає розгляду (при повторності предмета звернення, попередньому судовому розгляді у разі відмови в задоволенні вимог);

– залишення заяви без руху (при порушенні законодавчих вимог, здебільшого змістовних);

– надіслання заяви за належністю (переадресація заяви до адміністративного органу, до компетенції якого належить вирішення порушеного питання).

Друга стадія – *підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення*. На цій стадії адміністративний орган зобов'язаний встановити наявність та достатність матеріалів у справі, вирішити наступні питання:

– при необхідності витребувати додаткові документи в інших адміністративних органів;

– залучити до розгляду адміністративної справи адресати, інших заінтересованих осіб та осіб, які сприятимуть розгляду;

– повідомити учасників розгляду адміністративної справи про їхні права та обов'язки, а також ознайомити з порядком розгляду матеріалів справи (подання пояснень, доводів, заперечень, клопотань).

Третя стадія – *розгляд та вирішення адміністративної справи*. Розгляд адміністративної справи може проводитися шляхом проведення відкритого слухання за участі усіх учасників справи або у порядку письмового провадження за наявними матеріалами справи.

Проведення слухання в адміністративній справі можливе за умови ініціативи однієї сторони (учасника) у справі при взаємно протилежних інтересах.

Порядок слухання умовно слід розподіляти на два етапи. Зауважимо, що порядок проведення слухання встановлюється посадовою особою адміністративного органу та може бути змінено, враховуючи оперативність та об'єктивність вирішення справи.

Перший етап – здійснення посадовою особою (особами) адміністративного органу процесуально обов'язкових дій:

– встановлення присутності учасників справи посадовою особою (особами) адміністративного органу, що здійснює розгляд справи;

– роз'яснення учасникам розгляду адміністративної справи їхніх прав та обов'язків посадовою особою адміністративного органу;

– розгляд та вирішення посадовою особою адміністративного органу поданих клопотань учасників справи.

Другий етап – розгляд посадовою особою (особами) адміністративного органу справи по суті, в межах якого здійснюються наступні процесуальні дії:

– оголошення посадовою особою адміністративного органу повідомлення про суть справи (порушеного питання);

– заслуховування зауважень та пояснень (усних та письмових) учасників розгляду адміністративної справи та пояснень осіб, які сприяють розгляду справи;

– розгляд отриманих документів та відомостей від учасників справи;

– перевірка та оцінка доказового матеріалу.

Розглянувши справу, адміністративний орган відповідно до своїх повноважень приймає адміністративний акт, який змістовно складається із вступної, мотивувальної та резолютивної частин. Оформлення адміністративного акта здійснюється наказом, розпорядженням або іншим рішенням адміністративного органу, підписується уповноваженою посадовою особою та скріплюється печаткою [70].

Отже, категорія “адміністративна процедура” в адміністративному процесі загалом встановлює порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, передусім співвідноситься із категорією адміністративного провадження у частині законодавчо регламентованої послідовності виконання процесуальних дій щодо розгляду адміністративної справи у межах відкритого провадження.

Відповідно до наведених вище трактувань категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження” та їх співвідношення у правозастосуванні зауважимо, що наша позиція полягає в тому, що коли адміністративний процес – це адміністративно-судова, адміністративно-деліктна та управлінська діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішення справи, а також нормативним забезпеченням, то адміністративна процедура – законодавчо встановлений порядок послідовного виконання процесуальних дій в межах типового (загального) адміністративного провадження, що регламентується одним або декількома законодавчими та підзаконними актами, а адміністративне провадження – нормативно встановлений порядок виконання процесуальних дій в межах індивідуального вирішення адміністративної справи.

У розрізі аналізу законопроекту “Про адміністративну процедуру”, а саме окреслених нами в межах теоретичних напрацювань дефініцій адміністративної процедури та адміністративного провадження пропонуємо удосконалити положення ст. 2 та доповнити відповідну статтю п. 4, 5 ч. 1, виклавши їх у таких редакціях:

“4) адміністративне провадження – комплекс нормативно визначених, взаємопов’язаних і взаємообумовлених послідовно вчинених органом публічної адміністрації процедурних дій та прийнятих ним процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта”.

“5) адміністративна процедура – визначений законодавством України порядок здійснення адміністративного провадження, що визначає підстави, стадії, форми, строки та послідовність вчинення органом публічної адміністрації процесуальних дій та прийняття рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи”.

Крім того, проект Закону України “Про адміністративну процедуру”, на наш погляд, доцільно удосконалити шляхом внесення таких змін до преамбули та статей 1, 2:

перше, викласти у такій редакції преамбулу законопроекту:

“Цей Закон визначає порядок діяльності органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших суб’єктів, які відповідно до законодавства України уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування, наділені владними повноваженнями стосовно реалізації публічних інтересів, щодо забезпечення справедливого, об’єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів, які визначені цим Законом, з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб”;

друге, викласти у такій редакції ч. 1 ст. 1 законопроекту:

“1. Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також інших суб’єктів, які відповідно до законодавства України уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування, наділені владними повноваженнями для їх реалізації в публічних інтересах, із фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання”;

третє, замінити у ст. 2 та у положеннях законопроекту термін “адміністративний орган” на термін “орган публічної адміністрації”;

четверте, викласти п. 1 ч. 1 ст. 2 законопроекту в такій редакції:

“1) орган публічної адміністрації – орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, інші суб’єкти, а також суб’єкти, яким згідно із законодавством України делеговано владні повноваження, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування щодо реалізації публічного інтересу”;

п’яте, викласти п. 3 ч. 1 ст. 2 законопроекту в такій редакції:

“3) адміністративний акт – рішення індивідуальної дії, прийняте органом публічної адміністрації за результатами розгляду справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків фізичних/юридичних осіб”;

шосте, викласти п. 4 ч. 1 ст. 2 законопроекту в редакції:

“4) адміністративне провадження – комплекс нормативно визначених, взаємопов’язаних і взаємообумовлених послідовно вчинених органом публічної адміністрації процедурних дій та прийнятих ним процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта”;

сьоме, викласти п. 5 ч. 1 ст. 2 законопроекту в редакції:

“5) адміністративна процедура – визначений законодавством України порядок здійснення адміністративного провадження, що визначає підстави, стадії, форми, строки та послідовність вчинення органом публічної адміністрації процесуальних дій та прийняття рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи”.

восьме, викласти п. 6 ч. 1 ст. 2 законопроекту в такій редакції:

“6) публічний інтерес – це важливі для соціальної спільноти (суспільства, громади та значної кількості фізичних та юридичних осіб) інтереси та потреби, інтереси держави, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються органом публічної адміністрації”.

Підбиваючи підсумок стосовно зазначених вище теоретичних та нормативних положень адміністративно-процесуальної науки, автор пропонує власне формулювання структурної побудови правової категорії “адміністративний процес”.

Перше, сучасна теорія адміністративно-процесуальної науки надає змогу розглядати категорію “адміністративний процес” через призму трьох основних підходів її визначення.

Перший підхід – конфліктний (у випадку вирішення справ у порядку КУпАП – юрисдикційний) адміністративний процес, який полягає у розв’язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судових справ, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають щодо розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звернення громадян”). Тобто адміністративно-конфліктний процес – це діяльність суб’єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб’єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб’єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядках) або суб’єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб’єктів без владних (фізичних, юридичних осіб) повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Другий підхід – судовий адміністративний процес, що полягає у діяльності судових установ (адміністративних судів та загальної юрисдикції) з розгляду та вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) у порядках, визначених КАСУ та КУпАП.

Третій підхід – сервісний (управлінський, неконфліктний (неюрисдикційний) адміністративний процес, що характеризується неконфліктною діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ щодо фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями (правовідносинами з надання адміністративних послуг), а також у площині управлінської інтерпретації – це відомчо-організаційна діяльність публічної адміністрації, зокрема виконання розпоряджень, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва у межах посадових обов’язків, в тому числі з питань організації правового,

кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення суб'єктів публічної адміністрації.

Друге, судова концепція адміністративного процесу – діяльність судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку КАСУ та діяльність судів у деліктних справах у порядку КУпАП.

Деліктна концепція адміністративного процесу трактує його як діяльність судів та органів публічної адміністрації, в тому числі правоохоронних органів стосовно запобігання, припинення та накладення адміністративних стягнень за вчинені адміністративні правопорушення у порядку КУпАП.

Управлінська концепція інтерпретації адміністративного процесу – це діяльність публічної адміністрації щодо проходження публічної служби, зокрема виконання посадових обов'язків відповідно до завдань та функцій адміністративного органу, а також діяльність із надання адміністративних послуг.

Третє, співвідношення категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження” у практичній площині, тобто через призму діяльності державної влади, доцільно трактувати так:

адміністративний процес – це адміністративно-судова, адміністративно-деліктна та управлінська діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішенням справи, а також нормативним забезпеченням;

адміністративна процедура – порядок послідовного виконання процесуальних дій в межах регламентованої стадійності та етапізації щодо розгляду адміністративної справи, який регулюється одним або декількома законодавчими чи підзаконними актами;

адміністративне провадження – нормативно встановлений порядок виконання процесуальних дій в межах індивідуального вирішення адміністративної справи.

Четверте, будь-яке із вищезазначених трактувань адміністративного процесу містить характерні складові, у яких регламентовано порядки реалізації індивідуальних адміністративних справ. Згідно з теорією адміністративного процесу такими складовими

(елементами адміністративного процесу) слід вважати адміністративні провадження.

Відповідно, конфліктний адміністративний процес складатиметься з таких адміністративних проваджень:

1) адміністративно-судове провадження;

2) деліктне адміністративне провадження (провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційне);

3) провадження з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звернення громадян”.

Адміністративно-судове провадження – діяльність адміністративних судових установ щодо розгляду та вирішення адміністративних справ в порядку КАСУ.

Деліктне адміністративне провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, юрисдикційне) – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (вищих посадових осіб територіальних органів), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо притягнення осіб, що вчинили адміністративні делікти, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження, публічного припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані у КУпАП) та публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Провадження адміністративного оскарження (стосовно розгляду скарг згідно із Законом України “Про звернення громадян”) – оскарження індивідуально-конкретних рішень органів публічної адміністрації (посадових осіб) у порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”, а саме до вищого органу (посадової особи) відносно органу (посадової особи), який ухвалив рішення.

Відповідна пропозиція щодо структурної побудови за формулою “адміністративний процес – 1) адміністративно-судове провадження; 2) юрисдикційне (деліктне) адміністративне провад-

ження; 3) провадження з приводу розгляду скарг громадян в адміністративному порядку (врегульоване нормами Закону України “Про звернення громадян”)” є дискусійною та суперечить кодифікованим положенням КАСУ, згідно з якими сукупність проваджень (з розгляду справ у судах першої інстанції, апеляційної та касаційної інстанціях) є складовими адміністративного процесу (судочинства).

Сервісний адміністративний процес складається з таких адміністративних проваджень: провадження з надання адміністративних послуг (дозвільне (довідкове), реєстраційне, ліцензійне, соціальне та ін.), а також у площині внутрішньовідомчої діяльності щодо вступу, проходження публічної (державної та муніципальної) служби (виконання розпоряджень, доручень та вказівок безпосереднього та вищого керівництва з питань посадової компетенції та заходів організаційного характеру, таких як: кадровий, фінансовий, матеріально-технічний, інформаційний).

П’яте, окремо слід звернути увагу на провадження у справах про адміністративні правопорушення (деліктне), а саме на те, що відповідне провадження необхідно відносити до складової судового адміністративного процесу тільки в тому разі, якщо повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративного правопорушення належать судам (судова юрисдикція).

2.2. Аналіз правовідносин, що охоплюють предмет адміністративного процесу

У вітчизняній адміністративно-процесуальній науці до сих пір ще не існує чіткого розмежування адміністративно-процесуальних відносин від адміністративно-правових. Ця теза пояснюється багатогранністю та специфікою відносин адміністративно-правового циклу, що охоплює не тільки базові юридичні дисципліни адміністративного права та адміністративного процесу, а й інші, виокремлення яких зумовлене насамперед трансформацією предмета адміністративного права. Так само слід враховувати швидкоплинні та повсякчасні зміни адміністративного законодавства, які, по суті, зумовили відповідну трансформацію адміністративних правовідносин у частині введення

нових правових інститутів, модифікацію старих та уточнення термінологічного апарату.

Це твердження чітко прослідковується на прикладі окремих спецкурсів, таких як “Правове регулювання публічного адміністрування”, “Правові засади надання адміністративних послуг”, “Адміністративна реформа”, що вводяться у вищих навчальних закладах, здебільшого при здобутті кваліфікаційно-професійного рівня “магістр”.

Процесуальна складова адміністративно-правових відносин так само зазнала суттєвої трансформації, що, на наш погляд, найбільш яскраво виражено на прикладі зміни адміністративної процедури реалізації окремих проваджень адміністративного процесу. Не менш важливим фактором, що, певним чином систематизуватиме розгалуженість адміністративно-процесуальних відносин, є концептуальна інтерпретація адміністративного процесу, яка фактично розділяє адміністративний процес за концепціями.

Так, у розрізі юридичного процесу адміністративний процес дійсно посідає особливе місце серед інших правових процесів, адже традиційно цивільний, господарський та кримінальний (враховуючи досудове розслідування) процеси ототожнюються із судовими процесами, а в адміністративному процесі, зважаючи на сферу публічного адміністрування, судова діяльність відходить на другий план.

У докторській дисертації “Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні” О. Муза стверджує, що адміністративні правовідносини включають у себе адміністративно-процесуальні, які посідають специфічне місце в системі адміністративного права, оскільки мають суперечливий характер, зумовлений сучасною теорією адміністративного процесу [71]. Загалом ми підтримуємо позицію вченого відносно тези щодо окремого специфічного місця адміністративно-процесуальних відносин в системі адміністративного права. Проте, на наш погляд, відсутність чіткої приналежності адміністративно-процесуальних відносин зумовлена і відсутністю єдиного підходу щодо інтерпретації предмета адміністративного права та адміністративного процесу.

Вище нами описано вплив концепції “публічне адміністрування” на розвиток адміністративного права, переосмислення його предмета, що призвело до оновлення термінологічного апарату відповідної дисципліни. Трансформація адміністративних відносин зумовила і модернізацію адміністративно-процесуальних відносин, чому сприяло вже описане уточнення предмета адміністративного права, і регламентовані у процесуальних кодексах зміни. Традиційне розуміння адміністративного процесу виключно як судового процесу відійшло у минуле. Відповідно до нових положень КАСУ діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів виступає як судовий, а не адміністративний процес. Тому наразі відсутнє єдине законодавчо врегульоване визначення адміністративного процесу, яке виступало, на нашу думку, як ключовий аргумент асоціювання адміністративного процесу з судовим процесом.

Під час дослідження теорії адміністративного процесу не малозначне місце у питанні уточнення предмета адміністративного процесу, а саме визначення самих адміністративно-процесуальних відносин, відіграють і традиційні концепції тлумачення адміністративного процесу. Мабуть, це наступний аргумент після законодавчого (змін у КАСУ), оскільки опираючись на такі традиційні концепції інтерпретації адміністративного процесу, як судова, деліктна та управлінська, є логічним і виокремлення відповідних адміністративно-процесуальних відносин. Проте розвиток інституту адміністративних послуг, реформування за західними практиками інституту публічної служби:

по-перше, сприяли переосмисленню ролі сервісної складової у діяльності органів державного управління, що, по суті, призвело до уточнення предмета адміністративного права;

по-друге, розуміння предмета адміністративного права крізь призму впливу концепції “публічного адміністрування” надає змогу по-іншому сприймати та трактувати управлінську концепцію адміністративного процесу, а саме як сервісну.

Відшукування та розробка оптимального підходу до класифікації видів адміністративно-процесуальних відносин потребує насамперед аналізу напрацювань з теорії адміністративно-право-

вого циклу, в тому числі правової природи адміністративних відносин.

Цілковито підтримуємо Колпакова В., який стверджує, що за час незалежності в Україні відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом чого стало формування режиму правової рівності між державою, її органами та посадовими особами і громадянами [72, с. 104]. Крім того, крізь призму режиму правової рівності у частині адміністративно-правових статусів суб'єктів відносин доцільно розглядати будь-які адміністративні правовідносини, незалежно від предмета провадження та процедур його реалізації.

Аналізуючи новітні підходи до інтерпретації адміністративно-правових відносин, варто звернути увагу на позицію авторського колективу вітчизняних вчених-адміністративістів, описану у підручнику “Адміністративне право України. Повний курс” (редакція Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С.), відповідно до якого адміністративні відносини, які складають предмет адміністративного права, належать до суспільних відносин, що виникають між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, змістом яких виступає надання адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, характерні риси яких окреслюються такими твердженнями:

- виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг;

- адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності:

- перше, у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави;

- друге, розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [73, с. 28–29].

Так само заслуговує на увагу підхід О. Ніканорової, що класифікує адміністративні правовідносини на владні і сервісні, при

чому головним критерієм відповідної класифікації, на її думку, виступатиме інтерес, що реалізується. Так, у владних правовідносинах державні органи реалізують публічний інтерес, вони діють з волі та на користь конкретного органу, держави і суспільства загалом, а в сервісних правових відносинах реалізується інтерес приватної особи чи групи осіб, де приватний суб'єкт виступає ініціатором виникнення цих відносин, які покликані реалізувати її законні вимоги до державних органів та держави загалом [74, с. 210].

Достатньо складну конструкцію тлумачення предмета адміністративного права наводить Р. Ігонін, який вважає, що на сьогодні предмет адміністративного права складає сукупність суспільних відносин, складовими яких є управлінські відносини, що не належать до предмета іншої галузі права, мають відносно постійний та безпосередній характер, здійснюються за допомогою виконавчо-розпорядчого механізму, реалізуються у рамках органу державної виконавчої влади або будь-якого іншого суб'єкта права (у випадку делегування владних повноважень) з метою забезпечення його належного функціонування чи поза рамками діяльності владного суб'єкта (адміністративного органу), а також суспільні відносини забезпечувального характеру управлінських відносин, що виникають у безпосередньому зв'язку із управлінськими.

Водночас вчений влучно наголошує, що в розрізі дослідження предмета адміністративного права не варто обмежуватися включенням до нього тільки управлінських відносин. Разом із управлінськими правовідносинами в межах предмета адміністративного права розглядають відносини публічно-сервісного характеру, договірні, а у сфері взаємодії органів публічної влади – реординаційні та координаційні [75, с. 129–130].

З позиції правореалізуючого ракурсу, зумовленого людиноцентристським підходом в юриспруденції, висвітленого у навчальному посібнику “Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем)” за редакцією Кузьменко О., авторами адміністративно-правові відносини трактуються як відносини з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження та

має право на прийняття владного (обов'язкового) рішення [76, с. 32].

Натомість ми не погоджуємось з тим, що адміністративно-правові відносини – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правових норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [77, с. 47]. На нашу думку, відповідно до трансформації адміністративно-правових відносин у ключі правової рівності сторін підхід щодо систематизації сторін як суб'єкта владних повноважень та об'єкта управління є недопустимим.

Р. Мельник та В. Бевзенко взагалі розмежовують адміністративно-правові відносини залежно від загального та особливого адміністративного права, в певному сенсі загальної та особливої частин, де відносини, що реалізуються в межах інститутів публічної служби та адміністративної відповідальності, є відносинами особливо адміністративного права [78, с. 120–121].

Між тим, наразі в теорії адміністративного права існує тенденція до досліджень адміністративних відносин, їхніх особливостей залежно від сфер та галузей правового регулювання, чому присвячені праці та статті Р. Аюпова, О. Литовченка, О. Панової, К. Петрухіна та інших [79; 80; 81; 82; 83; 84; 85; 86].

Також у теорії адміністративного процесу можна знайти позиції стосовно того, що адміністративно-процесуальні відносини попри те, що за своєю правовою природою є управлінськими, відмежовуються від матеріальних адміністративно-правових низкою ознак, основними з яких виступають:

- особливості виникнення (матеріальні адміністративно-правові відносини виникатимуть за умов наявності правової норми, юридичного факту та правосуб'єктності сторін. Процесуальні адміністративні правовідносини виникатимуть за тих же умов та наявності адміністративно-процесуальної норми, а точніше, сукупності норм матеріального та процесуального типів);

- особливості регулювання (зумовлені специфікою юридичних норм, а саме тим, що матеріальні норми адміністративного

права регулюють “статичні” відносини, а процесуальні норми регламентують відносини “динамічного” характеру);

– призначення (мета) адміністративно-процесуальних відносин (метою адміністративно-процесуальних правовідносин виступатиме забезпечення реалізації вимог матеріальної адміністративно-правової норми);

– складність структури адміністративно-процесуальних відносин (вражатиметься наявністю декількох суб’єктів, роль яких у таких правовідносинах неоднакова);

– дискретність адміністративно-процесуальних відносин (процесуальні відносини на відміну від матеріальних можуть припинятися та відновлюватися) [87, с. 50; 88].

Отже, як свідчать проаналізовані наукові праці, наразі в теорії адміністративного права України поступово відбувається трансформування базової категорії “предмет правового регулювання адміністративного права”, що загалом складає сукупність адміністративних відносин, регламентованих правовими нормами. Відзначимо, що в основі відповідної модифікації предмета адміністративного права лежить не тільки уточнення термінологічного апарату, зокрема заміна категорії “державного управління” на “публічне адміністрування”, а насамперед законодавчі зміни процесуального характеру, що акумулювали виокремлення нових інститутів в теорії адміністративного права (інститутів адміністративних послуг, адміністративної юстиції) та змінили адміністративні процедури здійснення адміністративних проваджень.

Крім того, імплементація Угоди Про асоціацію з ЄС, реалізація адміністративної реформи спонукала вітчизняних законодавців покращувати та приводити чинне адміністративне та адміністративно-процесуальне законодавство у відповідність до стандартів ЄС, де акцент робиться на сервісній ролі держави, превалюванні інтересів як суспільства загалом, так і кожної людини зокрема у відносинах із публічною адміністрацією.

Тому, на сьогодні адміністративно-правові відносини слід розглядати через призму реалізації конституційно-регламентованих прав людини залежно від сфер публічного адміністрування, передусім це відносини щодо надання адміністративних послуг. Також до адміністративних правовідносин належать відносини,

що виникають у процесі внутрішньовідомчої діяльності (наприклад, щодо виконання наказів, доручень керівництва), межею яких є владна компетенція (посадові обов'язки) публічного службовця.

Крім того, реалізація владної компетенції посадовця залежить і від напрямку діяльності, що передбачає застосування правових та неправових інструментів (заходів, засобів) в ході службової діяльності для виконання поставлених нормативно визначених завдань. У разі, якщо напрям діяльності передбачає застосування публічного примусу, то адміністративні відносини певною мірою набуватимуть статусу правоохоронних, що зазвичай в адміністративно-правовій теорії притаманно деліктному провадженню.

У цьому контексті виникає питання: чи варто здійснювати розмежування адміністративних та адміністративно-процесуальних відносин, враховуючи концепції інтерпретації адміністративного процесу та їх правове регулювання?

Відповідно до попереднього аналізу традиційних концепцій (підходів) трактування адміністративного процесу, в основі яких лежить нормативно-правове регулювання, здебільшого законодавча регламентація, до відносин, які складають предмет адміністративного процесу, належатимуть: адміністративно-судові, деліктні та управлінські відносини, що, за винятком перших (судових), виступатимуть як відносини адміністративно-правові.

На наше переконання, вказані адміністративні відносини слід вважати адміністративно-процесуальними в разі комплексної реалізації адміністративного провадження за нормативно визначеною адміністративною процедурою.

Таким чином, спектр адміністративно-процесуальних відносин (відносин адміністративного процесу), їх значення та класифікації слід розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу. Попередньо нами констатовано можливість трактування адміністративного процесу у контексті поділу на конфліктний, судовий та сервісний, а також розмежування відповідних процесів на певні регламентовані порядки розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ –

адміністративних проваджень за нормативно встановленою адміністративною процедурою.

Відповідно до цього до відносин адміністративного процесу доречно відносити:

- відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції);
- деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційне (адміністративної відповідальності);
- відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації;
- відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, соціального типів);
- відносини щодо вступу та проходження публічної (державної та муніципальної) служби у частині реалізації заходів організаційного характеру: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного.

Кожні із відповідних відносин містять характерні риси (ознаки) та особливості, які визначають специфіку здійснення окремих адміністративних проваджень.

Так, відносини судового та адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації, деліктні відносини слід віднести до відносин конфліктного адміністративного процесу, а у випадках судової вирішення справи (судової юрисдикції) – до відносин судового адміністративного процесу, що реалізуються в межах адміністративно-судового, адміністративно-деліктного проваджень та провадження адміністративного оскарження. Водночас, відштовхуючись від єдиної конфліктної природи таких процесуальних відносин, предмети окреслених проваджень кардинально відрізняються. У випадку адміністративно-судового провадження предметом виступатиме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права та інтереси у публічно-правових відносинах, себто нормотворча та правозастосовна діяльність посадових осіб адміністративних органів, що вирішуватиметься в судовому порядку, у деліктному провадженні – протиправна діяльність фізичних осіб, що вчинили адміні-

стративне правопорушення. Предмет провадження адміністративного оскарження виступатиме певним чином аналогічним до предмета адміністративно-судового провадження, а саме рішення, дії та бездіяльність публічної адміністрації, які порушують, посягають чи обмежують конституційні права та інтереси у публічно-правових відносинах, однак за умови вирішення справи вищими посадовими особами в субординаційному порядку (більш детально специфіка конфліктних адміністративних проваджень описана у підрозділі 3.1).

Відносини щодо надання адміністративних послуг, відносини щодо вступу та проходження публічної служби групуються як відносини сервісного адміністративного процесу, реалізація яких відбувається в рамках дозвільного, реєстраційного, ліцензійного та інших проваджень з надання адміністративних послуг, провадження щодо проходження конкурсу на зайняття посади в органі публічної влади (вступу на службу), проваджень з приводу виконання розпоряджень та доручень керівництва з питань посадової компетенції.

Висновки до розділу II

1. Сучасна теорія адміністративно-процесуальної науки надає змогу розглядати категорію “адміністративний процес” через призму трьох основних підходів до її визначення.

Перший підхід – конфліктний (у випадку вирішення справ у порядку КУпАП – юрисдикційний) адміністративний процес, який полягає у розв’язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судових справ, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звернення громадян”). Тобто адміністративно-конфліктний процес – це діяльність суб’єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб’єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб’єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядках) або

суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних (фізичних, юридичних осіб) повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Другий підхід – судовий адміністративний процес, що полягає у діяльності судових установ (адміністративних судів та загальної юрисдикції) з розгляду та вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) у порядках, визначених КАСУ та КУпАП.

Третій підхід – сервісний (управлінський, неконфліктний (неюрисдикційний) адміністративний процес, що характеризується неконфліктною діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ щодо фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями (правовідносини з надання адміністративних послуг), а також у площині управлінської інтерпретації – це відомчо-організаційна діяльність публічної адміністрації, зокрема виконання розпоряджень, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва у межах посадових обов'язків, в тому числі з питань організації правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення суб'єктів публічної адміністрації.

2. Судова концепція адміністративного процесу – діяльність судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку КАСУ та діяльність судів в деліктних справах у порядку КУпАП.

Деліктна концепція адміністративного процесу трактує його як діяльність судів та органів публічної адміністрації, в тому числі правоохоронних органів стосовно запобігання, припинення та накладення адміністративних стягнень за вчинені адміністративні правопорушення у порядку КУпАП.

Управлінська концепція інтерпретації адміністративного процесу – це діяльність публічної адміністрації щодо проходження публічної служби, зокрема виконання посадових обов'язків відповідно до завдань та функцій адміністративного органу, а також діяльність із надання адміністративних послуг.

3. Співвідношення категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження” у практичній площині, тобто через призму діяльності державної влади доцільно трактувати так:

адміністративний процес – це адміністративно-судова, адміністративно-деліктна та управлінська діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішенням справи, а також нормативним забезпеченням;

адміністративна процедура – порядок послідовного виконання процесуальних дій в межах регламентованої стадійності та етапізації щодо розгляду адміністративної справи, який регулюється одним або декількома законодавчими чи підзаконними актами;

адміністративне провадження – нормативно-встановлений порядок виконання процесуальних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи.

4. Будь-яке із зазначених вище трактувань адміністративного процесу містить характерні складові, у яких регламентовано порядки реалізації індивідуальних адміністративних справ. Згідно з теорією адміністративного процесу такими складовими (елементами адміністративного процесу) слід вважати адміністративні провадження.

5. Конфліктний адміністративний процес складається з таких адміністративних проваджень: 1) адміністративно-судове провадження; 2) деліктне адміністративне провадження (провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційне); 3) провадження адміністративного оскарження (провадження з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звернення громадян”).

6. Адміністративно-судове провадження – діяльність адміністративних судових установ щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку КАСУ.

7. Деліктне адміністративне провадження – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (вищих посадових осіб територіальних органів), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністра-

тивних справ, з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні делікти, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження, публічного припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані КУпАП) та публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

8. Провадження адміністративного оскарження – оскарження індивідуально-конкретних рішень органів публічної адміністрації (посадових осіб) в порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”, а саме до вищого органу (посадової особи) відносно органу (посадової особи), який прийняв рішення.

9. Сервісний адміністративний процес складається з таких адміністративних проваджень: провадження з надання адміністративних послуг (дозвільне (довідкове), реєстраційне, ліцензійне, соціальне та ін.), а також у площині внутрішньовідомчої діяльності щодо вступу, проходження публічної (державної та муніципальної) служби (виконання розпоряджень, доручень та вказівок безпосереднього та вищого керівництва з питань посадової компетенції та заходів організаційного характеру, таких як: кадровий, фінансовий, матеріально-технічний, інформаційний).

10. Окремо слід звернути увагу на провадження у справах про адміністративні правопорушення (деліктні), а саме таке провадження необхідно відносити до складової судового адміністративного процесу тільки в тому разі, якщо повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративного правопорушення належать судам (судова юрисдикція).

11. Аналіз проекту Закону України “Про адміністративну процедуру”, положень Розділу IV “Адміністративне провадження”, у якому законодавцем розкрито поетапність реалізації адміністративного провадження, надав змогу систематизувати стадійність та етапізацію типової адміністративної процедури здійснення адміністративного провадження, основними стадіями якої виступають: відкриття провадження в адміністративній справі, підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення, розгляд та вирішення адміністративної справи.

12. Спектр адміністративно-процесуальних правовідносин (відносин адміністративного процесу), їх значення та класифікацію слід розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу. Адміністративні відносини набуватимуть статусу адміністративно-процесуальних у разі комплексної реалізації адміністративного провадження за нормативно визначеною адміністративною процедурою.

Враховуючи констатацію трактування адміністративного процесу у контексті поділу на конфліктний, судовий та сервісний, а також розмежування відповідних процесів на регламентовані порядки розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ – адміністративних проваджень за нормативно встановленою адміністративною процедурою, передбачається поділ відносин адміністративного процесу на:

- відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції);

- деліктні відносини (щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційні (адміністративна відповідальність);

- відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації;

- відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, соціального типів);

- відносини щодо вступу та проходження публічної (державної та муніципальної) служби щодо реалізації заходів організаційного характеру: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного.

Р О З Д І Л І І

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЗДІЙСНЕННЯ КОНФЛІКТНИХ ПРОВАДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

3.1. Особливості юридичної природи конфліктних адміністративних проваджень

Міждисциплінарні зв'язки адміністративного процесу із такими галузевими публічними дисциплінами, як адміністративне право, кримінальне право та кримінальний процес, зумовлені різноманітністю публічних правовідносин, що складають сучасний предмет адміністративного процесу. Насамперед ще раз звернемо увагу на весь спектр правовідносин, що наповнюють відповідний предмет цієї дисципліни.

Як уже зазначалося вище, існує декілька підходів щодо трактування адміністративного процесу (зазвичай використовуються поділи широкого та вузького, судового, деліктного, конфліктного та неконфліктного тлумачення адміністративного процесу). Тому не дивно, що юридичну природу адміністративного процесу можна розглядати крізь призму реалізації судових (адміністративного судочинства), юрисдикційних (адміністративної відповідальності), сервісних (з надання адміністративних послуг), відомчо-управлінських правовідносин (адміністративного забезпечення публічної адміністрації).

Так, юридична природа адміністративних правовідносин конфліктного характеру зумовлена спірністю їх виникнення. Це може бути і протиправна поведінка, що кваліфікуватиметься як адміністративне правопорушення, і публічні спори щодо індивідуально-конкретних справ з публічною адміністрацією стосовно оскарження рішень, дій чи бездіяльності в судовому та адміністративному порядку, і діяльність щодо адміністративного оскарження рішень публічної адміністрації в порядку подання скарг. Отож, конфліктні адміністративно-правові відносини в рамках предмета адміністративного процесу складатимуть відносини адміністративної відповідальності, адміністративно-

судові та публічні відносини з приводу розгляду скарг громадян.

До прикладу, судові адміністративні відносини як частина конфліктних відносин виступають процесуальним механізмом, який покликаний забезпечувати реалізацію конституційного права на справедливий та неупереджений суд у спорах із публічною адміністрацією. Між тим, інститут адміністративної юстиції певною мірою виступає як нормативна новація, адже тільки у 2004 р. прийнято окремий кодифікований акт – Кодекс адміністративного судочинства та видано низку указів Президента щодо створення окремих судових установ у системі судів загальної юрисдикції (окружних адміністративних судів та Вищого адміністративного суду) із правом розгляду виключно адміністративних справ. На сьогодні триває судова реформа, яка торкнулася як нормативно-процесуального оновлення адміністративного судочинства, так і реорганізації судових ланок (більш детально розглянемо далі).

На відміну від адміністративно-судових відносин, адміністративні правовідносини сервісного характеру (надання адміністративних послуг), їх юридична природа та місце серед інших адміністративних суспільних відносин є новелою публічного адміністрування.

Так, непересічною подією вітчизняного законотворення стало те, що у 2012 р. було прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”, який регламентував діяльність інституту адміністративних послуг у системі чинного законодавства. Місце реординаційних правовідносин (надання адміністративних послуг) серед інших адміністративних відносин є надзвичайно важливим. Однак враховуючи особливості вітчизняного менталітету, що демонструє нам укорінення принципів підпорядкованості державній системі, активного корупційного аспекту практично в усіх сферах публічного адміністрування та інших негативних проявів, місія першочерговості таких правовідносин, безумовно, нівелюється. Тому необхідно змінювати психологію громадян відносно взаємовідносин з публічною адміністрацією.

Практичні механізми реалізації європейських практик публічного адміністрування щодо надання адміністративних послуг

вперше в Україні було продемонстровано у 2008 р. у м. Вінниця, де за ініціативою тодішнього мера В. Гройсмана було створено при муніципальній адміністрації центр надання адміністративних послуг “Прозорий офіс”. Інший позитивний приклад, що став поштовхом для процесів наслідування створення подібних центрів при муніципальних органах та місцевих державних адміністрацій, був реалізований під час трансформації фіскальних органів за часів функціонування Міністерства доходів і зборів (кінець 2011 та у 2012 рр.) і стосувався утворення при державних податкових інспекціях усіх рівнів центрів обслуговування платників (податків) як центрів, що надають адміністративні податкові послуги. Як наслідок, за даними Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, станом на 01.07.2017 функціонує 713 центрів надання адміністративних послуг, серед яких 464 створено у місцевих державних адміністраціях [89].

Як уже йшлося вище, адміністративний процес – це багатогранна публічна дисципліна, що передусім вивчається крізь призму конфліктних, сервісних та судових відносин [90, с. 174–177]. Власне кажучи, ці правовідносини відмежовуються один від одного особливостями своєї юридичної природи.

Отож, загалом орієнтуючись на адміністративні правовідносини, що складають предмет адміністративного процесу, пропонуємо зупинитися на відносинах конфліктного типу та визначенні їхніх особливостей, що надають змогу більш глибоко зрозуміти та розкрити специфіку реалізації [91, с. 87–91].

Так, конфліктність як характерна ознака та особливість адміністративного процесу, юрисдикційність та деліктність адміністративних справ, окремий судовий порядок розгляду публічних спорів адміністративного спрямування, ставали об’єктами наукових інтересів вітчизняних вчених адміністративістів, що відобразилося у низці відомих праць, зокрема А. Комзюка, А. Матіоса, В. Бевзенка, В. Колпакова, Д. Лівшица, Д. Лук’яncia, Н. Александрової, О. Миколенка, Р. Куйбіди, Р. Мельника, С. Ківалова, С. Петкова, Т. Гуржій, Т. Коломоєць, О. Кузьменко та інших.

Нормативні положення теорії конфліктного адміністративного процесу передбачають розв’язання низки типових адміністративних справ, а саме справ про адміністративні правопо-

рушення (юрисдикційних (адміністративно-деліктних), порядок розгляду встановлений КУпАП), адміністративно-судових (справ, що вирішуються в порядку КАСУ) та справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян в адміністративному порядку (порядок розгляду встановлений Законом України “Про звернення громадян”). Відповідно, цілком логічним буде таке визначення: адміністративний конфліктний процес – це діяльність суб’єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб’єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб’єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядках) або суб’єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних та юридичних осіб) притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб’єктів без владних повноважень у порядку адміністративного судочинства [90].

Отож, враховуючи те, що вище було обумовлено та розглянуто концепції трактування адміністративного процесу та надано правову характеристику юридичної природи конфліктних та неконфліктних адміністративних відносин, вважаємо за доцільне спершу розглянути особливості та специфіку конфліктних відносин, таких як деліктні, судові та відносини адміністративного оскарження.

Однією із перших кваліфікуючих особливостей адміністративно-деліктних (про адміністративні правопорушення) справ є дуальний механізм розгляду та вирішення таких справ, а також чіткість визначення предмета.

Відповідно до положень статті 213 КУпАП справи про адміністративні правопорушення залежно від підвідомчості можуть розглядатися: адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та їхніми посадовими особами; районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а також місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Вер-

ховним Судом; органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами) [92]. Тут необхідно зауважити, що:

перше, адміністративні деліктні справи, зважаючи на ілюстровану вище підвідомчість, розглядаються та вирішуються в судовому та адміністративному порядку;

друге, адміністративний порядок, який регламентовано ст. 214–217 КУпАП, передбачає розгляд та вирішення деліктного провадження колегіально або одноособово посадовою особою публічної адміністрації. При чому колегіальний порядок вирішення деліктного провадження – це компетенція органів місцевого самоврядування, а саме адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад та виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

третє, відправлення деліктного провадження в судовому порядку виключно здійснюється районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (судьями), а окружні адміністративні та господарські суди, апеляційні суди та Верховний Суд розглядають справи за статтею 185³ “Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України”.

Тому йдеться про те, що відповідно до процесуальної кваліфікації та підвідомчості деліктного провадження КУпАП надає можливість вирішувати адміністративно-юрисдикційні справи судам загальної юрисдикції (загальним судам) та адміністративними державними органами виконавчої влади та муніципальними органами, а предмет справ про адміністративні правопорушення – це протиправна поведінка правопорушника (діяння (дія, бездіяльність) осіб.

Іншою типовою особливістю справ про адміністративні правопорушення виступає чіткість визначення предмета деліктного провадження. По суті, ним виступатиме сама протиправна поведінка, яка відповідно до статті 9 КУпАП кваліфікується як адміністративне правопорушення (проступок), тобто протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [92].

Щодо розмежування предмета деліктного провадження, себто класифікації, то найбільш вдалим критерієм слід вважати такий: “розмежування за об’єктом протиправного посягання”. Зокрема, це власність, права і свободи громадян, громадський порядок та встановлений порядок управління.

Порівняно з адміністративним судовим провадженням, де предмет слід встановлювати відповідно до предметної юрисдикції адміністративних судів, видів вимог адміністративної позовної заяви, предмет деліктного провадження є чітким щодо вчинення негативної діяльності у вигляді адміністративного правопорушення.

Відразу ж проаналізуємо предмет судового адміністративного провадження в контексті аналізу положень КАСУ, що встановлюють юрисдикцію та розмежують позовні вимоги у зверненні до суду.

Зазначимо, що положення юрисдикції адміністративного суду як складової щодо інтерпретації та встановлення предмета адміністративно-судового провадження уточнені у зв’язку з ухваленням та вступом у силу нової редакції КАСУ. Якщо у положеннях попереднього КАСУ (2004–2017 рр.) загальна юрисдикція адміністративного суду регулювалася ч. 2 ст. 17 та ч. 4 ст. 50, з урахуванням чого загальний предмет адміністративного судового провадження доцільно було розглядати у контексті оскаржуваних рішень (нормативних та індивідуальних актів), діяння (дії, бездіяльність) публічної адміністрації; процесуальної діяльності, пов’язаної з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби; реалізації компетенції публічної адміністрації у сферах управління та делегованих повноважень; процесуальної діяльності з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; процесуальної діяльності, пов’язаної з виборчими процесами чи процесом референдуму (як приклад: уточнення списку виборців, оскарження рішень ДВК, ОВК, ТВК, ЦВК та інші); рішень та діяння розпорядника публічної інформації у частині доступу до публічної інформації; тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об’єднання громадян; примусового розпуску (ліквідації) об’єднання громадян;

примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України; обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації) [93].

Наразі предмет адміністративно-судового провадження в контексті юрисдикції регламентований значно ширше (ст. 19, ч. 4 ст. 46 КАСУ). Зокрема, це публічно-правові спори щодо: оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (публічної адміністрації); прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; реалізації компетенції публічної адміністрації у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; примусового розпуску (ліквідації) громадського об'єднання; затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); виборчого процесу чи процесу референдуму; спори із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їхніх посадових осіб; оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони", за винятком спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю; оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені

Законом України “Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень” [24].

Інша особливість адміністративно-судового провадження – це розмежування предметної підсудності адміністративних справ або ж предметної юрисдикції адміністративного суду, що певним чином виступає аналогічною до деліктного провадження щодо визначення підвідомчості. Різниця полягає тільки в процесуальних порядках та державних органах: якщо в деліктному провадженні це компетенція судових та адміністративних органів, то в судовому – це виключна компетенція адміністративних судів.

Так, особливість судового порядку розгляду публічно-правових спорів окреслена розмежуванням предметної юрисдикції адміністративного суду. Відповідно до статей 20, 22–24, 27 КАСУ адміністративними судами під час вирішення адміністративних справ виступатимуть:

перше, загальні місцеві суди (суди загальної юрисдикції);

друге, спеціалізовані адміністративні суди, а саме окружні адміністративні суди на рівні областей та м. Києва;

третє, апеляційні окружні адміністративні суди;

четверте, Верховний Суд України.

Наголосимо, що такий поділ адміністративних судів є суб'єктивним, адже з погляду відповідності законодавству:

судами загальної юрисдикції в контексті судової системи та адміністративного судочинства, в тому числі згідно з нормами Закону України “Про судоустрій та статус судів”, є всі суди незалежно від інстанції, окрім Конституційного Суду України [94];

спеціалізованими судами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (публічно-правових спорів) з урахуванням теорії виступатимуть окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, оскільки до юрисдикції саме цих судів належить право вирішення виключно публічно-правових спорів. Проте з нормативного погляду спеціалізовані адміністративні суди є складовою частиною судів загальної юрисдикції;

розмежування предметної юрисдикції між адміністративними судами, яке залежить від предмета адміністративної справи, здійснюється в межах судових інстанцій.

Стосовно особливостей адміністративного порядку розгляду та вирішення справ щодо розгляду скарг громадян в порядку, встановленому Законом України “Про звернення громадян”, зауважимо, що:

перше, передбачається розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурній побудові органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи), відповідального за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акту);

друге, адміністративний порядок розгляду публічних спорів на етапах опрацювання звернення (розгляду скарги до моменту винесення рішення) виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи [14; 95, с. 238–240], однак надалі законодавцем не заборонено звертатися до суду щодо оскарження рішення, прийнятого за результатами адміністративного перегляду справи (адміністративного порядку). Крім того, ч. 4 ст. 99 КАСУ чітко проголошує, що позивачеві при використанні можливості досудового порядку вирішення спору (адміністративного порядку) встановлюється місячний строк звернення до суду [24], на відміну від загального строку, що становить шість місяців.

Предмет оскарження у таких справах висвітлюється у скарзі, яка згідно зі ст. 3 Закону України “Про звернення громадян” є однією із форм звернень до публічної адміністрації, а саме вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об’єднань громадян, посадових осіб [96]. Піддаючи детальному аналізу вищевказану норму, спробуємо розглянути предмет оскарження через призму розроблення власної видової класифікації цієї категорії за трьома критеріями:

перший критерій: залежно від цільової мети оскарження (звернення): звернення, де предметом оскарження виступатиме вимога про поновлення конституційних, у різних сферах публічного адміністрування процесуальних прав суб’єкта оскарження; звернення, де предметом оскарження вважатиметься вимога щодо захисту законних інтересів громадян (суб’єкта оскарження);

другий критерій: за формами порушення процесуальних прав та інтересів суб'єктів звернень: звернення, у якому предмет оскарження – це протиправна діяльність публічної адміністрація (активний предмет); звернення, у якому предметом оскарження буде протиправна бездіяльність публічної адміністрації (пасивний предмет); звернення, у якому предметом оскарження виступатиме обмежувальна нормотворча діяльність стосовно конкретного суб'єкта, тобто протиправна індивідуально спрямована діяльність (у частині прийняття та видання нормативно-правового акта (індивідуально-конкретного рішення));

третій критерій: за адресною спрямованістю звернення (критерій, що окреслює правильність вибору належного суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкт, до якого необхідно оскаржувати певне діяння чи рішення) відносно суб'єкта, що вчинив протиправний діяння (за субординаційним принципом) щодо суб'єкта оскарження (сторони, що постраждала від діяння публічної адміністрації)): звернення, у якому предмет оскарження спрямовується державним органам (їхнім посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями); звернення, у якому предмет оскарження надсилається муніципальним органам (їхнім посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями); звернення, у якому предмет оскарження націлений на службових осіб підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян [95].

Таким чином, юридична природа адміністративних справ, які складають окремі конфліктні адміністративні провадження, що наповнюють конфліктний адміністративний процес, зумовлена власними особливостями предмета провадження (справи) та порядками розгляду [91].

3.2. Адміністративна процедура розгляду конфліктних адміністративних проваджень у контексті реформування процесуального законодавства

3.2.1. Деліктне адміністративне провадження

Як уже зазначалося вище, деліктні правовідносини полягають у розв'язанні (розгляді та вирішенні) справ про адміністративні

правопорушення. Так, з погляду юридичної природи, адміністративно-конфліктні юрисдикційні (деліктні) правовідносини слід визначати як діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення адміністративних справ, предметом яких виступають протиправні дії осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

На нашу думку, будь-який юридичний процес, зокрема конфліктний адміністративний процес, складається з певних структурних складових, що співвідносяться за принципом “загальне-особливе”, у такому випадку – це адміністративні провадження.

Вище, опираючись на традиційні концепції розуміння адміністративного процесу, його конфліктної сторони, нормативного забезпечення та адміністративно-процедурних особливостей, по суті, нами виокремлено три основні провадження конфліктного адміністративного процесу. Враховуючи наведене, конфліктний адміністративний процес доцільно розподіляти на: деліктне адміністративне провадження, адміністративно-судове провадження, провадження з приводу розгляду скарг громадян у порядку, визначеному положеннями Закону України “Про звернення громадян”. Отож, розглянемо їх у порядку зазначеної послідовності, зважаючи та акцентуючи увагу саме на адміністративній процедурі реалізації відповідних проваджень.

Для повноцінного аналізу адміністративної процедури деліктного адміністративного провадження необхідно звернутися до першочергових правових інституційних витоків, а саме до інституту адміністративної відповідальності.

Юридичну категорію “адміністративна відповідальність” досліджували практично всі вітчизняні адміністративісти. Крім того, на території нинішньої України відповідний інститут має давню історію правового закріплення, адже набував кодифікованої форми починаючи з далекого 1927 р. У цьому контексті прослідковується необхідність звернутися до теоретичних надбань вітчизняної адміністративно-процесуальної науки, а саме до думок та напрацювань вітчизняних вчених, що займалися науковими пошуками удосконалення нормативних та теоретичних положень інституту адміністративної відповідальності.

Т. Коломоєць категорію “адміністративна відповідальність” тлумачить, як негативну форму реагування з боку органів держави на відповідні категорії протиправних адміністративних проступків, за які передбачено заходи адміністративного примусу у вигляді накладення адміністративних стягнень [18, с. 259].

В. Колпаков цю категорію розглядає, як примусове, з дотриманням нормативно встановлених процедур, застосування заходів публічного примусу уповноваженим адміністративним органом (посадовою особою), до осіб, які вчинили протиправні адміністративні делікти [97, с. 76].

А. Матіос пропонує визначення, відповідно до якого адміністративна відповідальність – це накладення на правопорушників загальнообов’язкових правил, що діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, які для цих осіб стають обтяжуючими наслідками матеріального чи морального характеру [98, с. 212].

О. Миколенко, беручи за основу положення чинного адміністративно-деліктного законодавства, під категорією “адміністративна відповідальність” розуміє вид юридичної відповідальності, яка настає за вчинення адміністративного проступку і полягає в накладенні органами адміністративної юрисдикції в особливому процесуальному порядку на правопорушників адміністративних стягнень та на правопорушників-неповнолітніх заходів впливу, завдяки чому реалізується обов’язок особи, що вчинила адміністративний проступок, перетерпіти передбачені законодавством обмеження матеріального, морального та організаційного характеру [99, с. 15–16].

Фахівці одеської адміністративно-правової школи С. Ківалов та Л. Біла-Тіунова дійшли висновку, що адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що характеризується наступними ознаками: настає на підставі норм права за порушення правових норм, пов’язана з державним примусом, призначається державними органами, її підставою є адміністративний проступок, накладається як на індивідуальні, так і на колегіальні суб’єкти, у більшості випадків передбачено позасудовий порядок розгляду та вирішення справ [28, с. 90–91].

Д. Лук’янець вказує на доцільність трактування категорії “адміністративна відповідальність” в декількох значеннях, а саме:

як порядок застосування стягнень, як обов'язок зазнати обмежень унаслідок застосування стягнення, як вияв примусового методу державного управління та, як реакція на правопорушення. При чому автор, об'єднавши вищенаведені положення, дійшов висновку, що сутністю адміністративної відповідальності є механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення [100, с. 28].

Безпосередньо зупинившись на аналізі зазначених вище теоретичних положень відносно визначення адміністративної відповідальності, дозволимо собі акцентувати увагу на формальних розбіжностях у позиціях згаданих науковців.

Перше, в теоретичному розрізі адміністративну відповідальність тлумачать як негативну форму реагування уповноважених суб'єктів адміністрування на проступки, чи імперативне додержання встановлених процедур у частині застосування заходів публічного примусу, або як встановлений порядок застосування адміністративних санкцій.

Друге, в нормативно встановленому розрізі це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

Тому, на наше переконання, формування єдиної думки з приводу розуміння категорії “адміністративна відповідальність” не є першоціллю науковців та науки адміністративно-процесуального права, оскільки будь-яке трактування як у теоретичному, так і в нормативно-практичному розрізах є доцільним та містить цінні рекомендації, насамперед для теорії адміністративного права та процесу.

Взагалі, на наш погляд, головним тут є те, що зміст адміністративної відповідальності полягає у її процесуальному значенні для практичної реалізації. Себто насамперед необхідно акцентуватися на положеннях, які визначають сукупність низки необхідних процесуальних дій, що в загальному складають стадійність та етапізацію деліктного адміністративного провадження (провадження про адміністративні правопорушення), а саме на порушенні провадження, застосуванні заходів публічного

примусу, розгляді провадження та винесенні рішення у справі [101, с. 159–162].

Однак перед тим, як перейти до безпосереднього аналізу адміністративної процедури здійснення деліктного провадження, слід встановити значення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

В. Колпаков провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктне провадження) інтерпретує дещо схоже до трактування кримінального провадження, акцентуючи увагу на встановленні об'єктивної істини. Так, на його думку, це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [43].

Дещо іншу дефініцію деліктного провадження надає Р. Кимлик, який під провадженням у справах про адміністративні проступки розуміє комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, спрямованих на своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності до законодавства, які здійснюються спеціально уповноваженими органами або посадовими особами державних органів з метою охорони прав й законних інтересів громадян, юридичних осіб, їх власності, конституційного ладу України, встановленого правопорядку [102, с. 20].

У монографічному дослідженні “Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури” С. Гнатюк провадження у справах про адміністративні проступки позиціонує як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами низку послідовних дій публічної адміністрації щодо реалізації заходів, спрямованих на всебічний, повний, об'єктивний розгляд справи по суті, винесення рішення або постанови та їх виконання щодо захисту загальних прав і свобод, визначених суспільством та закріплених у нормах права, на яке спрямоване протиправне діяння [103, с. 31].

А Завальний під провадженням в справах про адміністративні правопорушення визначає сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб, на-

правлених на виявлення факту адміністративного проступку, порушення за ним справи та вирішення її відповідно до законодавства [104, с. 145].

Отже, підсумовуючи розглянуту інформацію стосовно дефініцій та враховуючи норми КУпАП, деліктне адміністративне провадження – це діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу (заходів публічного попередження, адміністративного припинення, зокрема, заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП, публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Якщо ж підходити до цього визначення з теоретичного боку, то під деліктним провадженням слід розглядати комплекс процесуальних порядків з розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції з приводу притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій:

- 1) порушення адміністративно-деліктного провадження;
- 2) застосування заходів публічного примусу (залежно від видів заходів публічного примусу стадія є факультативною);
- 3) розгляд адміністративно-деліктного провадження;
- 4) винесення рішення у адміністративно-деліктній справі [101].

Адміністративно-деліктне провадження, а саме процедура його реалізації (стадійність та послідовне виконання процесуальних дій), не зазнало кардинальних змін. Більшість змін, що були внесені в КУпАП, переважно стосувалися доповнення новими чи то уточнення діючих складів адміністративних правопорушень та їх елементів.

Практично щорічно в межах деліктного провадження вносяться зміни в положення КУпАП щодо уточнення санкцій за

окремі правопорушення. Так, у 2018 році у КУпАП було збільшено штрафні санкції за зазначення неправдивої інформації у податкових деклараціях, за неналежне оформлення документів працівників роботодавцями, за правопорушення, які стосуються прав інвалідів та положення щодо поширення адвокатської монополії на захист та представництво [105; 106].

Інше вагоме нововведення стосується строку складання протоколу про адміністративне правопорушення. За новими правилами, згідно зі ст. 254 протокол необхідно скласти не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення правопорушника [107; 108].

Досить ґрунтовно розкрито наукову думку щодо питань удосконалення деліктного законодавства Гуржієм Т. На погляд автора, до найбільш актуальних та перспективних питань деліктного законодавства, що потребують перегляду, належать: формування концептуального уявлення про адміністративний проступок як про делікт, що посягає на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування; винесення за межі адміністративно-правового регулювання деліктів кримінально-правового та цивільно-правового характеру; визнання суб'єктами адміністративних проступків як фізичних, так і юридичних осіб; покладення в основу адміністративної відповідальності принципу об'єктивного ставлення у вину; виключення загальних судів з кола суб'єктів, уповноважених розглядати та вирішувати справи про адміністративні проступки; здійснення розгляду справ про адміністративні проступки тільки в адміністративному (позасудовому порядку); удосконалення системи адміністративних стягнень шляхом: а) вилучення з неї заходів примусу, властивих для кримінального і приватного права; б) включення до неї стягнень, зумовлених потребою організаційного впливу на юридичних осіб; збереження традиційного підходу до кодифікації адміністративно-деліктного законодавства, який передбачає об'єднання в єдиному правовому акті (кодексі) як матеріальних, так і процесуальних норм [109].

Разом з цим можна виділити ще низку праць знаних вітчизняних вчених, таких як Гусаров С., Комзюк А., Остапенко О., Салманова О., Кацуба Р., Гладун О., Банчук О., де досліджено окремі аспекти вдосконалення деліктного законодавства у світлі

реформування інституту адміністративної відповідальності [110; 111; 112; 113; 114].

Питання вдосконалення адміністративної процедури деліктного провадження порушувалося вченими центру політико-правових реформ, які ще у 2007 році розробили Концепцію реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні.

Так ось, серед усього спектру напрямів реформування, запропонованих фахівцями, зупинимось на положеннях, що стосуються вдосконалення процедури деліктного провадження.

Перше, пропонується вилучити суди з переліку органів, яким підвідомчі деліктні справи. Тобто мова йде про уточнення підвідомчості деліктних справ у частині звуження та відання розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення адміністративним органам, таким як органам виконавчої влади, виконавчим органам місцевого самоврядування, та делегування розгляду справ іншим суб'єктам (установам, організаціям, підприємствам).

Ключовими аргументами цієї позиції виступають, по-перше, можливість оскарження рішень до адміністративного суду в порядку, визначеному КАСУ. По-друге, введення розмежування деліктних справ, які залишаться в компетенції адміністративних органів, та справ, які вирішуватимуться судами, що призведе до виокремлення нової категорії юридичних справ – кримінальних проступків, які розглядатимуться за правилами кримінального провадження.

Друге, порушується питання відокремлення регламентації деліктної процедури як складової загальної адміністративної процедури за рахунок розробки та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу.

Ключовим аргументом цього підходу є європейське законодавство, де деліктне законодавство відмежовано від процедурного. При чому наголошується, що такий варіант дозволить усунути колізію дублювання у правовому врегулюванні процедури притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних проступків.

Третє, лунає пропозиція здійснити розподіл деліктної процедури на просту (швидку) та ускладнену за критеріями ви-

знання особою своєї вини у вчиненні проступку та розміру стягнення.

Проста процедура здійснюватиметься у разі визнання особою своєї вини на місці вчинення проступку шляхом складання посадовою особою адміністративного органу відповідного акта (протоколу) та визначення розміру стягнення. Ускладнена процедура застосовуватиметься у випадках невизнання особою своєї вини. Якщо обставини вчиненого проступку та вини особи будуть очевидним, посадовою особою адміністративного органу в такому разі скрадатиметься акт про проступок і накладення стягнення. У разі необхідності додаткового дослідження обставин складатиметься лише акт про проступок, а питання про застосування/незастосування адміністративного стягнення вирішуватиметься на підставі матеріалів розслідування (експертизи, свідчень особи, свідків тощо).

Четверте, постає питання мінімізації (зменшення) обсягу примусових заходів у процедурі застосування адміністративних стягнень, а саме позбавлення права здійснення посадовими особами адміністративних органів проводити примусовий огляд особи, речей, житла чи іншого володіння особи, примусове встановлення стану сп'яніння [115].

На наш погляд, серед окреслених напрямів удосконалення адміністративно-деліктної процедури особливої уваги та підтримки заслуговують пропозиції щодо уточнення підвідомчості та розмежування процедури на просту та ускладнену. Натомість ми скептично ставимося до питання окремої регламентації загальної адміністративної процедури деліктного провадження в межах Адміністративно-процедурного кодексу з огляду на судову та адміністративну підвідомчість та подібність деліктної процедури кримінальній за предметом провадження.

Наразі деліктна процедура нараховує наступні стадії: порушення адміністративно-деліктного провадження, застосування заходів публічного примусу, розгляд провадження, винесення рішення по справі.

Перша стадія (регламентована гл. 19 ст. 254–258 КУпАП), *порушення провадження*, передбачає складання уповноваженими посадовими особами адміністративних органів, представниками

громадських організацій чи органів громадської самодіяльності протоколу про адміністративне правопорушення за місцем його вчинення (за фактом безпосередньої фіксації) або ж за заявою потерпілого чи свідків правопорушення. Зокрема, згідно зі ст. 255 до відповідних уповноважених суб'єктів належать: уповноважені посадові особи органів системи внутрішніх справ (Національної поліції), органів державного нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки, органів охорони здоров'я, органів охорони культурної спадщини, органів державного енергонагляду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері енергозбереження, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, фінансових органів, підприємств і організацій, у віданні яких є електричні мережі, підприємств і організацій, які експлуатують магістральні трубопроводи, органів державної санітарно-епідеміологічної служби, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, уповноважених підрозділів ветеринарної міліції, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, лабораторій радіаційного контролю міністерств і відомств України, організацій споживчої кооперації, державних органів реєстрації актів цивільного стану, органів Антимонопольного комітету України, органів управління кінематографією, органів Державної прикордонної служби України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, органів Служби безпеки України,

органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, органів державної фіскальної служби, органів рибоохорони, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, центрального органу виконавчої влади з питань цивільної авіації, органів, що здійснюють контроль за видобутком дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, Національного банку України, органів державного фінансового контролю, Рахункової палати, органів управління архівною справою і діловодством, служби державної охорони природно-заповідного фонду України, органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (про правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного експортного контролю, органів виконавчої влади, що проводять реєстрацію друкованого засобу масової інформації, відділу контролю Апарату Верховної Ради України, підприємств і організацій, у віданні яких є об'єкти електроенергетики, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері страхового фонду документації, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, суб'єктів державного фінансового моніторингу, адміністрацій історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в

агропромислового комплексу, міських рад міст обласного або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчих органів), районних і районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – державні адміністратори, центрального органу виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики та його територіальних органів, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах, органів залізничного транспорту, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро України, центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, та його територіальних органів, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, територіальних органів і територіальних підрозділів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад, а саме: голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, комісії з референдуму, кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі, посадові особи, уповноважені на те обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями, власник

підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, працівники, які здійснюють охорону підприємств, установ, організацій, приватні виконавці, секретар судового засідання, секретар суду, судовий розпорядник, слідчий, уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, члени громадських організацій осіб з інвалідністю, громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, громадський інспектор з охорони довкілля, голова ради адвокатів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя або уповноважений радою член ради адвокатів, голова, заступник голови Вищої ради правосуддя, голова, заступник голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голова, заступник голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, уповноважені особи Секретаріату Конституційного Суду України, державні інспектори з питань інтелектуальної власності, прокурор, державні інспектори сільського господарства, державні інспектори з племінної справи у тваринництві, командири (начальники) військових частин (установ, закладів), командири підрозділів, які уповноважені на те командирами (начальниками) військових частин (установ, закладів) [92].

Проте сам порядок порушення деліктного провадження також передбачає випадки, коли не потребується складення протоколу. Зокрема, відповідні виключення чітко визначені ст. 258 КУпАП, до яких належать випадки:

– у разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 70 “самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід”, ст. 77 “порушення вимог пожежної безпеки в лісах”, ч. 3. ст. 85 “порушення правил рибальства”, ст. 153 “знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об’єктів озеленення населених пунктів”, якщо розмір штрафу за відповідні правопорушення

не перевищуватиме трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– у разі вчинення адміністративного правопорушення, встановленого ч. 1 ст. 85 “порушення наступних правил полювання (полювання без належного на те дозволу, в заборонених місцях, у заборонений час, забороненими знаряддями або способами, на заборонених для добування тварин, допускання собак у мисливські угіддя без нагляду, полювання з порушенням установленого для певної території (регіону, мисливського господарства, обходу тощо) порядку здійснення полювання), яке не мало наслідком добування, знищення або поранення тварин, а також транспортування або перенесення добутих тварин чи їх частин без відмітки цього факту в контрольній картці обліку добутої дичини і порушень правил полювання та в дозволі на їх добування, якщо розмір штрафу не перевищуватиме семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– у разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 107 “порушень правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог”, ч. 3. ст. 109 “викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях”, ст. 110 “порушення правил користування засобами залізничного транспорту”, ст. 115 “порушення правил користування засобами морського транспорту”, ч. 1, 3, 5 ст. 116 “керування судноводіями річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими у встановленому порядку, або такими, що не пройшли технічного огляду, або не несуть бортових номерів і позначень, або мають несправності, з якими заборонено їх експлуатацію, або переобладнаними без відповідного дозволу, або з порушенням правил завантаження, норм пасажиромісткості, обмежень по району та умовах плавання”, “перевищення судноводіями маломірних суден установленої швидкості руху, недодержання вимог навігаційних знаків, умисне зупинення або стоянка судна в заборонених місцях, пошкодження гідротехнічних споруд або технічних засобів і знаків судноплавної і навігаційної обстановки, порушення правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і

знаків”, “порушення судноводіями маломірних суден інших правил користування маломірними суднами”;

– у разі вчинення адміністративних правопорушень, визначених ч. 1, 3 ст. 117 “порушення правил, що забезпечують безпеку пасажирів під час посадки, в путі слідування і під час висадки їх з річкових і маломірних суден” та “куріння у невстановлених місцях на річкових суднах” при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення;

– у разі вчинення адміністративних правопорушень, визначених ст. 118 “порушення правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден”, ст. 119 “порушення правил користування засобами автомобільного транспорту та електротранспорту”, ст. 134 “провезення ручної кладі понад установлені норми і неоплаченого багажу”, с. 135 “безквитковий проїзд”, ст. 185³ “прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України”, ст. 197 “проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання” при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження;

– у разі вчинення адміністративного правопорушення, визначеного ст. 198 “умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності”, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається;

– у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі;

– у разі виявлення адміністративного правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованого за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису [92].

Після цього процесуальним порядком встановлено, що протокол та інших супровідні матеріали (заява, пояснювальна записка, схема дорожньо-транспортної пригоди, рапорт інші документи) надсилаються за підвідомчістю в судовий чи адміністративний орган (посадовій особі) для вирішення справи, де матеріали

справи реєструються та відповідно до відомчого порядку розподіляються (наприклад, автоматизованою єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою у судах) [92].

Друга стадія (регулюється гл. 19 ст. 259, гл. 20 КУпАП, ст. 31–46 Законів України “Про національну поліцію”, ст. 16–18 “Про правовий режим надзвичайного стану”, ст. 19–20 “Про державну прикордонну службу України” та іншими), полягає у *застосуванні заходів публічного примусу*.

У положеннях КУпАП застосування заходів публічного примусу передбачено у разі:

перше, безпосереднього припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу;

друге, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов’язковим [92].

У цьому контексті чинний законодавець зобов’язує адміністративну сторону (суб’єкта з владними повноваженнями) застосувати належні заходи реагування, а саме заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Перелік відповідних заходів, регламентований у положеннях КУпАП, є вичерпним, зокрема до них належить: доставлення правопорушника (ст. 259), адміністративне затримання (ст. 261–263), особистий огляд і огляд речей (ст. 264), вилучення речей і документів (ст. 265), тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265¹), тимчасове затримання транспортних засобів (ст. 265²), відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 266) [92].

Крім того, враховуючи теорію інституту адміністративної відповідальності, до таких заходів необхідно відносити:

- заходи адміністративного попередження;
- заходи адміністративного припинення;
- заходи адміністративного покарання (стягнення).

Зміст заходів адміністративного попередження як складової частини публічного примусу полягатиме, з одного боку, в діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та воєнних органів) щодо забезпечення правопорядку, безпеки громадськості від можливої протиправної поведінки у вигляді вчинення адміністративних проступків, тільки за умови, якщо їх вчинення передбачається, а з іншого – це діяльність публічної адміністрації щодо недопущення настання негативних матеріальних та фізичних наслідків певної надзвичайної події природного та техногенного характерів [116, с. 146–149].

Так, публічний примус в адміністративно-деліктному провадженні, а саме вчасне та ефективно застосування заходів адміністративного попередження та припинення правоохоронними органами адміністративних проступків, є важливим в контексті забезпечення громадського порядку та особливо державної безпеки. На сьогодні довіра суспільства до діяльності публічної адміністрації є занадто низькою. Навіть враховуючи те, що в Україні поступово розвивається публічний сервіс (діяльність центрів з надання адміністративних послуг та надання публічних послуг он-лайн через електронні ресурси владних органів), загальне негативне враження функціонування адміністративних органів формується насамперед за рахунок діяльності правоохоронних інституцій у частині застосування публічного примусу. На жаль, громадянське суспільство публічний примус правоохоронних органів (здебільшого органів внутрішніх справ) сприймає неоднозначно, переважно несхвально, та ототожнює його з певними репресивними, жорстокими методами, що є цілком логічним з огляду на попередні буремні події. Певною мірою олію в багаття підливають і окремі аспекти діяльності правоохоронних органів, а саме пережитки радянської системи управління, які стосуються виконання планових показників поліцейськими органами. Так, в інших сферах публічного адміністрування, таких як економічна та соціальна, попереднє прогнозування у частині об'єктивного з'ясування потенційних майбутніх результатів вважається актуальним, але це не стосується правоохоронної сфери, особливо при попередньому встановленні планової кількості кримінальних

та адміністративних правопорушень. Бо ж як суспільство позитивно оцінюватиме діяльність правоохоронної адміністрації, якщо ключовим критерієм ефективності її діяльності виступає кількісний, а не мінімізуючий критерій [117, с. 124–127].

Тому застосуванню заходів адміністративного попередження відведено ключову роль у процедурі об'єктивної фіксації адміністративних правопорушень, оскільки від фахового реагування правоохоронних органів залежатиме те, як і подальший рух публічно-конфліктної справи, так і публічно-правовий статус учасників адміністративно-деліктного провадження. Ще Чезаре Беккарія писав, що: “Лучше предупреждать преступления, чем наказывать. В этом главная цель всякого хорошего законодательства, которое является искусством вести людей к возможному большому счастью или к возможному меньшему несчастью, если говорит об общем итоге добра и зла, в жизни” [118, с. 222].

Посилаючись на положення вищевказаних нормативно-правових актів, перелік заходів адміністративного попередження складають: вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів; запровадження комендантської години; застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відео-запису; здійснення прикордонного контролю і пропуску в установленому порядку осіб, транспортних засобів, вантажів; опитування особи; особистий огляд, огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, поверхнева перевірка, огляд речей та огляд вантажу, транспортних засобів; перевірка документів осіб; перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; поліцейське піклування; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; проникнення до житла чи іншого володіння особи; супроводження транспортних засобів, товарів та предметів; фіксація біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час здійснення прикордонного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду та інші.

Якщо ж застосування заходів адміністративного попередження не досягатиме необхідного результату або у разі необхідності зупинення адміністративного правопорушення доцільно застосовувати ще рішучіші та серйозніші заходи, а саме заходи адміністративного припинення. Відповідно, заходами адміністративного припинення є діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (посадових, службових осіб правоохоронних та воєнних органів), спрямована на припинення протиправної поведінки, усунення шкідливих наслідків та забезпечення умов подальшого притягнення осіб, які вчинили правопорушення, до адміністративної відповідальності, а в разі надзвичайних подій ці заходи спрямовані на мінімізацію негативних наслідків [116].

Перелік заходів адміністративного припинення налічує такі: адміністративне затримання; безпосередній фізичний вплив (сила) на осіб, що продовжують вчиняти протиправні дії; введення заборони на ввезення та вивезення певного виду вантажу; вилучення речей та документів; вимога службової особи правоохоронного органу припинити правопорушення; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій; встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи – пересування по території, де вводиться надзвичайний стан; доставка правопорушника за належністю; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; заборона експлуатації об'єктів; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом, заборона страйків; застосування вогнепальної зброї; застосування спеціальних засобів; зупинення робіт на підприємствах, установах, організаціях; мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з

обов'язковою компенсацією понесених втрат; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі; примусове відчуження або вилучення майна у юридичних і фізичних осіб; тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень; тимчасове вилучення посвідчення водія, тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб, тимчасове затримання транспортних засобів; тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій – також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин та інші.

Особливе місце серед усієї сукупності заходів публічного примусу посідають заходи адміністративних стягнень, адже зміст відповідних заходів є певною мірою виховним та передбачає діяльність уповноважених судових органів та органів публічної адміністрації щодо накладення адміністративних покарань, матеріального та морального характеру, а також вироблення у правопорушника належної правової свідомості відносно недопустимості вчинення адміністративних правопорушень (протиправних діянь) в майбутньому.

Заходи адміністративного стягнення, доцільно розподіляти на дві групи, залежно від типології суб'єкта (загальний та неповнолітні суб'єкти), а саме на заходи адміністративних стягнень та впливу на неповнолітніх. Отож, заходами адміністративних стягнень є: адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті; виправні роботи; громадські роботи; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого конкретному громадянину (права на полювання чи керування транспортними засобами); попередження; примусове видворення за межі України; штраф; штрафні бали. До заходів впливу на неповнолітніх КУпАП відносить

такі: догана; сувора догана; зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному чи трудовому колективу за їх згодою, чи то за проханням окремих громадян; попередження [92; 119; 120; 121; 122].

Відтак, на цій стадії провадження залежно від ситуації можуть застосовуватися виключно перші два види заходів, зокрема, адміністративне попередження та припинення, оскільки адміністративні стягнення виступають в ролі адміністративних покарань та виступатимуть наслідками останньої стадії провадження (винесення рішення по справі).

Третя стадія, *розгляд деліктного провадження* (регулюється гл. 22 КУпАП). Ця стадія встановлює порядки, згідно з якими суддя, який, отримавши відповідну справу, чи то посадова(ві) особа(и) публічної адміністрації до самого розгляду справи (в судовому, адміністративному (колегіальному чи одноособовому) засіданнях) мають вирішувати питання, які стосуються їхньої компетенції щодо належності розгляду цієї справи, правильності складення протоколу про адміністративне правопорушення, сповіщення осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду справи, витребування необхідного доказового матеріалу, задоволеності чи відмови у задоволенні клопотань заінтересованих осіб [101].

За загальними правилами територіальної підвідомчості (підсудності), регламентованими ст. 276 КУпАП, місцем розгляду справи про адміністративне правопорушення буде місце вчинення правопорушення. Однак положеннями цієї статті виокремлено конкретні правопорушення, у разі вчиненні яких справи розглядатимуться:

перше, за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників. Це справи, передбачені ст. 80 “випуск в експлуатацію транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах”, ст. 81 “експлуатація автотранспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах”, ст. 121–126

“порушення водієм правил керування транспортним засобом, правил користування ременями безпеки або мотошоломами”, “експлуатація водіями транспортних засобів, ідентифікаційні номери складових частин яких не відповідають записам у реєстраційних документах; порушення правил перевезення пасажирів при наданні послуг з перевезення пасажирів”, “перевищення встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху”, “невиконання водіями вимог про зупинку”, “залишення місця дорожньо-транспортної пригоди”, “порушення вимог законодавства щодо встановлення і використання спеціальних світлових або звукових сигнальних пристроїв”, “порушення правил руху через залізничні переїзди”, “порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна”, “ненадання транспортних засобів поліцейським та медичним працівникам, а також ненадання військових транспортних засобів посадовим особам Військової служби правопорядку у Збройних Силах України”, “керування транспортним засобом особою, яка не має відповідних документів на право керування таким транспортним засобом або не пред’явила їх для перевірки, або стосовно якої встановлено тимчасове обмеження у праві керування транспортними засобами”, ст. 127-1–129 “порушення порядку видачі документа про технічну справність транспортного засобу та порядку видачі спеціального знака державного зразка про укладення договору обов’язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів”, “випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам або без необхідних документів, передбачених законодавством”, “порушення або невиконання правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху”, “допуск до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права керування

транспортним засобом”, ч. 1–4 ст. 130 “керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп’яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції”, ст. 139 “пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення” у разі, якщо правопорушення вчинено водієм;

друге, можуть розглядатися як за місцем вчинення, так і за місцем проживання порушника. До цих правопорушень належать “придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення” ст. 177, “розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п’яному вигляді” ст. 178;

третє, справи про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, розглядаються за місцем оброблення та обліку відповідних правопорушень;

четверте, адміністративними комісіями при виконавчих комітетах місцевих рад справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем проживання порушника [92].

Правове регулювання процедури розгляду деліктного провадження, певним чином відображає аналогію відносно адміністративно-судового провадження. Зокрема, у нормах КУпАП (ст. 278–279), як і в нормах КАСУ, мова йде про умовний поділ цієї стадії на такі етапи:

перший етап: відкриття засідання. Норми КУпАП встановлюють таку послідовність виконання процесуальних дій:

– оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає справу;

– оголошення головуєчим чи посадовою особою відомостей про справу, яка розглядається, яка саме особа притягається до адміністративної відповідальності, інші відомості стосовно учасників розгляду справи;

– пояснення особам, що беруть участь у розгляді справи, їхніх процесуальних права і обов’язків;

другий етап: розгляд провадження по суті, відповідно до послідовності процесуальних порядків якого розпочинається із оголошення протоколу про адміністративне правопорушення і продовжується вирішенням клопотань заінтересованих осіб та дослідженням наявних у провадженні доказових матеріалів [92].

Що стосується процесуальних строків розгляду деліктного провадження, то ст. 277 встановлює загальний строк розгляду справи, який складає 15 діб з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи, та інші спеціальні строки, зокрема 7 та 5 діб, залежно від виду та складу правопорушення [101].

Четверта стадія, *винесення рішення у справі* (гл. 23, 25–33 КУпАП), передбачає процесуальне оформлення кінцевих рішень в формі постанови у справі, а у разі, якщо справа розглядалася виконавчим органом сільської, селищної, міської ради, тоді постанова виноситься у формі рішення.

Частина 1 ст. 284 встановлює наступні види постанов у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу (ст. 24¹);
- 3) про закриття справи.

Згідно з ч. 2 ст. 283 зміст постанови передбачає наявність таких даних:

- найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову;
- дата розгляду справи;
- відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування;
- опис обставин, установлених під час розгляду справи;
- зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення;
- прийняте у справі рішення.

Окремо ч. 3 ст. 283 регламентовано дані постанов у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху, зокрема до вищезазначених даних додано інформацію про:

- дату, час і місце вчинення адміністративного правопорушення;
- транспортний засіб, який зафіксовано в момент вчинення правопорушення (марка, модель, номерний знак);
- технічний засіб, яким здійснено фото- або відеозапис;
- розмір штрафу та порядок його сплати;
- правові наслідки невиконання адміністративного стягнення та порядок його оскарження;
- відривну квитанцію із зазначенням реквізитів та можливих способів оплати адміністративного стягнення у вигляді штрафу [92].

Відзначимо, що процедура винесення постанови загалом окреслена ч. 1 ст. 285, а саме: постанова має оголошуватися негайно після закінчення розгляду справи, а примірники копій постанов вручаються або висилаються особам, щодо яких винесено рішення, впродовж трьох робочих днів. Однак відповідна процедура застосовується виключно до постанов про накладення адміністративних стягнень чи щодо застосування заходів впливу.

Щодо постанови про закриття справи, то щодо цього рішення передбачено окремий порядок винесення. Так, відповідно до ч. 2 ст. 284 та ст. 247 така постанова вноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, чи у разі наявності обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення (ст. 247).

Отож, процедура реалізації деліктного провадження (притягнення до адміністративної відповідальності) – це регламентований КУпАП порядок виконання процесуальних етапів щодо розгляду справи стосовно притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в такій послідовності: порушення адміністративно-деліктної справи (процесуальна фіксація), застосування заходів публічного примусу (як заходів забезпечення деліктного провадження, так і інших заходів примусового харак-

теру залежно від статусу та компетенції посадової особи правоохоронного спрямування), розгляд адміністративно-деліктної справи відповідно до підвідомчості, винесення постанови в адміністративно-деліктній справі.

Звертаючись до теорії інституту адміністративної відповідальності та норм КУпАП щодо визначення суб'єктів деліктного провадження, учасників відповідного провадження доцільно розподіляти на низку груп.

Перше, заінтересовані особи: особа, що притягується до адміністративної відповідальності, потерпілий, законний представник, договірний представник, захисник. Адміністративно-процесуальний статус осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності, регулюється ст. 268 КУпАП, згідно з якою відповідні особи наділені такими процесуальними правами: знайомитися з матеріалами справи; давати пояснення; подавати докази; заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [92].

Потерпілий як суб'єкт деліктного провадження (ст. 269) також наділений комплексом процесуальних прав, зокрема тождних до правопорушника, а саме: право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи; оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Захисниками у справах про адміністративні правопорушення (ст. 271) можуть виступати адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, із правами на ознайомлення з матеріалами справи; заявленням клопотань; за дорученням особи, яка його запросила, від її імені подавати скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, та низкою інших процесуальних прав, перш за все,

передбачених Законом України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”.

Законні представники відповідно до ст. 270 – це батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, що представляють права неповнолітніх правопорушників або осіб, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої процесуальні права у деліктних справах. Ці суб’єкти у рамках деліктного провадження так само мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання від імені особи, інтереси якої вони представляють; виносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Друге, незаінтересовані особи: особи, уповноважені складати протокол про адміністративне правопорушення, свідки, експерт, перекладач, секретар судового засідання, поняті.

Третє, окремою групою виступають підвідомчі органи (уповноважені посадові особи), що розглядають справи про адміністративні правопорушення: судді судів загальної юрисдикції та інших судів (господарські, адміністративні суди, Верховний Суд України), органи виконавчої влади та їхні посадові особи, органи місцевого самоврядування, а саме виконавчі комітети та адміністративні комісії, які утворюються при виконавчих комітетах рад [92].

Як бачимо, процесуальний статус суб’єктів деліктного провадження та і, по суті, уся адміністративна процедура розгляду справ про адміністративні правопорушення не зазнали суттєвих змін у контексті порівняння з адміністративно-судовим провадженням.

Однак знову ж звернемося до положень концепції реформування інституту адміністративної відповідальності, розробленою ЦППР, де фахівцями запропоновано ряд ідей щодо уточнення процесуального статусу суб’єктів деліктного провадження.

Пропонується відмовитися від визнання суб’єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи. Відповідна теза обґрунтовується тим, що у цих випадках суспільно шкідливими є наслідки невиконання певних правил (наприклад, охорони природи, благоустрою тощо) саме юридичною особою, а в межах юридичної особи має вирішу-

ватися внутрішнє питання (поза інститутом адміністративної відповідальності) про характер і межі відповідальності її посадової особи.

Зазначається, що слід уникати визначення особливостей відповідальності за адміністративні проступки спеціальних суб'єктів – військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Аргументація така: це порушення конституційного принципу рівності прав людини, оскільки дозволяє зазначеним особам уникати адміністративної відповідальності за вчинення більшості адміністративних проступків через поширення на них відповідних дисциплінарних положень.

Недоцільним та не виправданим залишається збереження у сфері відповідальності за адміністративні проступки спеціального статусу неповнолітніх віком від 16 до 18 років, запозиченого свого часу з кримінального законодавства. Неповнолітніх осіб слід визнати повноцінними суб'єктами проступків, зважаючи на помірну тяжкість відповідальності в адміністративному деліктному законодавстві [115].

На нашу думку, окреслена пропозиція щодо відміни спеціальних статусів військовослужбовців в межах застосування до них положень дисциплінарних статутів загалом є раціональною. Стосовно статусу неповнолітнього зазначимо, що неповнолітні і так підлягають адміністративній відповідальності на загальних засадах, тільки в обмеженому колі складів правопорушення (ч. 2 ст. 13), а в інших випадках до них застосовується окрема група покарань (заходів впливу ст. 24¹).

Таким чином, враховуючи аналіз адміністративно-деліктного провадження, ще раз слід зупинитися на основних теоретичних положеннях-результатах проробленого наукового дослідження.

Адміністративно-конфліктний юрисдикційний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення адміністративних справ, предметом яких виступають протиправні діяння осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

У теоретичному розрізі адміністративна відповідальність – це негативна форма реагування уповноважених суб'єктів адміні-

стрування на проступки з імперативним додержанням встановлених процедур у частині застосування заходів публічного примусу.

У нормативно встановленому розрізі адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

Деліктне адміністративне провадження (нормативний підхід) – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (переважно територіальних), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження та припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані у КУпАП) та заходи публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Деліктне провадження (теоретичний підхід) – комплекс процесуальних порядків з розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій: порушення провадження, застосування заходів публічного примусу, розгляд провадження, винесення рішення по справі.

Доведено, що процедура реалізації деліктного провадження (притягнення до адміністративної відповідальності) – це регламентований КУпАП порядок виконання процесуальних етапів щодо розгляду справи стосовно притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в такій послідовності: порушення адміністративно-деліктної справи (процесуальна фіксація), застосування заходів публічного примусу (як і заходів забезпечення деліктного провадження так і інших заходів примусового характеру залежно від статусу та компетенції посадової особи

правоохоронного спрямування), розгляду адміністративно-деліктної справи відповідно до підвідомчості, винесення постанови в адміністративно-деліктній справі.

3.2.2. Адміністративно-судове провадження

Адміністративно-судове провадження, як і адміністративно-деліктне провадження, обумовлене широким спектром адміністративно-правової регламентації. Процесуальні положення відповідного провадження містяться у нормах КАСУ, який в Україні виступає єдиним кодифікованим нормативно-правовим актом, що регулює судовий порядок оскарження рішень (як нормативних, так і індивідуальної дії), різного роду діянь публічної адміністрації (посадових осіб державних та муніципальних органів).

Передумови окремої регламентації адміністративно-судового провадження у формі кодифікації шляхом набрання чинності КАСУ у 2005 р. є наслідком законодавчої діяльності щодо офіційної розробки та впровадження процесуальних норм інституту адміністративної юстиції.

Зокрема, адміністративна юстиція в Україні визначає особливий правовий механізм, що надає можливість громадянам у судовому порядку опротестувувати рішення (нормативно-правові (акти загальної дії) та індивідуально-правові (акти індивідуально-конкретної дії) та діяння (дії та бездіяльність) суб'єктів публічної влади стосовно їхньої конституційності, законності (відповідності нормативно-правовим актам вищої юридичної сили) та щодо суб'єктивного порушення чи обмеження процесуальних прав, свобод у сфері публічного адміністрування стосовно громадян з боку чиновницького апарату публічної адміністрації, себто сторони, наділеної владними повноваженнями.

Цей правовий механізм дозволяє громадянам доводити свою юридичну правоту у правовідносинах із суб'єктами публічної адміністрації. При цьому використання виключно судового порядку захисту власних публічно-конституційних прав, свобод та інтересів громадянами у різних сферах публічного адміністрування дозволяє кваліфікувати цю процесуальну діяльність як адміністративно-судове провадження [123, с. 71–73].

Метою аналізу положень адміністративно-судового провадження в межах монографічного дослідження є розгляд його юридичної природи крізь призму уточнення юридичної процедури інституту адміністративної юстиції.

Так, вважаємо за доцільне насамперед звернутися до теоретичних напрацювань вітчизняної адміністративної науки щодо розкриття сутності та змісту адміністративного судівництва (судочинства).

Знана українська вчена, представниця запорізької адміністративної школи Т. Коломoeць зазначає, що адміністративне судочинство – нормативно визначена діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи [124, с. 14].

Плеяда українських науковців, укладачі посібників “Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна)”, “Основи адміністративного судочинства в Україні” та “Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства” притримуються нормативно визначеного положення, згідно з яким адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ в порядку КАСУ [24; 125, с. 446; 126, с. 22; 127, с. 3].

Автори науково-практичного коментаря КАСУ за загальною редакцією Пасенюка О. адміністративне судочинство розглядають як діяльність суду, яка регламентується нормами КАСУ та спрямована на розгляд та вирішення справ адміністративної юрисдикції [128, с. 22].

Як бачимо, кардинальна різниця у вищевказаних позиціях вчених відсутня, тому пропонуємо розглянути зміст адміністративного судочинства, враховуючи нормативне визначення та теоретичні коментарі, сфокусувавши нашу увагу на нормативному підґрунті та окремих аспектах процесуальної діяльності, загальних процесуальних порядках розгляду та вирішення

адміністративних справ, що згідно з положеннями КАСУ кваліфікуються як публічно-правові спори.

Ще раз згадаємо, що у 2004 р. після реформи інституту адміністративної юстиції, правовим наслідком якої стало прийняття та у 2005 р. набрання чинності єдиного кодифікованого законодавчого акту – Кодексу адміністративного судочинства України, що містив нормативні положення адміністративно-судового провадження.

Відповідно, адміністративно-судове провадження відповідно до значення самого терміну адміністративного судочинства слід розглядати як врегульовану нормами КАСУ діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції (публічно-правових спорів) [123].

Окрім цього, твердження, що адміністративно-судове провадження разом із адміністративно-деліктним (юрисдикційним) провадженням та провадженням щодо оскарження процесуальних рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації у адміністративному порядку (провадження з приводу розгляду скарг) з врахуванням норм Закону України “Про звернення громадян” виступають основними складовими конфліктного адміністративного процесу, є цілком логічним та структурно відповідає чинному нормативному забезпеченню адміністративно-процесуальних відносин негативного типу, у яких присутній і юридичний конфлікт (публічно-правовий спір), і адміністративний делікт (правопорушення), і подвійний процесуальний механізм вирішення публічного спору та делікту – судовий та адміністративний.

Наразі ж адміністративно-судове провадження разом з цивільно-процесуальним, господарсько-процесуальним та кримінально-процесуальним зазнали суттєвих видозмін, які торкнулися саме юридичної процедури їх реалізації. Так, 03.10.2017 Верховна рада прийняла Закон України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів”, яким кардинально змінила процедури вказаних судових проваджень.

Окрім змін у процедурах реалізації адміністративно-судового провадження, які ми розглянемо згодом у контексті аналізу стадій, процесуальні зміни також торкнулися загалом окремих інститутів адміністративного судочинства, таких як інститут адвокатури, доказування, електронне судівництво, зустрічний позов та інші.

Так, А. Сінцов у статті “10 нововведень нового КАСУ” окреслює такі новації:

- деталізація категорій адміністративних справ (малозначна, типова, зразкова);

- впровадження e-court (електронного суду) у судову систему;

- новий порядок відводу судді, за яким якщо суддя, якому заявили відвід, згодний з таким відводом – він його задовольняє, а якщо не згодний – справа зупиняється і питання щодо відводу розглядається зовсім іншим суддею чи складом суду;

- оновлення інституту доказування щодо того, що тепер доказами в адміністративному процесі вважатимуться електронні докази та висновок експерта в галузі права;

- монополія адвокатського представництва в адміністративному судочинстві (у Верховному Суді та судах касаційної інстанції – з 1 січня 2017 року, у судах апеляційної інстанції – з 1 січня 2018 року, у судах першої інстанції – з 1 січня 2019 року);

- уточнення переліку процесуальних документів по суті справи: позов, відзив на позов, відповідь на відзив, заперечення та пояснення третіх сторін;

- значимість підготовчої стадії у частині деталізації процесуальних дій;

- введення механізму медіації за участю судді;

- збільшення строків для оскарження судових рішень, а саме строку для подання апеляції на рішення до 30 днів, а на ухвалу – 15. Строк для подання касації на рішення – до 30 днів;

- внесення змін до порядку подання апеляційної скарги на судові рішення [129].

Серед інших новацій КАСУ варто відзначити фахову думку колишнього заступника Голови Вищого адміністративного суду

України М. Смоковича, який, описуючи низку нововведень КАСУ, акцентує увагу на таких новелах.

По-перше, обов'язкове досудове врегулювання спору шляхом адміністративного оскарження дозволить вирішувати більшість нескладних адміністративних спорів ще до передачі їх до суду.

По-друге, впровадження процесуального механізму запобігання утворенню у судовій практиці різних позицій з одного і того ж правового питання. Автор наголошує, що відповідно до нового КАСУ у випадку необхідності відступити від раніше сформованої позиції колегія суддів передаватиме справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати ВСУ, палата – на розгляд об'єднаної палати або Великої Палати, об'єднана палата “ на розгляд Великої Палати.

По-третє, запровадження механізму розгляду “типових спорів”, що передбачає розгляд аналогічних спорів (відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень, спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги) за процедурами типового провадження. Відповідно, суд матиме можливість обрати із числа таких типових справ так звану “зразкову справу” і передати її на розгляд Верховного Суду. На час розгляду зразкової справи провадження в усіх типових справах може зупинитися. Після ухвалення Верховним Судом рішення у зразковій справі провадження у типових справах поновлюватимуться і рішення у них мають ухвалюватися із урахуванням такого рішення ВС. На думку автора, відповідний механізм забезпечить єдність практики та пришвидшить остаточне вирішення типових спорів.

По-четверте, запровадження “адвокатської монополії” на представництво особи в суді, з урахуванням того що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена.

По-п'яте, запровадження інститутів зустрічного позову, відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, істотні

доповнення до інститутів доказів і доказування, розширення переліку можливих способів забезпечення позову, чітке розмежування судових юрисдикцій, введення інституту врегулювання спору за участю судді [130].

В. Гречана до ще одних актуальних новел КАСУ відносить:

– уточнення термінології у ст. 4. у частині визначення поняття адміністративного договору, наслідком чого стало більш чітке розуміння, у яких практичних ситуаціях може бути застосований цей правовий інститут. Зокрема, у п. 15 ч. 1 ст. 4 КАСУ передбачається, що інститут адміністративного договору може застосовуватися у випадках: делегування публічно-владних управлінських функцій; розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; замість видання індивідуального акта; врегулювання питань надання адміністративних послуг;

– доповнення КАСУ поняттями “нормативно-правовий акт” та “індивідуальний акт”, уточнення та розширення поняття “публічно-правового спору”;

– внесення змін до ст. 10 стосовно принципу гласності судового процесу, щодо можливості проведення фотозйомки, відео- та аудіозапису з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів без отримання окремого дозволу суду, але з урахуванням обмежень, встановлених КАСУ [131].

Між тим, В. Правдюк, аналізуючи судову реформу, Закон України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів”, розглядає її як одну із складових правового забезпечення реформи, одночасно виділяючи й інші закони, що мали суттєвий вплив, зокрема закони “Про забезпечення права на справедливий суд”, нову редакцію закону “Про судоустрій та статус суддів”, “Про виконавче провадження”, а також закон “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів”. Стосовно новацій, присвячених оновленню процедур розгляду справ, юрист акцентує увагу на введенні електронних доказів, обов'язковості відеофіксації судового процесу, судової медіації та механізму зловживання

процесуальними правами у вигляді накладення штрафних санкцій [132].

До інших змін здійснення адміністративного судочинства також належать:

- запровадження Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи задля здійснення окремих процесуальних дій (надсилання повісток про виклик, повісток-повідомлень, судових рішень);
- запровадження інституту перегляду справ за виключними обставинами [133].

У Києві 14.12.2017 проведено семінар “Новели процесуальних кодексів: ГПК, ЦПК, КАС”, де спікерами виступили судді вітчизняних судів та окремих модулем розглядалася специфіка нових процесуальних правил адміністративного судочинства, яка, на думку спікерів, охоплює таку проблематику:

- перегляд засад адміністративного судочинства;
- нові правила юрисдикції. Розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів;
- нова редакція принципу з’ясування обставин;
- розширення способів судового захисту та засобів доказування в адміністративному процесі. Перегляд стандарту доказування. Предмет доказування в адміністративному судочинстві. Проблемні питання. Можливості залучення спеціалістів в галузі права;
- способи забезпечення доказів та позову: особливості адміністративного процесу;
- види, склад, розмір та ефективна компенсація судових витрат. Обмеження принципу повного відшкодування судових витрат в адміністративному процесі;
- зразкова та типова справи - процесуальна новела КАСУ. Розгляд зразкових та типових справ. Особливості провадження;
- зустрічний позов в адміністративному процесі;
- судова медіація в публічно-правових спорах: чи можлива на практиці?;
- наказне провадження за новим КАСУ: особливості адміністративного процесу;
- позовне провадження;

- спрощення та прискорення розгляду нескладних та менш значних справ;
- уніфікація судових рішень та процедур;
- особливості апеляційного та касаційного перегляду судових рішень [134].

Окрім того, питання, які прямо чи опосередковано стосуються проблем уточнення процедури адміністративно-судового провадження з погляду здійснення адміністративного судочинства за новими правилами, регламентованими КАСУ, взаємозв'язку та впливу розгляду адміністративних справ бізнесової та податкової сфер, також розглядалися і у розглянутих публікаціях [135; 136; 137; 138; 139; 140].

Також на рівні адміністративно-судового провадження уточнено низку норм, зокрема ст. 4 КАСУ у частині розмежування публічно-правових спорів (справ адміністративної юрисдикції).

Так, у п. 1–2 ч. 1 ст. 4 КАСУ законодавець, на нашу думку, чітко інтерпретує адміністративну справу як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому:

- хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

- хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

- хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [24].

Проте п. 20–22 ч. 1 ст. 4 містять положення щодо поділу адміністративних справ на малозначні, типові та зразкові.

Адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування, склад учасників тощо не

вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. Типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник за аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [24].

З погляду аналізу нормативних дефініцій цих адміністративних справ не є цілком зрозумілим процесуальний механізм набуття відповідними справами відповідних статусів, адже ст. 4 не містить положення щодо форм адміністративно-судового провадження, а це важливо з огляду на фактичну зміну процедури розгляду провадження.

Якщо зв'язок переходу типової до зразкової справи більш зрозумілий, то малозначний спір як справа, у якій не вимагається проведення підготовчого провадження або судового засідання для повного та всебічного встановлення обставин та застосовуються особливості розгляду справ за правилами спрощеного провадження (ст. 257–263), з першого погляду дає підстави вважати її однією зі справ письмового провадження як новації діючого КАСУ, що є не зовсім правильним.

Однак, вищевказане розмежування адміністративних справ, по суті, виступає в якості прелюдії, оскільки ключові зміни прописані у ст. 12 та стосуються форм адміністративного судочинства.

За новими правилами КАСУ, розгляд справ в судах першої інстанції має відбуватися з урахуванням встановлення судом форми судочинства, загального чи спрощеного позовного провадження.

Так, у ч. 6 ст. 12 законодавцем прописано перелік справ незначної складності, тобто малозначних. До них належать справи:

– щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких пози-

вачами є службові особи, які відповідно до Закону України “Про запобігання корупції” займають відповідальне та особливо відповідальне становище;

- з приводу оскарження бездіяльності суб’єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію;

- щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

- припинення за зверненням суб’єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

- оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо в’їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію;

- оскарження рішення суб’єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб’єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений цим Кодексом строк оскарження;

- типові справи;

- оскарження нормативно-правових актів, які відтворюють зміст або прийняті на виконання нормативно-правового акта, визнаного судом протиправним і нечинним повністю або в окремих його частині;

- інші справи, у яких суд дійде висновку про їх незначну складність, за винятком справ, які не можуть бути розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження;

– перебування іноземців або осіб без громадянства на території України [24].

У ч. 2 ст. 12 КАСУ законодавцем чітко окреслено пріоритет швидкого вирішення малозначних справ у порядку спрощеного провадження.

На наш погляд, саме зв'язок форми судочинства та категорії адміністративної справи як процесуальної підстави розгляду спору за відповідною формою не зовсім правильно прописаний у положеннях (ст. 4 та 12) у контексті процесуальної послідовності. Необхідно було б внести більш конкретні та зрозумілі зміни у КАСУ. Ми вважаємо, що положення ч. 6 ст. 12 було необхідно розмістити за п. 20 ч. 1 ст. 4. Крім того, необхідно було трактувати спрощене та загальне позовні провадження у ст. 4, а не у ст. 12.

Тим паче, на нашу думку, у ч. 3 ст. 12 інтерпретація загального позовного провадження через призму складності або інших невизначених обставин, що є недоцільним для розгляду у порядку спрощеного позовного провадження, є занадто розмитою та загалом недопустимою, навіть враховуючи те, що у ч. 4 ст. 12 міститься перелік публічно-правових спорів, які підлягають виключному порядку розгляду за правилами загального провадження. Крім того, цей перелік наводиться і в ч. 4 ст. 257.

Так, враховуючи положення ч. 4. ст. 12, виключно за правилами загального позовного провадження розглядаються справи у спорах:

– щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАСУ;

– щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності;

– щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення

грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

– щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України “Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років” [24].

З погляду адміністративної процедури розгляду адміністративної справи в першій інстанції, тобто послідовної стадійності та етапізації виконання процесуальних дій за правилами загального провадження, теж було внесено низку суттєвих змін, які ми розглянемо надалі. А наразі зупинимося на самій процедурі розгляду публічно-правових спорів в порядку спрощеного провадження як одній з ключових новацій чинного КАСУ.

Загалом розгляд адміністративної справи в суді I інстанції в порядку КАСУ встановлює виконання нормативно-визначених процесуальних дій в межах наступних стадій:

перше, звернення до адміністративного суду шляхом подання позову;

друге, відкриття провадження у справі;

третє, підготовка справи до розгляду в судовому засіданні;

четверте, розгляд справи у судовому засіданні;

п'яте, вирішення справи по суті.

Проте порядок розгляду справи за правилами спрощеного провадження (ст. 257–263) відразу уточнює вищенаведені стадії, а саме виключає можливість, в межах підготовчих дій, які здійснюються після винесення ухвали про відкриття провадження у справі, проводити підготовче судове засідання (ч. 3 ст. 262).

Крім того, дещо дискусійними та суперечливими вбачаються положення ч. 3 ст. 257, якими деталізовано питання, які суд загалом вирішує на стадії підготовки справи до розгляду в судовому засіданні, а в такому випадку це питання щодо розмежування самої форми судочинства, спрощеної чи загальної. Оскільки, цитуючи відповідну частину:

“3. При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує:

1) значення справи для сторін;

2) обраний позивачем спосіб захисту;

- 3) категорію та складність справи;
- 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо;
- 5) кількість сторін та інших учасників справи;
- 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес;
- 7) думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.”,

не зовсім зрозумілим є положення:

перше, встановлення кваліфікуючих підстав *спрощеного* позовного провадження;

друге, у п. 2 ч. 3 ст. 257 зазначено, що суд має врахувати обраний позивачем спосіб захисту. Виникає питання: про який спосіб захисту йде мова, враховуючи інститут доказування в адміністративному судочинстві?

За нормативно визначеними правилами обов'язку доказування в адміністративних справах, а саме згідно зі ст. 77 ч. 1, 2, на кожную сторону покладено обов'язок доказування для доведення обставин, на яких ґрунтуються позовні вимоги та заперечення, а у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається виключно на відповідача.

Питання щодо ініціативи розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 259), яке процесуально виражається шляхом подання письмового клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження одночасно з поданням позовної заяви або може міститися у самому позові, належить позивачу.

Відповідно, за наслідком розгляду клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження суд або задовольняє таке клопотання та встановлює строк для подання заперечення відповідачем щодо розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, або відмовляє в задоволенні клопотання та вирішує справу у порядку загального провадження (ч. 2 ст. 260).

Саме ж питання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 1 ст. 260), як і у порядку загального

провадження, суд вирішує шляхом винесення ухвали про відкриття провадження у справі.

Згідно з ч. 4 ст. 260 у разі, якщо відповідачем у визначений строк буде подано заперечення у формі заяви проти розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження, суд з урахуванням обґрунтованості заперечень виноситиме ухвалу про:

1) залишення заяви відповідача без задоволення;

2) розгляд справи за правилами загального позовного провадження та заміну засідання для розгляду справи по суті підготовчим засіданням.

Загалом процедура розгляду справи за правилами спрощеного провадження відповідно до ч. 1 ст. 262 відповідає правилам загального позовного провадження. Проте спрощеному позовному провадженню притаманна низка суттєвих відмінностей, які стосуються мінімізації кількості процесуальних дій в межах окреслених вище стадій стосовно відсутності підготовчого судового засідання та судових дебатів.

Слід звернути увагу на положення ч. 2 ст. 262, а саме на строки початку розгляду справи по суті. Перше судове засідання, з погляду законодавця, необхідно провести через 30 або ж 15 днів (при застосуванні положень ст. 263) після відкриття провадження. Тобто законодавець розмежує порядок розгляду справи у спрощеному провадженні на так звані загальне та письмове провадження. Мова йде про те, що за загальним порядком спрощеного провадження, частково регламентованим ч. 8 ст. 262, суд розглядає справу у судовому засіданні з повідомленням (викликом) учасників справи шляхом дослідження доказів і письмових пояснень, викладених у заявах по суті справи, та заслуховує усні пояснення без проведення судових дебатів. А письмовий порядок (письмове провадження) у спрощеному провадженні полягає у розгляді справи без повідомлення учасників справи за наявними матеріалами справи.

Згідно з ч. 5 ст. 262 питання про загальний порядок спрощеного провадження слід ініціювати сторонам у відповідному клопотанні, оскільки у разі відсутності таких клопотань суд розглядатиме справу у письмовому порядку без повідомлення сторін за

наявними матеріалами у справі, якщо предмет публічного спору охоплюватиметься ч. 1 ст. 263. Зокрема, до таких справ належать:

1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації з приводу розгляду звернення або запиту на інформацію;

2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб - підприємців у випадках, визначених законом, чи відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців;

4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію.

Строк розгляду справи по суті за загальним порядком у спрощеному провадженні складає 60 днів, а у письмовому порядку – 30 днів.

Переходячи до аналізу адміністративно-судової процедури загального позовного провадження, вважаємо за необхідне спершу звернутися до значення та аналізу категорії “підсудність адміністративної справи”, оскільки відповідна категорія має власні особливості адміністративно-судового провадження у частині розмежування предметної юрисдикції згідно зі складною системою адміністративних судів. Тим паче, що ця категорія теж була видозмінена у положеннях КАСУ.

Підсудність адміністративних справ розглядають через призму її основних видів, а саме предметної, територіальної, інстан-

ційної та підсудності кількох пов'язаних між собою позовних вимог.

Предметна підсудність публічно-правових спорів – встановлення процесуального порядку розподілу всієї сукупності адміністративних справ, визначених у ст. 20 КАСУ, між адміністративними судами першої інстанції. Між тим, з урахуванням змін, внесених у процесуальні кодекси, наразі категорію “підсудність” законодавець трактує як юрисдикцію адміністративного суду, що є не зовсім правильно, оскільки судова юрисдикція – це насамперед коло юридичних справ, які розглядаються та вирішуються в порядку того чи іншого процесуального кодексу.

Так, предметна підсудність адміністративних справ регламентована ст. 20, 22, 27, де зазначено, що судами першої інстанції при вирішенні публічно-правових спорів (визначених ст. 19) виступають: суди загальної юрисдикції (місцеві загальні суди (ст. ч. 1 ст. 20), окружні адміністративні суди (ч. 2 ст. 20), окружний адміністративний суд, юрисдикція якого поширюється на м. Київ (підсудність окремо ч. 1 ст. 27), апеляційні адміністративні суди (ч. 3 ст. 22), Київський апеляційний адміністративний суд (ч. 2 ст. 22), Верховний Суд України (ч. 4 ст. 22).

Частина 1 ст. 20 перераховує публічно-правові спори (адміністративні справи), що підсудні судам загальної юрисдикції, тобто місцевим загальним судам. Відповідно, до них належать адміністративні справи:

щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, а саме:

– оскарження рішень, дій чи бездіяльності дільничних виборчих комісій, дільничних комісій з референдуму, членів цих комісій;

– уточнення списку виборців;

– оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів

масової інформації та інформаційних агентств, що порушують законодавство про вибори та референдум;

- оскарження дій чи бездіяльності кандидата у депутати сільської, селищної ради, кандидатів на посаду сільського, селищного голови, їх довірених осіб;

- пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України, зокрема щодо:

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;

- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- продовження строку затримання іноземців або осіб без громадянства з метою їх ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України;

- затримання іноземців або осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні;

- затримання іноземців або осіб без громадянства з метою забезпечення їх передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

- оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1–3 частини першої цієї статті;

- оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України “Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років”.

Водночас ч. 2 ст. 20 не надає чіткого переліку публічно-правових спорів підсудних окружним адміністративним судам. Законодавець обмежився твердженням, що окружним адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, крім визначених у ч. 1 ст. 20. З одного боку, це недоопрацювання, принаймні відповідно до положень, чинних до внесення змін у 2017 р., з

іншого – при виключному переліку справ підсудним місцевим загальним судам, можливо, законодавець мав рацію.

Зокрема, положеннями ч. 2 ст. 18 старої редакції було чітко встановлено орієнтовний перелік адміністративних справ підсудних окружним адміністративним судам, а саме справи:

- однією зі сторін у яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАСУ, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

- про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

- щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Відразу ж необхідно розкрити підсудність окружного адміністративного суду, юрисдикція якого поширюється на м. Київ, що окремо регулюється ч. 1 ст. 27. Відповідно, це адміністративні справи:

- з приводу оскарження нормативно-правових актів КМУ, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України;

- з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель та рішень у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання;

- за позовом Антимонопольного комітету України у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання;

- справи, відповідачем у яких є дипломатичне представництво чи консульська установа України, їхня посадова чи службова особа;

– справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

Частини 3 та 2 ст. 22 встановлюють підсудність апеляційних адміністративних судів та Київського апеляційного адміністративного суду як судів першої інстанції. До таких спорів належать:

– справи за позовами про примусове відчуження з мотивів суспільної необхідності земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені;

– щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії (окрім визначених частиною четвертою цієї статті);

– оскарження дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб.

У ч. 4 ст. 22 КАСУ регламентовано предметну підсудність Верховного Суду України, яка ідентична підсудності попереднього суду касаційної інстанції – Вищого адміністративного суду. Це адміністративні справи:

– щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму;

– про дострокове припинення повноважень народного депутата України;

– щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Територіальна підсудність справ адміністративної юрисдикції – встановлення загальних правил розгляду справ адміністративними судами, з урахуванням місцезнаходження сторін адміністративно-судового процесу, регламентованого КАСУ.

Питання визначення територіальної підсудності теж було піддано процесуальним змінам у КАСУ. Якщо за загальними правилами територіальної підсудності публічно-правових спорів відповідні спори згідно з попередньою редакцією КАСУ вирішувалися адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (ч. ст. 19), то наразі законодавець вказав умови підсудності

справ за вибором позивача та за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача (ст. 25–26).

Положеннями попередньої редакції КАСУ визначалися спеціальні умови територіальної підсудності, які містилися у ч. 2, 4 ст. 19 та частково у ч. 3 ст. 18., ч. 2 ст. 19, де дослівно вказувалося, що справи стосовно оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача.

На сьогодні до справ, які можуть розглядатися за вибором позивача, тобто за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) позивача, належать спори з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань) (ч. 1 ст. 25). Водночас ці справи можуть розглядатися за місцезнаходженням відповідача.

Що стосується виключної територіальної підсудності справ за місцем проживання або місцезнаходженням відповідача, то відповідно до ст. 26 КАСУ це справи за позовом суб'єкта владних повноважень, які подаються до фізичних та юридичних осіб приватного права. Зокрема, позови до фізичної особи пред'являються в суд за зареєстрованим місцем її проживання або перебування, а позови до юридичних осіб – за їхнім місцезнаходженням згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Інстанційна підсудність адміністративних справ – послідовний, ланково-процесуальний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів за формулою: I інстанція (провадження в суді I інстанції) – II інстанція (апеляційне провадження) – III інстанція (касаційне провадження).

Проте зазначимо, що справам адміністративної юрисдикції притаманний розгляд окремими судовими установами, до функ-

ціональної спеціалізації яких належить виключна компетенція на вирішення всіх інших категорій адміністративних справ, встановлених положеннями ст. 19. Цими судовими установами виступили утворенні у 2005 р. окружні адміністративні суди, територіальна підсудність яких поширюється на області. Всього у нашій державі на сьогодні функціонує 25 відповідних судів, враховуючи тимчасово окуповану територію Автономної Республіки Крим.

При цьому, згідно з положеннями КАСУ, що встановлюють ланковий порядок звернення до кожної судової інстанції, встановлено єдиний порядок перегляду (оскарження) судових рішень у разі їх першочергового вирішення окружними адміністративними судами та судовими установами загальної юрисдикції. Цей порядок встановлює таку процедуру оскарження в порядку інстанційної підсудності:

Перша інстанція: вирішення справ адміністративної юрисдикції окружними судами, місцевими загальними судами (ч. ст. 22) та у виключних випадках апеляційним адміністративним судом в апеляційному окрузі, що включає місто Київ, як суду першої інстанції, апеляційними адміністративними судами, Верховним судом України (ч. 2–4 ст. 22);

Друга інстанція: перегляд рішень та ухвал судів першої інстанції, у конкретному випадку – окружних та загальних місцевих судів (ч. 1 ст. 23), та Верховним Судом чи Великою палатою Верховного Суду (ч. 2, 3 ст. 23). При чому, апеляційне провадження в цьому випадку відбуватиметься по-різному, залежно від суду, що розглядав адміністративний спір. Якщо справа вирішувалася у окружному суді, то апеляційне провадження здійснюватиметься в апеляційних окружних судах (апеляційна ланка, у якій переглядаються виключно рішення та ухвали окружних адміністративних судів). В іншому разі перегляд публічного спору в апеляційному провадженні відбуватиметься в обласних апеляційних судах загальної юрисдикції. Якщо справа розглядалася апеляційними окружними судами як судами першої інстанції, то апеляція відбуватиметься у Верховному Суді, а коли судом першої інстанції виступав сам Верховний Суд, тоді апеляційне провадження здійснюватиметься у великій палаті Верховного Суду;

Третя інстанція: перегляд постанов та ухвал апеляційних окружних судів, обласних апеляційних судів (ст. 24). Касаційний перегляд адміністративних справ згідно з нормами КАСУ відбувається у Верховному Суді України, що виступає єдиним касаційним судом, зважаючи на положення інстанційної підсудності адміністративно-судових спорів [123].

Отже, торкнувшись процесуальних змін щодо юрисдикції, підсудності, форм та порядків здійснення адміністративно-судового провадження, а також окресливши окремі інституційні новели адміністративного судочинства, перейдемо до змін, які стосуються безпосередньо реалізації правової процедури, тобто стадій адміністративно-судового провадження.

Перша стадія – *відкриття адміністративної справи*. Так, враховуючи положення КАСУ, відповідна стадія називається “відкриття провадження в справі”, отже, позиція законотворця щодо тлумачення терміну “провадження” дещо відрізняється від нашої.

Так, раніше зазначалося, що для категорії “адміністративний процес” характерними є певні складові, які регулюють процедури реалізації окремих груп процесуальних відносин, а саме адміністративні провадження, тобто нормативно встановлений порядок виконання процесуальних дій в межах індивідуального вирішення адміністративної справи.

Відповідно до вищенаведеної конструкції ми розглядали адміністративний процес через призму поділу його на конфліктний, сервісний та судовий, а задля подальшого розподілу ми використовували термін “провадження”, зокрема, “конфліктний адміністративний процес” розглядали у контексті деліктного, адміністративно-судового та з приводу розгляду скарг у адміністративному порядку проваджень. Законодавець у нормах КАСУ термін “провадження” використовує для ототожнення процесуальних стадій (відкриття провадження, підготовче провадження та провадження з розгляду справи в судовому засіданні) адміністративного судочинства, що, порівнюючи із нашим підходом до теоретичного розмежування та характеристики адміністративного процесу, зумовлює тавтологічний дискомфорт та певну нелогічність (приклад: першою стадією адміністративно-судового

провадження є відкриття провадження у справі). Тому з метою уникнення непорозумінь та розбіжностей у частині трактування терміну “провадження” у законодавчій та теоретичній інтерпретаціях надалі замінитимемо нормативні положення КАСУ, насамперед термін “провадження”, під час аналізування стадій адміністративного судочинства.

Стадія відкриття адміністративної справи, які і всі інші стадії в адміністративному судочинстві, характеризується широким спектром етапів виконання процесуальних дій, зокрема прийняття поточних рішень по завершенню кожної із стадій, від яких прослідковується залежність виконання наступної процесуальної стадії, що, на нашу думку, є однією із ключових відмінностей адміністративно-судового провадження від адміністративно-деліктного.

Так, враховуючи процесуальну послідовність, визначену КАСУ, стадію відкриття адміністративної справи умовно слід розподілити на наступні етапи:

- 1) звернення до адміністративного суду шляхом подання адміністративного позову (позовної заяви);
- 2) вирішення питання про відкриття справи шляхом прийняття процесуального рішення у формі ухвали про відкриття провадження у справі;
- 3) прийняття інших процесуальних рішень, притаманних цій стадії.

Отже, перший етап цієї стадії передбачає виконання низки процесуальних дій з боку особи, що звертається до адміністративного суду першої інстанції шляхом пред'явлення адміністративної позовної заяви.

Відповідно до ч. 1 ст. 168 адміністративний позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції для реєстрації та передачі судді.

Однак зважаючи на процесуальні зміни, що були внесені до КАСУ у 2017 році, в окремій главі “Письмові заяви учасників справи”, а саме ст. 159–167, законодавець окремо регламентував та вивів з глави II “Відкриття провадження у справі” положення письмових заяв учасників процесу, розділивши їх на заяви по суті справи та заяви з процесуальних питань.

На наш погляд, це досить вдале рішення з огляду на те, що сама глава I присвячена окремо заявам у судовому процесі, які найперше стосуються форм та вимог позовної заяви, відзиву на позовну заяву (відзив), відповіді на відзив, заперечень, пояснень третьої особи щодо позову або відзиву. А порядки відкриття справи, відмови її у відкритті, залишення заяви без руху та її повернення, в тому числі самі умови прийняття одного із окреслених рішень, є процедурними питаннями, що належать до відання I стадії відкриття адміністративної справи (провадження).

Єдиною формою позовної заяви, що подається до адміністративного суду особисто позивачем чи його представником або надсилається поштою, є письмова форма, що передбачає дотримання встановлених законодавцем вимог (ч. 5 ст. 160), таких як:

- найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;

- повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти;

- зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

- зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

– виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини;

– відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору у випадку, якщо законом встановлено обов’язковий досудовий порядок урегулювання спору;

– відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

– перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви;

– у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб’єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;

– у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб’єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

– власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав.

До речі, у порівнянні із положеннями КАСУ до внесення відповідних змін 2017 року перелік вимог до змісту та форми позову було суттєво розширено.

Крім того, ще однією із змін, які стосуються видів заяв по суті справи щодо подання відповіді на позов у частині заперечення позовних вимог, слід вважати введення такого процесуального документа, як “відзив на позовну заяву”, що, по суті, виступає у якості первинного заперечення на позов (ст. 162). Проте процесуальний документ “заперечення на позов” законодавець не відмінив, а тільки перевів його у статус вторинного заперечення, що подається на “відповідь на відзив” стосовно пояснень, міркувань та аргументів, наведених у відповіді позивача (ст. 164).

Зазначимо, що як у відзиві на позов, так і у запереченні на відповідь щодо відзиву застосовуються єдина процесуальна форма, а саме тотожні вимоги, визначені ч. 2 ст. 163:

- найменування (ім'я) позивача і номер справи;
- повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності;
- у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем;
- обставини, які визнаються відповідачем;
- заперечення (за наявності) щодо наведених позивачем обставин та правових підстав позову, з якими відповідач не погоджується, із посиланням на відповідні докази та норми права;
- перелік документів та інших доказів, що додаються до відзиву, та зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із відзивом, із зазначенням причин їх неподання.

Окрім того, кожен адміністративний позов має містити певні вимоги, передусім до суб'єкта владних повноважень. До відповідних вимог належать:

- скасування або визнання нечинним рішення суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;
- зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;
- зобов'язання суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;
- стягнення з суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

- виконання зупиненої чи невчиненої дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Наступним етапом, регламентованим ст. 171, є вирішення питання про відкриття справи шляхом прийняття процесуального рішення. Суть цього етапу зводиться до з'ясування можливостей відкрити провадження за наслідками перевірки всіх необхідних підстав та умов, встановлених КАСУ, на предмети того, чи:

- подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;
- має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);
- відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 160, 161, 172;
- належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності;
- позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);
- немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Надалі, з'ясувавши попередньо зазначені питання та дійшовши висновку про дотримання усіх необхідних підстав та процедур, суддя, який отримав позов та інші матеріали справи, має впродовж п'яти днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду вирішити питання про відкриття адміністративної справи шляхом винесення ухвали про відкриття провадження у справі, у якій зазначається:

- найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи;

– найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб);

– предмет та підстави позову;

– за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа;

– дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження;

– дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін;

– результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін;

– строк для подання відповідачем відзиву на позов;

– строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження;

– строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі;

– веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію по справі, що розглядається;

– у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень – повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді (п. 1–12 ч. 9 ст. 171).

Кінцевим етапом відкриття адміністративної справи (провадження), негативним для особи, що звернулася з позовом, є винесення процесуальних рішень, що зумовлюють або надання додаткового строку з метою усунення недоліків позовної заяви, тобто постановлення ухвали про залишення позову без руху (ч. 1–3 ст. 169), повернення позовної заяви за умов, визначених

ч. 4–10 ст. 169, винесення ухвали про відмову у відкритті провадження (ст. 170), залишення позову без розгляду (ст. 240).

Так, ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі суд виноситиме, якщо:

- позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства;

- у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;

- настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва;

- у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (ч. 1 ст. 170).

До речі, варто відмітити, що наразі законодавець змінив позицію стосовно можливості оскарження відповідної ухвали, а саме у ч. 4 ст. 170 прописано: “Ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі позовна заява вважається поданою в день первісного звернення до суду”. Зважаючи на положення КАСУ (ч. 4 ст. 109) до внесення змін у 2017 році ухвалу про відмову у відкритті провадження заборонялося оскаржувати.

Передумовою винесення ухвали про залишення позовної заяви без руху виступає невідповідність (недодержання) позовної заяви вимогам, встановлених ст. 160, 161. У такому разі згідно з ч. 2, 3 ст. 169 судом постановляється відповідна ухвала, де зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, необхідний для усунення недоліків. У разі, якщо позивачем усуваються недоліки у позовної заяви у встановлений строк, тоді позов вважатиметься поданим вчасно, у день первинного його подання (ч. 3 ст. 169).

До підстав винесення ухвали про повернення позовної заяви, визначених ч. 4 ст. 169, відносяться такі:

- позивачем не внесено недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк;
- позивачем до відкриття провадження в адміністративній справі подано заяву про її відкликання;
- позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано;
- позивачем не надано 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;
- позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмова у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду;
- порушено правила об'єднання позовних вимог;
- відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави або для звернення до суду особи, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи;
- якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного ч. 2 ст. 122;
- у випадках, передбачених ч. 2 ст. 123, а саме якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву.

Наголосимо, як і при ухвалі про відмову у відкритті провадження за наслідками винесення ухвал про залишення позовної заяви без руху, законодавцем надається право їх подальшого оскарження (ч. 7 ст. 169).

Ухвала ж про залишення позовної заяви без розгляду виноситиметься судом при значно більшому спектрі процесуальних підстав. Законодавцем уточнено список підстав винесення такої ухвали відповідно до стадії судового процесу: чи до моменту відкриття, чи після відкриття справи.

На нашу думку, ці підстави доцільно розмежувати на ті, які стосуються стадії відкриття адміністративної справи та підготовки справи до розгляду по суті.

Зокрема, до підстав винесення ухвали про залишення позову без розгляду на стадії відкриття адміністративної справи належать такі:

- позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

- позовну заяву не підписано або підписано особою, яка не має права підписувати її, чи особою, посадове становище якої не вказано;

- у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

- особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність і за захистом прав, свобод чи інтересів якої у випадках, встановлених законом, звернувся орган або інша особа, заперечує проти позову і від неї надійшла відповідна заява (пп. 1–3, 6 ч. 1 ст. 240).

Ухвали про залишення позову без розгляду після відкриття провадження виносяться у разі, якщо:

- позивач не прибув (повторно не прибув, якщо він не є суб'єктом владних повноважень) у підготовче засідання чи у судове засідання без поважних причин або не повідомив про причини неявки, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності;

- надійшла заява позивача про залишення позову без розгляду;

- провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка не відповідає вимогам статей 160, 161, 172 КАСУ, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом;

– з підстав, визначених ч. 3, 4 ст. 123 (якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде виявлено судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, будуть визнані судом неповажними, суд залишає позовну заяву без розгляду; якщо після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, суд залишає позовну заяву без розгляду);

– позивач у визначений судом строк без поважних причин не подав витребувані судом докази, необхідні для вирішення спору;

– після відкриття провадження судом встановлено, що позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду (п. 4, 5, 7, 8, 9, 10 ч. 1 ст. 240).

Друга стадія – *підготовка адміністративної справи до розгляду судом.*

Підготовка адміністративної справи до судового розгляду відповідно до нормативної послідовності є наступною стадією адміністративно-судового провадження. Важливість цієї стадії в адміністративному судочинстві зумовлюється завданням адміністративного судівництва.

Насамперед відповідно до положень КАСУ основним завданням адміністративного судочинства виступає реалізація практичної можливості захищати власно-суб'єктивні права та інтереси у різних сферах публічного адміністрування від посягань, обмежень та порушень з боку суб'єкта владних повноважень (посадових та службових осіб публічної адміністрації), що виражається

у прийнятті владних рішень (підзаконного індивідуально-спрямованого та нормативного характеру), вчинення на їх основі протиправної діяльності. Тому, як уже неодноразово зазначалося, предметом позову в адміністративних справах здебільшого виступатиме оскарження процесуального рішення посадовця публічної адміністрації, прийнятого в процесі управлінської діяльності, на предмет відповідності актам вищої юридичної сили.

Судді, який відкрив адміністративну справу на підготовчій стадії, необхідно найперше ознайомитися з матеріалами справи, а це і позов, і процесуальне рішення, що безпосередньо оскаржується, та навіть інші процесуальні рішення, які виступили так званою передумовою прийняття остаточного рішення, перевірити їх законність. Крім цього, необхідно виробити попередню тактику вирішення низки інших питань, пов'язаних із доцільністю проведення процесуальних дій та залучення інших зацікавлених осіб до справи.

Відповідно до цього слід зазначити, що оскільки адміністративне судочинство передбачає позовну форму звернення, де в переважній більшості справ відповідачем виступатиме суб'єкт публічної влади, а предметом позову буде оскарження його рішення, попереднє вивчення законних підстав прийняття такого владного рішення набуватиме найсерйознішого, ключового значення для вирішення адміністративної справи в цілому.

КАСУ чітко окреслює мету підготовки адміністративного спору до судового розгляду. Суд на цій стадії має вжити всі процесуально можливі заходи для всебічного та об'єктивного розгляду та вирішення адміністративної справи в межах одного судового засідання протягом розумного строку. Задля цього ч. 2 ст. 173 деталізує завдання підготовчого провадження, до яких, зокрема, належать такі:

– остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу;

– з'ясування заперечень проти позовних вимог;

– визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів;

– вирішення відводів;

- визначення порядку розгляду справи;
- вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті.

Варто зазначити, що підготовче провадження, як і інші стадії, не оминули процесуальні зміни, деякі з яких ми опишемо.

Так, ч. 1 ст. 179 вказує на обов'язкове проведення підготовчого засідання в адміністративних справах, що розглядатимуться за правилами загального позовного провадження, порядки проведення якого регламентовані ст. 180, 181.

Відзначимо, що раніше на стадії підготовки справи до судового розгляду суд міг проводити попереднє судове засідання як неформальну (відсутня технічна фіксація засідання) зустріч, на якій обговорюватимуться можливість вирішити спір до судового розгляду (з підстав вищенаведених) та важливі питання, пов'язані із забезпеченням всебічного та об'єктивного розгляду справи, зокрема:

- уточнення позовних вимог та заперечень відповідача проти адміністративного позову;
- з'ясування питання про склад осіб, які братимуть участь у справі;
- визначення фактів, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати;
- з'ясування, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання.

Наразі процедуру реалізації підготовки справи до судового розгляду суттєво удосконалили відповідно до окреслених у ст. 173 завдань підготовчого провадження, окремо (постатейно) розкривши порядки подання відзиву на позов, зустрічної позовної заяви (регламентувавши форму і зміст), а також деталізувавши коло питань підготовчого судового засідання.

Передусім головною відмінністю підготовчого судового засідання від попереднього судового засідання виступає сам порядок та правила його проведення, а саме згідно з ч. 1 ст. 181 підготовче судове засідання має проводитися за правилами розгляду справи по суті у судовому засіданні (гл. 6 р. 2) з

урахуванням особливостей, визначених ст. 180 та ч. 2–8 ст. 181.

Загалом процедуру проведення підготовчого судового засідання (перелік процесуальних дій та послідовність їх виконання, коло питань, що вирішуватимуться) наведено у ч. 2 ст. 180:

- оголошення складу суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясування наявності підстав для відводів;

- з'ясування, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді;

- у разі необхідності заслуховування уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розгляд відповідних заяв;

- вирішення питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше;

- роз'яснення учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи;

- з'ясування, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі;

- з'ясування, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропозиція учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішення питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішення питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішення питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше;

- вирішення питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста;

- за клопотанням учасників справи вирішення питання про забезпечення позову;

- вирішення заяви та клопотання учасників справи;

- направлення судових доручень;
- встановлення строків для подання відповіді на відзив та заперечення, для подання пояснень третіми особами;
- встановлення строків та порядку врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення;
- призначення справи до розгляду по суті, визначення дати, часу і місця проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті;
- встановлення порядку з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядку дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання;
- вирішення питання про колегіальний розгляд справи;
- здійснення інших дій, необхідних для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті.

Також на цій стадії законодавець надає можливість вирішити (врегулювати) спір достроково за участі судді як медіатора (гл. 4 ст. 184–188), що виступатиме ключовою передумовою проведення у рамках стадії підготовки справи до судового розгляду, що, по суті, є ще однією новелою уточнення процедури. Мова не йде про такі порядки врегулювання спору, як відмова від адміністративного позову (ст. 189) чи досягнення примирення сторонами (ст. 190, 191).

Сам порядок врегулювання справи за участю судді регламентований ст. 184, 185 та 186 та містить характерні особливості, які відповідний процес відмежовують від порядків досягнення примирення, врегульованих ст. 190, 191.

По-перше, проведення врегулювання справи за участю судді відбувається за попередньою згодою учасників спору шляхом подання відповідного клопотання. Про проведення процедури врегулювання справи за участю судді суд виносить ухвалу.

По-друге, формами врегулювання спору (справи) виступають спільна та закрита наради, на яких суддя спрямовує учасників у русло досягнення примирення. Спільна нарада передбачає участь всіх учасників процесу, зокрема сторін, їхніх пред-

ставників та судді, а у випадку колегіального розгляду – судді доповідача. Закрита нарада проводиться суддею з кожною стороною окремо.

По-третє, на спільних нарадах суддя зобов'язаний роз'яснити учасникам (сторонам) мету, права та обов'язки сторін, порядок проведення врегулювання спору за участю судді. Під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування щодо категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору. Окремо під час закритих нарад суддя може звертати увагу сторін на судову практику в аналогічних справах.

По-четверте, судді заборонено на спільних та закритих нарадах надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, здійснювати оцінку доказів у справі. Крім того, інформацію, що стала предметом обговорення під час врегулювання справи за участю судді, є суто конфіденційною. Технічна та документальна фіксація нарад не ведеться.

Ще одним важливим процесуальним механізмом під час підготовки справи до судового розгляду, що до винесення рішення по суті захищатиме права та інтереси позивача, є інститут забезпечення адміністративного позову. Ініціювати питання про забезпечення адміністративного позову згідно з положеннями КАСУ мають право передусім особа, яка може набути статусу позивача, а також суддя, який здійснює підготовку до розгляду справи в судовому засіданні.

Зауважимо, що механізм забезпечення позову в адміністративному судочинстві – це факультативний процесуальний механізм.

Відповідний процесуальний механізм та порядок його застосування регламентовані ст. 114–117, згідно з якими забезпечення адміністративного позову здійснюватиметься у разі:

- об'єктивної та очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;

- захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття необхідних заходів (форм забезпечення позову);

- для відновлення прав, свобод та інтересів позивача необхідно буде докласти значних зусиль та витрат;
- якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень;
- є підстави припускати, що засіб доказування може бути втрачений або збирання чи подання відповідних доказів стане згодом неможливим або утрудненим.

Способами (формами) забезпечення адміністративного позову виступають (ст. 115):

- допит свідків;
- призначення (проведення) експертизи;
- витребування та огляд доказів, у тому числі за місцем їх знаходження;
- заборона вчиняти певні дії та зобов'язання вчинити певні дії щодо доказів;
- зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються.

Рішення щодо забезпечення адміністративного позову, вирішуватиметься у формі ухвали, яка підлягає оскарженню (ч. 9 ст. 117).

Завершуватиметься стадія підготовки справи до розгляду в судовому засіданні прийняттям процесуальних рішень у формі ухвал, а у випадку коли відповідач повністю визнаватиме позов – у формі рішення (ч. 2, 3 ст. 183). Отже, до відповідних рішень належать:

- ухвала про залишення позовної заяви без розгляду;
- ухвала про закриття провадження у справі;
- ухвала про закриття підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду;
- рішення про задоволення адміністративного позову [24].

Третя стадія – *розгляд адміністративної справи* (ст. 192–228 КАСУ).

Стадія розгляду адміністративної справи відповідно до положень правового судівництва в Україні та норм КАСУ є найбільш громіздкою за кількістю обов'язкових процесуальних дій. З огляду на це, відповідну стадію доцільно поділяти на окремі

етапи, а також підетапи, якими виступатимуть послідовно дотримані процесуальні дії.

Отже, на наш погляд, стадія розгляду адміністративної справи в судовому засіданні відповідно до процесуальної послідовності, визначеної у КАСУ, складається з таких етапів:

1) відкриття судового засідання в адміністративній справі (ст. 199–208);

2) розгляд адміністративної справи по суті шляхом з'ясування обставин справи та дослідження доказів (ст. 209–228).

Окрім цього, як вказувалося вище, ці етапи слушно надалі розподіляти на окремі процесуальні дії, які також можна ототожнювати як підетапи, зокрема:

перший етап, відкриття судового засідання в адміністративній справі, на:

- оголошення адміністративної справи, що розглядається;
- доповідь (оголошення) секретаря судового засідання суду з приводу явки учасників судового засідання, а саме:

- хто з викликаних та повідомлених осіб судового процесу прибув у судове засідання;

- чи вручено судові повістки та повідомлення особам, які беруть участь у справі, хто не прибув, і повідомлення причини їх неприбуття, якщо вони відомі;

- при попередньому залученні до адміністративної справи перекладача, суд роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки і приводить його до присяги;

- повідомлення секретарем судового засідання суду та всім учасникам судового процесу про здійснення фіксування судового засідання в повному обсязі та про умови фіксування судового засідання:

- розташування мікрофонів;
- необхідність промовця говорити в мікрофон;
- недопустимість одночасних виступів учасників адміністративного процесу;

- дотримання тиші в залі судового засідання;
- встановлення судом осіб, які прибули у судове засідання;
- перевірка повноваження (довіреностей та інших документів) посадових осіб органів публічної адміністрації;

- перевірка повноваження представників осіб (встановлених документів), які беруть участь у адміністративній справі;
 - оголошення головою суду складу суду, за наявності імена експерта, перекладача, спеціаліста та секретаря судового засідання;
 - роз'яснення головою суду особам, які беруть участь в адміністративній справі, які присутні на судовому засіданні, права заявляти відвід суді та іншим учасникам судового процесу;
 - роз'яснення головою суду особам, які беруть участь у справі, насамперед сторонам, їхніх процесуальних прав та обов'язків в адміністративному судочинстві та видача цим особам пам'ятки про права та обов'язки;
 - якщо залучено експерта до розгляду адміністративної справи, головою суду роз'яснюються йому його права та обов'язки, попереджається про кримінальну відповідальність:
 - за завідомо неправдивий зроблений висновок;
 - за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків;
 - та здійснюється приведення експерта до присяги;
 - у разі залучення до адміністративної справи спеціаліста головою суду роз'яснює йому його процесуальні права та обов'язки;
 - вирішення судом заявлених особами, які беруть участь у справі клопотань, після їх обговорення із протилежними заінтересованими учасниками, за результатами чого суд постановляє ухвалу.
- другий етап, розгляд адміністративної справи по суті:
- доповідь головуючого судді щодо:
 - змісту позовних вимог;
 - про визнання сторонами обставин адміністративної справи під час підготовки справи до судового засідання;
 - з'ясування головою суду в судовому засіданні у осіб, що беруть участь у адміністративній справі питань, які стосуються:
 - підтримки позивачем адміністративного позову;
 - визнання адміністративного позову відповідачем;

можливості досягнення примирення між сторонами.

Сторонам на будь-якому етапі розгляду справи в судовому засіданні надається виключне право вирішити адміністративний спір (шляхом визнання або відмови від позову та примирення сторін) до винесення рішення суду по суті.

Окрім дострокового врегулювання спору, передбачено можливість збільшення, зменшення та зміни позовних вимог під час судового розгляду адміністративної справи. Різниця полягатиме тільки у тому, що змінити предмет позову по суті (позовні вимоги) дозволяється виключно до початку розгляду справи у судовому засіданні, а збільшити та зменшити позовні вимоги можна протягом усього часу судового засідання, звичайно, до виходу суду в нарадчу кімнату для постановки рішення.

– у разі, якщо у судовому засіданні відсутня одна зі сторін, що заздалегідь повідомила суд щодо її відсутності, шляхом подання письмових пояснень, головуючий суду доповідає про позицію відсутньої сторони з приводу позовних вимог.

У разі наявності відповідних підстав суд відкладатиме розгляд адміністративної справи, а це неприбуття у судове засідання: сторони, сторін, будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, про яких відсутні дані про вручення повісток; позивача та відповідача, не суб'єкта з владними повноваженнями, належним чином повідомлених про дату, час і місце судового розгляду при відсутності заяви про розгляд справи за його відсутності; при визнанні судом обов'язковості особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому розгляді, у разі їх неприбуття на судове засідання;

– заслуховування пояснень осіб, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, відповідно до процесуальної послідовності:

спершу пояснення обставин, які обґрунтовують позовні вимоги, надають позивач, представник позивача (за попередньою домовленістю тільки представник), третя особа, яка не заявляє самостійних вимог та вступила у справу на стороні позивача (якщо ця особа попередньо залучена), її представник;

далі пояснення надає так звана сторона відповідача стосовно обставин, що обґрунтовують заперечення, себто відповідач осо-

бисто чи його представник (за домовленістю або обидва) та третя особа, яка не заявляє самостійних вимог та вступила у справу на стороні відповідача (при наявності), чи її представник;

потім заслуховується пояснення третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги, або її представника (так само при їхній участі в адміністративній справі);

Звісно, після заслуховування пояснень кожної особи, яка бере участь у справі, суд та інші заінтересовані учасники можуть ставити одне одному запитання, які стосуються предмета позову, щодо прослуханих пояснень. Для цього головуючий суддя може встановлювати часовий та інші регламенти (наприклад, конкретність відповідей на запитання у вигляді “так” чи “ні”) дослідження відповідного виду доказів.

Надалі суд зобов'язаний встановити порядок дослідження іншого доказового матеріалу відповідно до специфіки спірних правовідносин, якими є: показання свідків; дослідження письмових та речових доказів; відтворення звуко- і відеозаписів; консультація або роз'яснення спеціаліста; оголошення висновку експерта (експерта в галузі права).

- опитування свідків;

- оголошення письмових доказів (процесуальних рішень, довідок, протоколів огляду письмових доказів), які пред'являються задля ознайомлення з ними особам, які беруть участь у справі, та іншим незацікавленим учасникам (свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам), а також їх обговорення шляхом ставлення питань учасниками судового процесу та вимагання проведення експертизи на предмет фальсифікації, чи то прохання щодо виключення їх із матеріалів адміністративної справи;

- у разі необхідності, огляд судом, ознайомлення осіб, які беруть участь у справі, та інших незацікавлених учасників судового засідання з речовими доказами;

- у разі необхідності, відтворення звукозапису і демонстрація відеозапису у судовому засіданні;

- огляд письмових та речових доказів за місцем їх безпосереднього знаходження;

- оголошення в судовому засіданні результату проведеної експертизи у формі висновку експерта з подальшою дискусією

осіб, які беруть участь у справі відповідно до положень, зазначених у висновку;

- усне консультування та письмове роз'яснення спеціаліста з подальшим обговоренням;

- надання додаткових пояснень чи доказів особами, які беруть участь у справі та їх обговорення;

- постановка судом ухвали про закінчення з'ясування обставин у справі та перевірки їх доказами;

- промови осіб (заключне слово), які беруть участь у справі, з приводу досліджених у судовому засіданні обставин, що обґрунтовують позовні вимоги та заперечення, які ототожнюються як судові дебати;

Варто зазначити, що процесуальний порядок виголошення відповідних промов є таким, як і надання пояснень зацікавленими особами під час дослідження доказового масиву у адміністративній справі;

- у разі виникнення під час судових дебатів потреби з'ясування нових обставин, що матимуть важливе значення для розгляду справи чи дослідження нових доказів, судом постановляється ухвала про повернення до з'ясування обставин у справі;

- вихід суду до нарадчої кімнати задля ухвалення рішення по суті адміністративної справи [24].

Четверта стадія – *винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи* (ст. 241–256 КАСУ).

В адміністративно-судовому провадженні процесуальним рішенням, яким завершуватиметься розгляд публічного спору у судовому засіданні, виступатимуть рішення та постанова суду, яким відповідно до п. 2, 3 ч. 1 ст. 241 вирішується справа по суті. За наслідками розгляду справи адміністративним судом I інстанції приймається рішення, а в результаті перегляду справ в апеляційному або касаційному порядку – постанова суду.

Так, за наслідками судового розгляду адміністративної справи суд вправі винести (прийняти) одне із наступних рішень:

- задовольнити адміністративний позов повністю або частково (ч. 2, 5 ст. 245), а саме:

- визнати протиправним та нечинним нормативно-правовий акт чи окремі його положення;

визнати протиправним та скасувати індивідуальний акт чи окремі його положення;

визнати дії суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язати утриматися від вчинення певних дій;

визнати бездіяльність суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язати вчинити певні дії;

встановити наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;

прийняти судом одне з окреслених вище рішень та стягнути з відповідача-суб'єкта владних повноважень кошти на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

тимчасово заборонити (зупинити) окремі види діяльності об'єднання громадян;

примусово розпустити (ліквідувати) об'єднання громадян;

примусово видворити іноземця чи особу без громадянства за межі України;

застосувати інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів;

затримати іноземця або особу без громадянства з метою ідентифікації та (або) забезпечення примусового видворення за межі території України або про продовження строку такого затримання;

затримати іноземця або особу без громадянства до вирішення питання про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні;

затримати іноземця або особу без громадянства з метою забезпечення її передачі відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію;

звільнити іноземця або особу без громадянства на поруки підприємства, установи чи організації;

зобов'язати іноземця або особу без громадянства внести заставу;

у разі визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним повністю або в окремії частині і якщо при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правовому акту, визнаному незаконним повністю або у відповідній частині;

– відмовити в задоволенні адміністративного позову повністю або частково.

Зокрема, при винесенні (прийнятті) одного із попередньо вказаних рішень суд в обов'язковому порядку вирішує такі питання (ст. 244):

– чи існували обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються;

– чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;

– яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;

– чи слід позов задовольнити або в позові відмовити;

– як розподілити між сторонами судові витрати;

– чи є підстави допустити негайне виконання рішення;

– чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову.

При цьому винесене рішення за загальними правилами адміністративного судочинства складається із чотирьох частин (вступна, описова, мотивувальна та резолютивна).

У вступній частині судом зазначається (ч. 2 ст. 246): дата і місце його ухвалення; найменування суду; прізвище та ініціали судді або склад колегії суддів; прізвище та ініціали секретаря судового засідання; номер справи; ім'я (найменування) сторін та інших учасників справи; вимоги позивача; прізвища та ініціали представників учасників справи та прокурора.

Описова частина рішення містить такі положення (ч. 3 ст. 246): стислий виклад позиції позивача та заперечень відповідача; заяви, клопотання учасників справи; інші процесуальні дії у справі (забезпечення доказів, вжиття заходів забезпечення позову, зупинення і поновлення провадження тощо).

У мотивувальній частині рішення вказують (ч. 4 ст. 246): обставини, встановлені судом, та зміст спірних правовідносин з посиланням на докази, на підставі яких встановлено відповідні обставини; докази, відхилені судом, та мотиви їх відхилення; мотивовану оцінку кожного аргумента, наведеного учасниками справи, щодо наявності чи відсутності підстав для задоволення позову; чи були і ким порушені, не визнані або оспорені права чи інтереси, за захистом яких мало місце звернення до суду, та мотиви такого висновку; норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування; норми права, на які посилалися сторони, які суд не застосував, та мотиви їх незастосування.

Резолютивна частина рішення містить (ч. 5 ст. 246): висновок суду про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної із заявлених вимог; розподіл судових витрат; строк і порядок набрання рішенням суду законної сили та його оскарження; повне найменування (для юридичних осіб) або прізвище, ім'я та по батькові (для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України, реєстраційний номер облікової картки платника податків сторін (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України; порядок і строк виконання рішення; надання відстрочення чи розстрочення виконання рішення; повернення судового збору; призначення судового засідання для вирішення питання про судові витрати, дату, час і місце його проведення; строк для подання стороною, за клопотанням якої таке судові засідання проводиться, доказів щодо розміру понесених нею судових витрат; дату складення повного рішення суду.

Процедура винесення рішення в адміністративній справі передбачає виконання таких процесуальних дій:

проголошується прилюдно негайно після виходу суду з нарадчої кімнати шляхом роз'яснення головуєчим у судовому засіданні змісту постанови та порядку і строків оскарження;

при проголошенні в судовому засіданні виключно вступної та резолютивної частин постанови суд повідомляє час, коли

особи, які беруть участь у справі, можуть одержати копію повної постанови;

у разі, коли особи, які брали участь у справі, не були присутні у судовому засіданні:

перше, копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі;

друге, при зверненні відповідних осіб повне судове рішення вручається під розписку безпосередньо в суді [24].

Таким чином, процедура реалізації адміністративно-судового провадження – це регламентований КАСУ порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду публічно-правового спору відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або оскарження суб'єктом владних повноважень реалізації окремих конституційних прав у разі, якщо здійснення цих прав суперечитиме положенням Конституції України, в такій послідовності: відкриття адміністративної справи (публічно-правового спору), підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд адміністративної справи, винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи.

Охарактеризувавши процедурну складову адміністративно-судового провадження зупинимося на аналізі суб'єктів відповідного провадження. Так, розглядаючи суб'єктів адміністративно-судового провадження, слід врахувати те, що це провадження кардинально відрізняється від адміністративно-деліктного, яке за своєю юридичною природою та частково процедурою є надзвичайно близьким до кримінального, а адміністративно-судове насамперед слід співвідносити із цивільним та господарським. Це зумовлено тотожною процедурою звернення до судів, відкриттям справ, подальшим порядком розгляду справ та суб'єктивним складом, як в адміністративно-судовому, так і цивільному та господарському провадженнях, незважаючи на зовсім протилежний предмет таких проваджень, хоча на сьогодні триває певна дискусія щодо належного розмежування юрисдикції судів у адміністративно-судовому та господарському провадженнях.

Склад суб'єктів в адміністративно-судовому провадженні насамперед залежить від предмета відповідного провадження, а

предметом виступатиме ні що інше, як публічно-правовий спір з приводу захисту процесуальних прав фізичних осіб від порушень, обмежень і. т. д. з боку суб'єкта владних повноважень у різних сферах публічного адміністрування. Тому правова природа будь-якого юридичного спору, який вирішуватиметься в судовому порядку, передбачатиме наявність сторін та інших суб'єктів, які наділяються правом представляти сторони.

Відповідно, суб'єктів адміністративно-судового провадження згідно з положеннями КАСУ потрібно розподіляти на дві групи: перша група – особи, які беруть участь у справі (заінтересовані суб'єкти адміністративного судочинства);

друга група – інші учасники адміністративного процесу (незаінтересовані суб'єкти).

Отже, ст. 42 деталізує, що особами, які беруть участь у розгляді адміністративної справи, є: сторони; треті особи; органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (представники).

Сторонами в адміністративних справах є позивач та відповідач.

Позивач – особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду або суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду.

Відповідач – суб'єкт владних повноважень або інші особи, до яких звернена вимога позивача.

Треті особи поділяються на третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги до однієї зі сторін, та третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог та виступають на стороні чи позивача, чи відповідача. Зауважимо, що зазвичай третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог, залучатимуть у разі, якщо суд встановить, що судові рішення може вплинути на права і обов'язки таких осіб.

Інші положення ст. 49–51 визначають процесуальний статус та основні розбіжності процесуального порядку вступу відповідних суб'єктів у контексті розгляду адміністративного спору.

Представники – особи, які беруть участь у адміністративній справі, у якості договірного та законного представника.

Так, договірними представниками в адміністративному судочинстві виступають адвокати та інші фахівці в галузі права, наділені адміністративно-процесуальною дієздатністю та правосуб'єктністю загалом.

Повноваження договірних представників за загальними правилами – підтверджуються довіреністю, засвідченою нотаріусом або посадовою особою, якій відповідно до закону надано право посвідчувати довіреності. Крім цього, повноваження адвоката як договірного представника можуть посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги.

Законними представниками виступатимуть:

перше, відносно неповнолітніх, недієздатних та обмеженодієздатних осіб – батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом;

друге, відносно юридичних осіб (публічних органів, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності) – керівник юридичної особи та інша особа (посадова, службова), уповноважена законом, положенням, статутом;

третє, органи та інші особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану ними посаду (посвідченням) чи факт родинних, опікунських тощо відносин з особою, інтереси якої вони представляють (посвідчувальними документами).

У разі звернення до адміністративного суду задля захисту процесуальних прав громадян такими владними суб'єктами є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор та посадові особи органів місцевого самоврядування та державної влади.

Положення адміністративно-процесуального статусу заінтересованих суб'єктів (осіб, які беруть участь у справі) в адміністративно-судовому провадженні нормативно закріплене у ст. 44. Зокрема, ці суб'єкти мають такі основні права та обов'язки:

- ознайомлюватися з матеріалами справи, робити з них витяги, копії, одержувати копії судових рішень;
- надавати докази;
- брати участь у судових засіданнях, якщо інше не визначено законом;
- брати участь у дослідженні доказів;
- ставити питання іншим учасникам справи, а також свідкам, експертам, спеціалістам;
- подавати заяви та клопотання, надавати пояснення суду, наводити свої доводи, міркування щодо питань, які виникають під час судового розгляду, і заперечення проти заяв, клопотань, доводів і міркувань інших осіб;
- ознайомлюватися з протоколом судового засідання, записом фіксування судового засідання технічними засобами, робити з них копії, подавати письмові зауваження з приводу їх неправильності чи неповноти;
- оскаржувати судові рішення у визначених законом випадках;
- користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами.

Наступна група суб'єктів адміністративно-судового провадження – інші учасники адміністративного процесу, яких відповідно до функцій, які вони виконують, необхідно характеризувати як незаінтересованих суб'єктів.

КАСУ (ст. 61) до цієї групи відносить таких суб'єктів: помічник судді; секретар судового засідання; судовий розпорядник; свідок; експерт; експерт з питань права; перекладач; спеціаліст.

На відміну від сторін під час розгляду адміністративної справи, участь інших учасників здебільшого є факультативною (звичайно, окрім секретаря судового засідання).

Суд разом із особами, які беруть участь у справі, при вирішенні питання залучення таких осіб, як експерт, спеціаліст, перекладач, передусім оцінює процесуальну необхідність специфіки публічного спору, обумовлену доказовим матеріалом, обставинами справи, спрямованими на обґрунтування вимог та заперечень.

Секретар судового засідання – обов'язковий учасник судового розгляду адміністративної справи, який не має будь-якої

зацікавленості відносно предмета позову, однак виконує низку важливих процесуальних дій допоміжного та технічного характеру, тим самим сприяючи судді, що веде судові засідання.

Відповідно до ч. 1 ст. 63 секретар судового засідання виконує такі функції: здійснює судові виклики і повідомлення; перевіряє, хто з учасників судового процесу з'явився в судові засідання, хто з учасників судового процесу бере участь в судовому засіданні в режимі відеоконференції, і доповідає про це головуєчому; забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами і проведення судового засідання в режимі відеоконференції; забезпечує ведення протоколу судового засідання; забезпечує оформлення матеріалів адміністративної справи; виконує інші доручення головуєчого у справі.

Судовий розпорядник – інший учасник судового засідання, участь якого є обов'язковою, основними повноваженнями якого є: забезпечення належного стану зали судового засідання і запрошення до неї учасників судового процесу; оголошення про вхід суду до зали судового засідання і вихід суду із неї; слідкування за дотриманням порядку особами, присутніми у залі судового засідання; прийняття від присутніх у залі учасників судового процесу та передача документів і матеріалів суду під час судового засідання; виконання розпорядження головуєчого про приведення до присяги перекладача, експерта; запрошення до зали судового засідання свідків та виконання розпорядження головуєчого про приведення їх до присяги; виконання інших розпоряджень головуєчого, пов'язаних із забезпеченням умов, необхідних для розгляду адміністративної справи.

Свідок – будь-яка особа, якій можуть бути відомі обставини, що належить з'ясувати в адміністративній справі, яка надає пояснення та відповідає на запитання осіб, які беруть участь у справі у судовому засіданні. Важливим аспектом надання свідком пояснень є можливість відмови від показань стосовно себе, членів сім'ї, близьких родичів.

Експерт (експерт з питань права) – особа, яка володіє необхідними знаннями стосовно предмета експертизи, та якій в порядку, визначеному КАСУ, доручається дати висновок з питань, що виникають під час розгляду справи і стосуються спеціальних

знань, шляхом дослідження матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини у справі. За наслідками проведеної експертизи, експерт має подати до суду обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок або прибути за викликом суду, дати безпосередньо висновок чи роз'яснити висновок у судовому засіданні. Для цього експерту дозволяється: знайомитися з матеріалами справи, у частині предмета дослідження; заявляти клопотання про подання додаткових матеріалів і зразків; викладати у висновку судової експертизи виявлені під час її проведення факти, які мають значення для справи; бути присутнім під час вчинення процесуальних дій, що стосуються предмета і об'єктів дослідження; задавати питання особам, які беруть участь у справі, та свідкам; користуватися іншими правами згідно із Законом України “Про судову експертизу”.

Експерт з питань права – особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права.

Спеціаліст – особа зі спеціальними знаннями та навичками застосування технічних засобів (фотографування, складення схем, планів, креслень, відбір зразків для проведення експертизи), яка залучається до розгляду адміністративної справи з метою надання консультацій під час вчинення процесуальних дій.

Перекладач – особа, яка вільно володіє мовою, якою ведеться судовий розгляд адміністративної справи, або іншою мовою, знання якої необхідне для усного або письмового перекладу з однієї мови іншою, або яка володіє технікою спілкування з глухими, німими чи глухоніми.

Таким чином, визначаємо результати проведеного аналізу адміністративно-судового провадження:

по-перше, подано власне трактування адміністративної юстиції, адміністративно-судового провадження, юрисдикції адміністративних судів, предметної підсудності публічно-правових спорів, територіальної підсудності справ адміністративної юрисдикції, інстанційної підсудності адміністративних справ;

по-друге, детально проаналізовано нормативні положення КАСУ, що стосуються стадійності адміністративно-судового провадження, та адміністративно-процесуальний статус суб'єктивного складу (учасників) адміністративного судового процесу;

по-третє, доведено, що новели КАСУ, спрямовані на вдосконалення адміністративної процедури розгляду публічно-правових спорів щодо розмежування форм адміністративного судочинства, слід розглядати як один із позитивних кроків держави у рамках судової реформи, спрямований на забезпечення права на якісне та доступне судочинство. Отже, виокремлення справ незначної складності, пріоритетом розгляду яких має стати пришивдшений термін розгляду, потребує окремої правової регламентації в положеннях КАСУ;

по-четверте, встановлено, що процедура реалізації адміністративно-судового провадження – це регламентований КАСУ порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду публічно-правового спору відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або оскарження суб'єктом владних повноважень реалізації окремих конституційних прав у разі, якщо здійснення цих прав суперечитиме положенням Конституції України, в такій послідовності: відкриття адміністративної справи (публічно-правового спору), підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд адміністративної справи, винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи.

3.2.3. Провадження з розгляду скарг (адміністративне оскарження) в порядку Закону України “Про звернення громадян”

Провадження з приводу розгляду скарг у порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”, або провадження адміністративного оскарження рішень публічної адміністрації є одним із різновидів конфліктних адміністративних проваджень, та, як уже зазначалося, разом із адміністративно-судовим та деліктним провадженнями виступають складовими структури конфліктного адміністративного процесу.

Характерною рисою, яка, по суті, є кваліфікуючою ознакою та водночас суттєвою відмінністю провадження щодо розгляду скарг на рішення органів публічної адміністрації, є адміністративний порядок розгляду предмета оскарження, а саме скарги

як однієї із форм звернень громадян. З огляду на те, що під час розгляду різних публічних (адміністративних) справ у адміністративно-судовому провадженні та переважно у деліктних провадженнях використовується судовий механізм, себто судовий порядок розгляду, оскільки окремі виключення притаманні деліктному провадженню та стосуються підвідомчості справ про адміністративні правопорушення (у положеннях КУпАП чітко зазначено, що деліктні справи залежно від виду та кваліфікації правопорушення можуть розглядатися та вирішуватися як органами муніципалітету (виконкомом та адміністративними комісіями при виконкомах місцевих рад), так і органами публічної адміністрації, ключове місце серед яких відводиться органам Національної поліції).

Адміністративний порядок вирішення адміністративної справи передбачає, з одного боку, розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурі органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи), відповідального за першочергове прийняття індивідуального рішення (акта), з іншого боку, адміністративний порядок розгляду публічних спорів завжди виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи. Між тим, вищезгадане подвійне трактування адміністративного порядку розгляду рішення, що оскаржується в контексті вирішення адміністративної справи, слід ототожнювати виключно із провадженням щодо розгляду скарг (адміністративного оскарження) [95].

На підтвердження наведеного вище ч. 1 ст. 16 Закону України “Про звернення громадян” постановляє, що скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об’єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку *відсутності* вищому органу або посадовій особі [96]. Водночас у цій же нормі суб’єктові подання скарги надається право подальшого судового оскарження, чи то безпосереднього судового оскарження (у випадку відсутності органу по-вертикалі, незгоди суб’єкта подання з прийнятим рішенням в адміністративному порядку) [96], проте судовий порядок розгляду скарг

відбуватиметься в порядку КАСУ, а ця процесуальна діяльність вже кваліфікуватиметься як адміністративно-судове провадження.

Відразу зауважимо, що не слід оминати й питання строковості подання скарг до публічної адміністрації, оскільки на відміну від інших форм звернення, таких як заява, пропозиція та петиція, де строки не встановлюються, скаргу задля прийняття певного рішення необхідно подавати в межах законодавчо встановленого терміну. Власне кажучи, ч. 1 ст. 17 Закону України “Про звернення громадян” проголошує, що скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення суб’єкта подання з прийнятим рішенням [96].

Так, у ч. 4 ст. 3 Закону України “Про звернення громадян” скарга – одна із форм звернень до публічної адміністрації, а саме окреме звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями:

- посадових осіб державних органів;
- посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- підприємств, установ, організацій,
- об’єднань громадян.

Предмет провадження з розгляду скарг, на наш погляд, слід класифікувати за трьома критеріями:

Перший критерій: залежно від цільової мети оскарження (звернення):

звернення, де предметом оскарження виступатиме вимога про поновлення конституційних, у різних сферах публічного адміністрування процесуальних прав суб’єкта оскарження;

звернення, де предметом оскарження вважатиметься вимога щодо захисту законних інтересів громадян (суб’єкта оскарження).

Другий критерій: за формами порушення процесуальних прав та інтересів суб’єктів звернень:

звернення, в якому предмет оскарження – це протиправна діяльність публічної адміністрація (активний предмет);

звернення, у якому предмет оскарження – протиправна бездіяльність публічної адміністрації (пасивний предмет);

звернення, у якому предметом оскарження виступатиме обмежуюча нормотворча діяльність стосовно конкретного суб'єкта, тобто протиправна індивідуально спрямована діяльність (у частині прийняття та видання нормативно-правового акта (індивідуально-конкретного рішення).

Третій критерій: за адресною спрямованістю звернення (критерій, що окреслює вірність вибору належного суб'єкта з владними повноваженнями (суб'єкт, до якого необхідно оскаржувати певне діяння чи рішення) відносно суб'єкта, що вчинив протиправний діяння (за субординаційним принципом), до суб'єкта оскарження (сторони, що постраждала від діяння публічної адміністрації):

звернення, у якому предмет оскарження спрямовується державним органам (їхнім посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);

звернення, у якому предмет оскарження відсилається муніципальним органам (їхнім посадовим особам з сервісними та управлінськими повноваженнями);

звернення, у якому оскарження націлене на службових осіб підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян [95].

Окрім цього, предмет провадження щодо розгляду скарг можна класифікувати і за іншими критеріями, зміст яких виходитиме за межі ст. 3 Закону України “Про звернення громадян”.

Так, до прикладу, ще одним критерієм у процесі розмежування предмета оскарження слід вважати кількісний склад суб'єктів оскарження. А відповідно до змісту ч. 2 ст. 2 звернення у формі подання скарг до публічної адміністрації слід розділяти на ті, що формуються одним суб'єктом, та ті, що формуються групою суб'єктів. Щодо ст. 4, помітним є те, що законодавцем класифіковано рішення, дії та бездіяльність, які можуть бути оскаржені у різних сферах публічного адміністрування, що призводять до: порушення прав і законних інтересів чи свободи громадянина чи групи громадян; створення перешкод для реалізації громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконного покладення на громадянина обов'язків або його незаконного притягнення до відповідальності [96].

Стосовно положень, якими закріплені процесуальні права суб'єктів подання скарг під час розгляду скарги публічною адміністрацією та обов'язків суб'єктів розгляду відповідних скарг, то аспект адміністративно-процесуального статусу суб'єктів провадження всебічно висвітлений законодавцем у ст. 18–19.

Стаття 18 наділяє суб'єкта звернення наступними правами:

- особисто викладати аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;

- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження в установленому законом порядку;

- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;

- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;

- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень [96].

Стаття 19 до ключових обов'язків публічної адміністрації та підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації відносить такі:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;

- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;

- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;

- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи [96].

Кінцеві ж рішення, що приймаються за результатами розгляду скарг публічною адміністрацією, слід характеризувати як наслідки такого провадження, тобто рішення суб'єкта керівних повноважень публічної адміністрації відносно суб'єкта з владними повноваженнями відповідального за першочергове діяння (рішення), що оскаржується.

Відповідні рішення надалі можна класифікувати за багатьма критеріями, однак зупинимось на найголовнішому: на позитивних та негативних наслідках.

Позитивні наслідки щодо суб'єкта оскарження (подання скарги) наступатимуть у разі виявлення порушення законодавства з боку відповідальної посадової особи публічної адміністрації та притягнення останньої сторони до правової відповідальності, зазвичай дисциплінарної, рідше адміністративної, матеріальної та кримінальної.

У цьому сенсі варто повернутися до положень статті 19, а саме того, що рішення за наслідками відповідного провадження можуть стосуватися:

перше, скасування або зміни попередньо оскаржуваного рішення, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам;

друге, невідкладного вжиття заходів до припинення неправомірних дій, виявлення та усунення причин та умов, які сприяли порушенням;

третє, забезпечення поновлення порушених прав;

четверте, практичне виконання прийнятого у зв'язку зі скаргою рішення;

п'яте, вжиття заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів;

шосте, вирішення питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення.

Негативні наслідки відносно суб'єкта подання загалом виникатимуть у разі відмовлення йому в задоволенні скарги щодо сторони суб'єкта публічної адміністрації, негативні наслідки автоматично вважатимуться позитивними.

Зауважимо, що процедура реалізації провадження з розгляду скарг (адміністративного оскарження) в профільному законі чітко не прописана, за виключенням загальних положень, описаних у ст. 16 цього закону. Мова йде про особливості розгляду скарг окремих категорій громадян, подання скарги представником та бланкетних положень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їхніх обтяжень, а також юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Утім, норми, які б детально регламентували порядок подання скарг та описували адміністративну процедуру, окреслюючи певну стабільність розгляду та прийняття рішення, в законі відсутні.

Вище ми описали типову адміністративну процедуру здійснення адміністративного провадження відповідно до положень законопроекту “Про адміністративну процедуру”. Положення Розділу VI “Адміністративне оскарження” свідчать про аналогічну процедуру здійснення провадження адміністративного оскарження (розгляду скарг) з урахуванням певних особливостей.

До особливостей провадження адміністративного оскарження, на нашу думку, доцільно віднести:

перше, одноособовий та колегіальний порядок перегляду скарги. Вищою посадовою особою адміністративного органу, вищим органом виконавчої влади та місцевого самоврядування при здійсненні відомчого нагляду за виконанням делегованих повноважень або комісією по розгляду скарг, яка діє на громадських засадах;

друге, комісія з розгляду скарг приймає рішення (висновок) рекомендаційного характеру, що зобов'язує керівника адміністративного органу чи іншу уповноважену посадову особу здійснити розгляд та ухвалити остаточне рішення.

Відповідно до сформульованих нами попередніх визначень адміністративних процедур реалізації судового та деліктного провадження пропонуємо за аналогією адміністративну процедуру здійснення провадження з розгляду скарг в загальному сенсі розглядати як регламентований Законом України “Про звернення громадян” порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду скарг на рішення органів (посадових осіб) публічної адміністрації, які подаються у порядку підлеглості до вищого органу (посадової особи, комісії) за такою послідовністю: подання скарги на рішення (адміністративний акт) публічної адміністрації, відкриття провадження адміністративного оскарження, розгляд скарги щодо предмета оскарження, винесення рішення по суті розгляду скарги.

Зауважимо, що для розгляду скарги та прийняття остаточного рішення Законом встановлюються 15, 30 та 45-денні терміни. П'ятнадцятиденний строк розгляду скарг застосовується у разі їх нескладності, себто у разі, якщо скарги не потребують додаткового вивчення. Тридцятиденний – загальний строк, в рамках якого зазвичай відбувається розгляд. Сорокап'ятиденний термін встановлюється при особливій складності звернень, що передбачатиме виконання додаткових процесуальних дій [96].

Таким чином, за результатами проведеного дослідження провадження з розгляду скарг (адміністративного оскарження) в порядку Закону України “Про звернення громадян” та аналізу окремих норм відповідного Закону є те, що автору вдалося сфор-

мувати власну видову класифікацію предмета оскарження та надати визначення адміністративного порядку розгляду відповідного провадження, проаналізувати можливі кінцеві, загальні наслідки (рішення) відповідного провадження, а також інтерпретувати адміністративну процедуру реалізації такого провадження.

Висновки до розділу III

1. Кваліфікуючими особливостями адміністративно-деліктних справ є дуальний механізм розгляду (адміністративний (одноособовий, колегіальний) та судовий) та вирішення таких справ, а також чіткість визначення предмета, яким виступатиме сама протиправна поведінка, що відповідно до статті 9 КУпАП кваліфікується як адміністративне правопорушення (протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність).

2. Особливість адміністративно-судового провадження – це розмежування предметної підсудності адміністративних справ або ж предметної юрисдикції адміністративного суду.

По-перше, судами загальної юрисдикції в контексті судової системи та адміністративного судочинства, в тому числі згідно з нормами Закону України “Про судоустрій та статус суддів”, є всі суди незалежно від інстанції, окрім Конституційного Суду України.

По-друге, спеціалізованими судами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (публічно-правових спорів) з урахуванням теорії виступатимуть окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, оскільки до юрисдикції саме цих судів належить право вирішення виключно публічно-правових спорів. Проте з нормативного боку спеціалізовані адміністративні суди є складовою частиною судів загальної юрисдикції.

По-третє, розмежування предметної юрисдикції між адміністративними судами, яке залежить від предмета адміністративної справи, здійснюється в межах судових інстанцій.

3. Стосовно особливостей адміністративного порядку розгляду та вирішення справ щодо розгляду скарг громадян в порядку, встановленому Законом України “Про звернення громадян”, зауважимо, що:

перше, передбачається розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурі органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи), відповідального за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акта);

друге, адміністративний порядок розгляду публічних спорів на етапах опрацювання звернення (розгляду скарги до моменту винесення рішення) виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи, однак надалі законодавцем не заборонено звертатися до суду щодо оскарження рішення, прийнятого за результатами адміністративного перегляду справи (адміністративного порядку). Крім того, ч. 4 ст. 99 КАСУ чітко проголошує, що позивачеві у разі використання можливості досудового порядку вирішення спору (адміністративного порядку) встановлюється місячний строк звернення до суду на відміну від загального строку, що становить шість місяців.

4. Адміністративно-конфліктний юрисдикційний процес – це діяльність суб’єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення адміністративних справ, предметом яких виступають протиправні діяння осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

5. У теоретичному розрізі адміністративна відповідальність – це негативна форма реагування уповноважених суб’єктів адміністрування на проступки з імперативним додержанням встановлених процедур щодо застосування заходів публічного примусу.

У нормативно встановленому розрізі адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

6. Конфліктне деліктне адміністративне провадження (нормативний підхід) – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (переважно територіальних), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження та припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані КУпАП) та заходи публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Конфліктне деліктне провадження (теоретичний підхід) – комплекс процесуальних порядків з розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій: порушення провадження, застосування заходів публічного примусу, розгляд провадження, винесення рішення по справі.

7. Доведено, що процедура реалізації деліктного провадження (притягнення до адміністративної відповідальності) – це регламентований КУпАП порядок виконання процесуальних етапів щодо розгляду справи стосовно притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в такій послідовності: порушення адміністративно-деліктної справи (процесуальна фіксація), застосування заходів публічного примусу (як заходів забезпечення деліктного провадження, так і інших заходів примусового характеру залежно від статусу та компетенції посадової особи правоохоронного спрямування), розгляд адміністративно-деліктної справи відповідно до підвідомчості, винесення постанови по адміністративно-деліктній справі.

8. Подано власне трактування адміністративно-судового провадження, юрисдикції адміністративних судів, предметної підсудності публічно-правових спорів, територіальної підсудності справ адміністративної юрисдикції, інстанційної підсудності адміністративних справ.

Відповідно, адміністративно-судове провадження відповідно до значення самого терміну адміністративного судочинства слід розглядати, як врегульовану нормами КАСУ діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції (публічно-правових спорів).

Предметна підсудність публічно-правових спорів – встановлення процесуального порядку розподілу всієї сукупності адміністративних справ, визначених у ст. 20 КАСУ, між адміністративними судами першої інстанції. Між тим, з урахуванням змін, внесених у процесуальні кодекси, категорію “підсудність” наразі законодавець трактує як юрисдикцію адміністративного суду, що є не зовсім правильно, оскільки судова юрисдикція – це насамперед коло юридичних справ, які розглядаються та вирішуються в порядку того чи іншого процесуального кодексу. Територіальна підсудність справ адміністративної юрисдикції – встановлення загальних правил розгляду справ адміністративними судами з урахуванням місцезнаходження сторін адміністративно-судового процесу, регламентованого КАСУ. Інстанційна підсудність адміністративних справ – послідовний, ланково-процесуальний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів, за формулою: I інстанція (провадження в суді I інстанції) – II інстанція (апеляційне провадження) – III інстанція (касаційне провадження).

9. Детально проаналізовано нормативні положення КАСУ, що стосуються стадійності адміністративно-судового провадження та адміністративно-процесуальний статус суб’єктивного складу (учасників) адміністративного судового процесу.

10. Доведено, що новели КАСУ, спрямовані на вдосконалення адміністративної процедури розгляду публічно-правових спорів у частині розмежування форм адміністративного судочинства, слід розглядати як один із позитивних кроків держави у рамках судової реформи, спрямований на забезпечення права на якісне та доступне судочинство. Відтак, виокремлення справ незначної складності, пріоритетом розгляду яких має стати пришвидшений термін розгляду, потребує окремої правової регламентації в положеннях КАСУ.

11. Встановлено, що процедура реалізації адміністративно-судового провадження – це регламентований КАСУ порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду публічно-правового спору відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або оскарження суб'єктом владних повноважень реалізації окремих конституційних прав у разі, якщо здійснення цих прав суперечитиме положенням Конституції України, в такій послідовності: відкриття адміністративної справи (публічно-правового спору), підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд адміністративної справи, винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи.

12. Адміністративна процедура здійснення провадження з розгляду скарг (адміністративного оскарження) – це регламентований Законом України “Про звернення громадян” порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду скарг на рішення органів (посадових осіб) публічної адміністрації, які подаються у порядку підлеглих до вищого органу (посадової особи, комісії) за наступною послідовністю: подання скарги на рішення (адміністративний акт) публічної адміністрації, відкриття провадження адміністративного оскарження, розгляд скарги щодо предмета оскарження, винесення рішення по суті розгляду скарги.

Р О З Д І Л І V

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

4.1. Теоретико-правовий аналіз категорії “адміністративна послуга”

Наразі найбільшої уваги дослідженню проблематики надання адміністративних послуг на вітчизняних теренах приділяють експерти з юриспруденції Центру політико-правових реформ. Зокрема, впродовж 2010–2011 років вітчизняні експерти Центру політико-правових реформ, а саме Бригілевич І., Коліушко І., Курінний О., Тимошук В. та інші, опублікували вагомі практичні посібники “Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності” у двох виданнях [141; 142], які сміливо можна вважати передвісниками наступних наукових розвідок у сфері надання адміністративних послуг. Окрім цих наукових розробок, проблематика надання адміністративних послуг, враховуючи специфіку діяльності органів публічної адміністрації, статистичних даних та періодів реформування окремих галузей публічного адміністрування, всебічно висвітлювалася і в інших виданнях Центру, таких як: “Адміністративна реформа для людини” [143], “Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України” [144], “Оцінка якості адміністративних послуг” [145], “Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контролю-наглядової діяльності в Україні” [146], “Адміністративні послуги” [147], “Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України” [148], “Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги” [149], “Адміністративні послуги для Тебе” [150], “Як належно виконати Закон “Про адміністративні послуги” [151], “Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування” [152], “Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі” [153], “Електронна держава: нова ефективність урядування”

[154], “Результати Проекту ЄС “ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади” [155].

Так, свого часу фахівці Центру І. Коліушко та В. Тимошук, а також знаний вчений-адміністративіст В. Авер'янов адміністративну послугу трактували як публічну послугу, що надається органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами, та надання якої пов'язане з реалізацією владних повноважень. Водночас у своїх подальших працях відповідні автори констатували розподіл публічних послуг на державні та муніципальні [156]. Адміністративні послуги, що надаються органами державної влади (виконавчої) та установами, організаціями та підприємствами державної форми власності за рахунок коштів державного бюджету, належать до державних, а послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та установами, організаціями й підприємствами комунальної форми власності за рахунок коштів місцевих бюджетів, належать до муніципальних.

Частково інтерпретуючи контекст цього визначення, потрібно звернути увагу на ту частину, яка стосується реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації. Завершуючи визначення цим положенням, з першого погляду, можна дійти висновку про повну ініціативність суб'єкта владних повноважень під час надання адміністративної послуги. Однак, це не відповідає дійсності, адже основним суб'єктом ініціативи в отриманні відповідної послуги, завжди виступає приватний суб'єкт (фізична та юридична особа), тобто сторона без владних повноважень.

Дещо інакше (більш широко) категорію “адміністративна послуга” розглядають В. Коваленко та Г. Писаренко, зазначаючи, що саме правовідносини, які виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату, складають адміністративну послугу [157].

Отож-бо, пропонуємо зупинитися на першій частині цього визначення, а саме на правовідносинах публічного характеру, що стосуються виникнення та реалізації суб'єктивних прав фізичної чи юридичної особи. На відміну від попереднього трактування, це визначення містить положення, яке опосередковано

вказує на безпосередню ініціативність фізичної та юридичної особи у правовідносинах з приводу надання адміністративних послуг із суб'єктом владних повноважень. Інша частина цього визначення не менш важлива, однак вона зрозуміла будь-кому, адже визначає, що кінцевим наслідком надання адміністративної послуги є певний результат. Проте автори не вказують, який саме результат очікує на особу, що звернулася до органу публічної адміністрації по отримання адміністративної послуги.

Дещо схоже тлумачать адміністративну послугу О. Кузьменко та В. Чорна, а саме як сукупність правовідносин, що виникають під час реалізування суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб за їх заявами в процесі публічно-владної діяльності адміністративних органів з метою отримання результатів [46, с. 290]. До речі, існує різниця: у цьому визначенні автори прямо вказують на ініціативність суб'єкта, не наділеного владним повноваженням (фізичних та юридичних осіб), у правовідносинах щодо отримання адміністративних послуг.

В. Дочелек у своєму дисертаційному дослідженні розглядає поняття “управлінська (державна) послуга”. Він зазначає, що державні (управлінські) послуги надаються у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з виконання обов'язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації громадянами своїх прав і свобод [158]. З вищенаведеного слід зазначити, що поняття “управлінська послуга” автор розглядає, як тотожне поняттю “адміністративна послуга”. Оскільки автором акцентується увага на тому, що державні (управлінські) послуги надаються з ініціативи фізичних та юридичних осіб, суб'єктами владних повноважень, що надають управлінські послуги, переважно виступають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що є притаманним саме адміністративним послугам (далі дослідимо це питання детальніше). При цьому необхідно зауважити, що категорія “управління” більшою мірою притаманна теорії державного управління, а в теорії адміністративного права та процесу останнім часом вчені адміністративісти використовують категорію “публічна адміністрація”, мотивуючи це тим, що категорія “публічна адміністрація”

охоплює ширший зміст та спектр адміністративних правовідносин.

Окрім цього, зміст адміністративних послуг та діяльність щодо надання відповідних послуг органами публічної адміністрації у різний час висвітлювалася у низці інших публікацій [159; 160; 161; 162; 163; 164; 165].

Отже, проаналізувавши наведені вище тлумачення терміну “адміністративна послуга”, можна дійти попередніх висновків, що:

по-перше, термін “адміністративна послуга” розглядається вченими в вузькому та широкому значенні.

У вузькому значенні адміністративна послуга є різновидом публічної послуги, яка виражається у реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації, а саме державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У широкому значенні адміністративна послуга – це комплекс адміністративних (публічних) правовідносин, які виникають у процесі здійснення владних повноважень органом публічної адміністрації (їх посадовими особами) щодо реалізації конституційних суб’єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням (з їхньої ініціативи) з метою отримання відповідного результату.

по-друге, публічність адміністративної послуги полягає у тому, що завжди однією зі сторін під час надання відповідної послуги (суб’єктом надання (владним суб’єктом) виступає адміністративний орган (в основному ОВВ та ОМС) як суб’єкт, який реалізовує свої владні функції та повноваження;

по-третє, управлінська адміністративної послуги пов’язана також із суб’єктом надання, тобто характеризується тим, що адміністративні послуги складаються у процесі діяльності ОВВ та ОМС при виконанні ними виконавчих функцій, делегованих ОВВ, що, по суті, надає можливість ототожнювати адміністративну послугу із управлінською.

Щодо ознак, якими характеризується адміністративна послуга, то зазначені нами вище науковці виділяють практично одні й ті самі ознаки. Одні вчені, а саме І. Коліушко та В. Тимошук, до ознак адміністративної послуги відносять такі:

- адміністративна послуга надається тільки за заявою фізичної чи юридичної особи;
- надання адміністративної послуги пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи;
- право на отримання адміністративної послуги має визначатися законом;

- адміністративні послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

- результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи дія адміністративного органу щодо задоволення звернення особи [141, с. 16].

Дехто (В. Коваленко) виокремлює такі ознаки адміністративної послуги, як:

- надання адміністративної послуги здійснюється лише за попередньою ініціативою (заявою) фізичних та юридичних осіб, незалежно від самої форми заяви особи та порядку її отримання органом влади;

- можливість отримання конкретної адміністративної послуги передбачається законом;

- закон наділяє повноваженнями щодо надання кожної адміністративної послуги відповідний ОВВ або ОМС;

- отримання адміністративних послуг фізичними та юридичними особами супроводжується виконанням встановлених законом вимог;

- кінцевою формою адміністративної послуги є індивідуальний адміністративний акт [157].

Інші (О. Кузьменко, В. Чорна) основними ознаками адміністративної послуги називають такі:

- адміністративна послуга надається тільки з ініціативи (заяви) фізичної та юридичної осіб та в порядку її отримання органом влади;

- необхідність та можливість отримання адміністративної послуги визначена законом;

- наділення повноважень щодо надання адміністративної послуги ОВВ та ОМС регламентовано законом;

- з метою отримання адміністративної послуги суб'єкт звернення (фізичні та юридичні особи) мають виконувати встановлені законом вимоги;

– кінцевою формою адміністративної послуги є – індивідуальний адміністративний акт;

– сторонами у правовідносинах щодо отримання адміністративної послуги є суб'єкт надання (ОВВ, ОМС, їхні посадові особи) та суб'єкт-заявник (фізичні та юридичні особи) [46, с. 291].

Відповідно до наведеного вище необхідно констатувати, що всі перелічені нами дослідники спільні у таких твердженнях:

– завжди ініціатором отримання адміністративної послуги виступає особа, що звертається до органу, при якому функціонує ЦНАП, при цьому орган, який розглядає та вирішує індивідуальне звернення, у жодному разі не може вступати у відповідні правовідносини першим (бути ініціатором). Виключенням у цьому разі може бути можливість застосування органом (суб'єктом надання) певної сукупності засобів оповіщення про необхідність звернення фізичної чи юридичної особи задля отримання певної адміністративної послуги вчасно, а у разі пропущеного терміну орган (суб'єкт надання) уповноважений застосовувати покарання (стягнення). До прикладу, кожна особа зобов'язана до 1 травня наступного року подати до державних податкових інспекцій (далі – ДПІ) через ЦОП декларації про доходи (майнові декларації), у випадку пропущеного строку до особи може бути застосовано стягнення у вигляді штрафу;

– сторонами у правовідносинах щодо отримання адміністративних послуг виступають фізичні та юридичні особи (будь-якого типу), ті, які звертаються (не наділені владними повноваженнями), та суб'єкт владних повноважень (адміністративні органи (ОВВ та ОМС, їх посадові особи), ті, які обробляють звернення, розглядають та приймають кінцеве рішення щодо його задоволення чи відмову у задоволенні;

– остаточним етапом вирішення адміністративної послуги (звернення) є ухвалення індивідуально-конкретного рішення у формі письмового адміністративного акта (дозволу, довідки, сертифікату, ліцензії тощо).

Тому з вищезазначеного випливає, що для адміністративної послуги характерні чотири основні ознаки, а саме:

перше, надання адміністративної послуги здійснюється тільки за ініціативи суб'єкта звернення (фізичної та юридичної особи),

при чому іншою стороною завжди виступає суб'єкт надання (з владними повноваженнями), який і приймає остаточне рішення;

друге, надаючи адміністративні послуги суб'єкт надання (орган публічної адміністрації, його посадові особи) реалізовує свої владні повноваження та виконує владні функції;

третє, тільки у законодавчому акті визначено право щодо отримання адміністративної послуги;

четверте, остаточним документально-процесуальним рішенням, у якому задовольняється ініціатива суб'єкта звернення щодо отримання адміністративної, є індивідуально-конкретний адміністративний акт.

На сьогодні поняття адміністративної послуги визначено законодавчо, а саме у законі “Про адміністративні послуги”. Так, відповідно до ст. 1 під адміністративною послугою законодавець розуміє результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та /або обов'язків такої особи.

Зазначимо, що до суб'єкта надання адміністративної послуги законодавець відносить весь спектр органів публічної адміністрації: органи виконавчої влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи, уповноважені відповідно до цього закону надавати адміністративні послуги. А під суб'єктами звернення розуміють фізичних та юридичних осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг [24].

На наш погляд, для правовідносин, які складаються щодо надання адміністративних послуг, як і для всіх інших адміністративних правовідносин, характерне те, що:

з одного боку, одна сторона реалізовує свої владні повноваження стосовно іншої, адже завжди однією із сторін у правовідносинах щодо надання адміністративних послуг виступає орган публічної адміністрації, у такому випадку – це суб'єкт надання;

з іншого боку, суб'єкт надання хоч і володіє владними повноваженнями у правовідносинах щодо надання адміністративних послуг, але при цьому:

– реалізовує їх безпосередньо для задоволення публічної ініціативи суб'єкта звернення, тобто дії суб'єкта надання спрямовані на досягнення публічного інтересу (суспільних благ, цінностей тощо);

– виконує свої владні повноваження тільки з ініціативи суб'єкта звернення, що не передбачає застосування повною мірою імперативного методу при наданні адміністративних послуг, на відміну від адміністративно-деліктних правовідносин.

Також ця норма Закону України “Про адміністративні послуги” полягає у тому, що при наданні адміністративних послуг як публічних, управлінських послуг суб'єктом надання виступають тільки державні та муніципальні органи, їхні посадові особи, при цьому відмежовуються адміністративні послуги від інших публічних послуг, зокрема фінансових, медичних та освітніх.

У першому випадку, що стосується фінансових послуг, то вони можуть надаватися і суб'єктами публічного права, тобто мова йде про суб'єктів владних повноважень, але в більшості випадків ці послуги надаються суб'єктами приватного права. До прикладу, такі типові фінансово-банківські послуги, як обмін валют та переказ коштів, здебільшого надаються приватними банками та іншими фінансовими установами приватної форми заснування.

У другому випадку навпаки – медичні та освітні послуги здебільшого надаються державними органами, їхніми установами, підприємствами та організаціями. Наразі практика свідчить про значне відсоткове зростання кількості приватних установ та організацій відносно державного сектору щодо надання медичних та освітніх послуг. Однак державний ринок у сфері надання таких послуг поки що переважає.

Отже, характерною особливістю та суттєвою відмінністю надання адміністративних послуг від інших публічних послуг, таких як фінансові, медичні та освітні, виступає те, що адміністративні послуги надаються виключно суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічного права), а фінансові, медичні та освітні послуги можуть надаватися суб'єктами як публічного права, так і приватного права. Ось чому можна стверджувати,

що адміністративні послуги виникають та здійснюються тільки у процесі публічних, управлінських правовідносин, на відміну від фінансових, медичних та освітніх послуг, сфера надання яких охоплює як публічні, так і приватні правовідносини.

Варто відзначити, що у законодавствах колишніх радянських республік, таких як Республіка Білорусь та Республіка Казахстан, поняття “адміністративна послуга” взагалі не визначено законодавчо. Натомість воно розглядається у дещо інших значеннях.

У Республіці Білорусь та республіці Казахстан діють закони “Про основи адміністративних процедур” та “Про адміністративні процедури”, під адміністративною процедурою в республіці Білорусь розуміють дії уповноваженого органу, що здійснюються на підставі заяви зацікавленої особи щодо встановлення (надання, посвідчення, підтвердження, реєстрації, забезпечення), зміни, призупинення, збереження, переходу або припинення прав і (або) обов’язків, у тому числі закінчуються видачею довідки або іншого документа (його прийняттям, узгодженням, затвердженням), або реєстрацією, або урахуванням зацікавленої особи, її майна, або наданням грошових коштів, іншого майна та (або) послуг за рахунок коштів республіканського або місцевих бюджетів, державних позабюджетних фондів, з майна, що перебуває в республіканській або комунальній власності [166].

У Республіці Казахстан до адміністративних процедур відносяться:

1) порядок прийняття та виконання рішень при здійсненні державними органами і посадовими особами державних функцій і посадових повноважень і їх оформлення;

2) процедура організації роботи державного апарату;

3) процедури розгляду звернень громадян з реалізації їхніх прав, а також процедури адміністративного захисту прав і законних інтересів громадян;

4) основні початки процедур прийняття рішень в області економіки.

Для реалізації відповідних процедур держава в особі своїх органів надає відповідні послуги, що в цьому законі визначені як державні. Отже, під державними послугами в Республіці Казахстан розуміється діяльність, спрямована на забезпечення прав,

свобод та захисту законних інтересів фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється державними органами, іншими державними установами, державними підприємствами, фізичними і (або) юридичними особами в рамках реалізації бюджетних програм (підпрограм) [167].

Таким чином, у законодавствах Республік Білорусь та Казахстан, а також в Україні використовується різний термінологічно-категоріальний апарат при визначенні поняття “адміністративна послуга”. В Республіках Білорусь та Казахстан – це адміністративна процедура, державна послуга.

Необхідно зазначити, що термін “адміністративна послуга”, який використовується в Україні, по-різному співвідноситься із термінами “державна та муніципальна послуги” і “адміністративна процедура” [168, с. 33–36]. Так, термін “адміністративна послуга” є ширшим, ніж терміни “державна послуга” та “муніципальна послуга”, оскільки:

по-перше, згідно зі ст. 1 Закону України “Про адміністративні послуги” суб’єктом надання відповідної послуги можуть бути як державні органи, здебільшого органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування;

по-друге, для прикладу, що вказує на більш широкий зміст адміністративної послуги над державними та муніципальними послугами, можемо звернутися до такого терміну, як “публічна адміністрація”, яка по суті розглядається як сукупність державних органів та органів місцевого самоврядування при здійсненні та реалізації ними владно-управлінських повноважень.

Тому стосовно співвідношення термінів “адміністративна послуга” та “адміністративна процедура” перший виступає значно вужчим терміном аніж другий.

Ми вважаємо, що адміністративна послуга є складовою адміністративного провадження, тобто співвідноситься з ним, як особливе із загальним.

До речі, на думку Е. Демського, управлінські провадження поділяються на: а) провадження за заявою суб’єкта звернення; б) провадження, що виникають з ініціативи органу владних повноважень (посадової особи); в) провадження за скаргою суб’єкта звернення. Нас цікавить провадження за заявою суб’єкта

звернення, оскільки автор визначає його як сукупність праводіносин публічного та приватного характеру, учасниками якого, з одного боку, є органи владних повноважень (переважно ОВВ та ОМС), з іншого – фізичні та юридичні особи, щодо вирішення різних індивідуальних справ, реалізації суб'єктивних прав і обов'язків та надання адміністративних послуг [53, с. 193].

Отже, з вищевикладеного випливає, що категорія “управлінське провадження” в цьому випадку ототожнюється із “адміністративним провадженням” і є суттєво ширшою, аніж категорія “адміністративна послуга”.

Адміністративні провадження складаються із певних адміністративних процедур, як етапів виконання відповідного провадження. Тобто, на наш погляд, категорія “адміністративна послуга” співвідноситься з “адміністративною процедурою” за такою схемою:

“адміністративна послуга – адміністративна процедура – адміністративне провадження”.

Тому, порівнюючи поняття адміністративна послуга, державна й муніципальна послуга та адміністративна процедура, ми дійшли таких висновків:

по-перше, поняття адміністративної послуги є ширшим, ніж поняття державних та муніципальних послуг, водночас поняття адміністративної послуги є вузьчим, ніж поняття адміністративної процедури;

по-друге, терміни “адміністративна послуга”, “державна послуга”, “муніципальна послуга”, “адміністративна процедура” характеризуються спільними ознаками, а саме:

– це діяльність уповноважених державних та муніципальних органів щодо реалізації владних повноважень;

– це діяльність, яка виникає за ініціативою суб'єкта, що звертається (фізичної чи юридичної особи (окрім державного органу));

– результатом такої діяльності є індивідуальний адміністративний акт.

Потребують уваги і перші спроби законодавця розтлумачити поняття “адміністративні послуги” в підзаконних нормативно-правових актах [169, с. 12–14], оскільки до цього питання

законодавець звертався набагато раніше, аніж був прийнятий Закон України “Про адміністративні послуги”, що в певною мірою спонукало законодавця надалі імплементувати частину підзаконних норм у відповідний закон. Так, перші кроки у цьому напрямі були зроблені КМУ.

Отже, перше підзаконне врегулювання сфери надання адміністративних послуг в Україні знайшло відображення у розпорядженні КМУ “Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади”. У цій Концепції КМУ вперше надано поняття адміністративних послуг, зазначалися критерії, за допомогою яких визначалась належність послуг до адміністративних.

Відповідно до цієї Концепції адміністративна послуга розглядалася як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, які надають адміністративні послуги), що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод та законних інтересів за їх заявою.

До основних критеріїв, за допомогою яких визначалася належність послуг до адміністративних, законодавець відніс такі:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;
- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [170]. Як бачимо, законодавець уже в той час визначив головні ознаки адміністративної послуги. Щодо визначення самого поняття адміністративної послуги, то порівнюючи його із сучасним законодавчим поняттям, слід зазначити, що воно, по суті, аналогічне теперішньому.

У 2009 році КМУ прийняв постанову “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг”. У п. 1 затверджено Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг.

Адміністративна послуга визначалася як послуга, яка є результатом здійснення суб’єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов’язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

Також у цій постанові законодавцем крім поняття “адміністративна послуга” розкрито такі поняття, як “адміністративний акт”, “стандарт адміністративної послуги”. Отож, під адміністративним актом розуміли прийняте суб’єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків особи. Стандарт адміністративної послуги визначався, як акт, який видається суб’єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містять інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб.

Однозначним позитивом цієї постанови стало визначення основних видів діяльності, які складають адміністративні послуги. До них законодавець відносив:

- видачу ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень;
- реєстрацію (фактів, суб’єктів, прав, об’єктів, у тому числі легалізацію суб’єктів і актів (документів), нострифікацію та верифікацію);
- інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких заінтересованим фізичним та юридичним особам, а також об’єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт) [171].

Водночас В. Колпаков, вважає, що на сьогодні до основних видів діяльності з надання адміністративних послуг

(характеризує адміністративні послуги за їх предметом) належить:

- діяльність із видачі дозволів;
- реєстраційна діяльність та діяльність з ведення реєстрів;
- діяльність із легалізації актів, нострифікації та верифікації;
- діяльність щодо визнання певних соціальних статусів осіб [46, с. 29].

Загалом ми повністю погоджуємося із цим твердженням, однак частково вносимо уточнення у частину, де йдеться про діяльність із визнання соціальних статусів осіб, а саме, як зазначає вчений, призначення пенсій, субсидій та інших соціальних виплат слід вважати діяльністю з надання адміністративних послуг у тому разі, якщо всі сторони правовідносин задоволені і не виникає передумов публічно-правового конфлікту. Якщо вбачати, що особа звернулася до уповноваженого органу з приводу відповідного питання із заявою, яку надано у порядку чинного законодавства чи навіть положень Закону України “Про звернення громадян”, то у такому разі доцільно поділяти думку вченого, адже, по суті, виникатимуть правовідносини з надання адміністративної послуги.

Проте у разі, якщо при вирішенні питання з визнання того чи іншого соціального статусу особи виникають певні суперечності (публічний спір), то тоді особа може звернутися з адміністративним позовом до суду. Чинним законодавством передбачено й інший механізм захисту суб’єктивних публічних прав, свобод та інтересів у сфері публічних правовідносин, а саме розгляд та вирішення публічних спорів в порядку адміністративного судочинства.

Відповідно, предмет цих правовідносин складає оскарження рішень дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень, що дає нам можливість стверджувати про різний предмет адміністративних правовідносин.

У першому випадку – це правовідносини з надання адміністративних послуг.

У другому випадку – це адміністративно-судові правовідносини. Тож вся різниця полягає в порядку визнання певних соціальних статусів осіб.

Таким чином, можна вважати, що адміністративні послуги в основному складаються з послуг ліцензійного, дозвільного та реєстраційного характеру. Тут, на нашу думку, доцільно виокремити та розглянути поняття “ліцензійна послуга”, “дозвільна послуга” та “реєстраційна послуга” окремо.

У чинному законодавстві визначення понять “дозвільна послуга”, “ліцензійна послуга”, “реєстраційна послуга” відсутнє. Однак, низкою нормативно-правових актів регулюється порядок надання таких послуг. Пропонуємо розглянути кожен з вищезазначених послуг окремо.

Як ми зазначали вище, термін “дозвільна послуга” не визначено жодними нормативно-правовими актами, які регулюють дозвільну систему загалом. Натомість законодавством надається визначення таких термінів, як “дозвільна система” та “дозвільна система у сфері господарської діяльності”.

Законодавче визначення дозвільної системи надається у Положенні про дозвільну систему, затверджене постановою КМУ від 12.10.1992 № 576. Відповідно, під дозвільною системою розуміється особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [172].

Т. Коломоець розглядає це визначення дозвільної системи у вузькому та широкому аспектах. У вузькому, як особливий порядок здійснення дій, закріплених у Положенні про дозвільну систему переліком об’єктів, проведення операцій, які вимагають спеціальних дозволів компетентних органів. А у широкому аспекті дозвільна система складається із сукупності правил, що передбачають отримання дозволів на здійснення певної діяльності, а також правил, які регулюють контроль за цією діяльністю (виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян) [49, с. 64–65].

Під дозвільною системою у сфері господарської діяльності законодавець розуміє сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру [173].

О. Кузьменко досліджуючи дозвільні провадження як компоненту адміністративного процесу, дійшла висновку, що вищенаведені законодавчі положення дозвільної системи характеризуються такими основними особливостями дозвільної діяльності, як:

- публічний характер (дозвільна діяльність полягає у реалізації певного напрямку державної політики та державної функції щодо забезпечення внутрішньої безпеки);

- притаманний управлінський характер та зміст (дозвільна діяльність здійснюється у сфері державного регулювання забезпечення внутрішньої безпеки);

- здійснюється органами публічної влади шляхом реалізації владних повноважень;

- відповідні повноваження органів публічної влади полягають у організаційно-розпорядчій діяльності (прийняття обов'язкових рішень у формі дозвільних документів) [48, с. 102].

Однак предметом нашої зацікавленості є дозвільні послуги як складові адміністративних послуг. Дослідженням цієї проблематики, а саме діяльністю щодо видачі різного роду дозволів суб'єктами публічної адміністрації, тобто наданням дозвільних послуг, займався В. І. Сіверін. Він вважає, що дозвільна послуга суб'єкта публічної адміністрації – це організаційно-розпорядча, підзаконна, публічно-владна діяльність, що здійснюється посадовою особою органу публічної влади у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб [174].

Ми поділяємо це твердження, відзначаючи його узагальненість та універсальність.

На нашу ж думку, дозвільна послуга – це складова частина адміністративної послуги, що надається уповноваженими адміні-

стративними органами (їхніми посадовими особами), спрямована на забезпечення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб щодо реалізації порядку зазначених дій у постанові КМУ від 12.10.1992 № 576 з одного боку (вузького), а з іншого боку (широкого) – це діяльність щодо видачі уповноваженими державними (адміністративними) дозвільними органами дозвільних документів фізичним та юридичним особам. Отож, при формулюванні визначення терміну “дозвільна послуга” ми першочергово керувалися нормами, визначеними Положенням про дозвільну систему та Законом України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”.

Звідси випливає, що дозвільні послуги в діяльності органів ДФСУ в широкому сенсі складаються з правовідносин, які виникають між органами ДФСУ та платниками податків щодо видачі різних видів дозвільних документів, а в вузькому сенсі дозвільні послуги в діяльності органів доходів і зборів – це видача відповідними органами дозвільних документів фізичним та юридичним особам, спрямована на забезпечення їхніх законних прав та інтересів за їх запитам.

Термін “ліцензійна послуга” також не розглядається у вітчизняній нормативній базі, натомість Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” надається визначення таких термінів “ліцензія”, “ліцензування”. Вважаємо за необхідне розглянути зазначені терміни з метою формулювання терміну “ліцензійна послуга”.

Згідно з цим законом, а саме статтю 1, ліцензування – це видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [175].

Коментуючи це визначення, вітчизняний вчений Ю.М. Крупка влучно підкреслює, що ліцензування виступає у ролі особливої процедури офіційного підтвердження права господарюючого суб'єкта на ведення певного виду діяльності з обов'язковим

додержанням останнім правил, стандартів та нормативних вимог [176, с. 16].

На підтвердження цих слів у статті 12 Господарського кодексу України визначено, що ліцензування розглядається як один із засобів регульовального впливу держави на діяльність суб'єкта господарювання [177].

Водночас автори Юридичної енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка зазначають, що ліцензування, з одного боку, є методом державного регулювання господарських відносин, а з іншого – це метод регулювання цивільно-правових відносин щодо об'єктів інтелектуальної власності. Перша частина цього трактування про те, що ліцензування господарської діяльності, яке складається із отримання суб'єктами господарювання спеціального документа державного зразка – ліцензії, що видається визначеним законодавством уповноваженим органом влади на право займатися певним видом господарської діяльності, як і визначення терміну “ліцензування”, що надав Ю.М. Крупка, підштовхує нас до спільного висновку, що ліцензування здійснюється з метою надання дозволу у формі ліцензії на право зайняття певним видом господарської діяльності.

Інша частина, яка стосується укладення ліцензійних договорів між ліцензіаром та ліцензіатом на право використовувати об'єкти права інтелектуальної власності за певних ліцензійних умов, належить до цивільно-правових відносин [178, с. 513]. Це право на укладення ліцензійних договорів полягає у наданні дозволу ліцензіара як суб'єкта права інтелектуальної власності використовувати належний йому об'єкт інтелектуальної власності іншій особі – ліцензіату [179, с. 312]. Однак надалі при формуванні висновків та узагальнень відповідний метод цивільно-правового регулювання, а саме ліцензування об'єктів інтелектуальної власності, не будемо враховувати, оскільки здебільшого ці правовідносини виникають та реалізуються між суб'єктами приватного права, що не передбачає участі суб'єктів владних повноважень, на відміну від господарських правовідносин.

Під ліцензією законодавець розуміє документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом

визначеного строку у разі його встановлення КМУ за умови виконання ліцензійних умов. Аналізуючи відповідне визначення, ми цілком погоджуємося із авторами науково-практичного коментаря господарського кодексу України, які характеризують ліцензію як документ державного зразка, який дає право на здійснення певного виду господарської діяльності, що згідно з чинним законодавством підлягає обмеженню [180, с. 30].

З наведених вище законодавчих та коментованих положень, на наш погляд, ліцензійну послугу слід розглядати як складову частину адміністративної послуги, що надається уповноваженими адміністративними органами, яка спрямована на забезпечення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб (суб'єктів господарювання) шляхом видачі спеціального засвідчувального документа для проведення певного виду господарської діяльності.

Органи, які надають ліцензії на певний вид господарської діяльності, визначено у Переліку органів ліцензування, затвердженому постановою КМУ від 14.11.2000 № 1698. Цей перелік розроблено у формі таблиці, у якій зазначено 33 органи ліцензування та види господарської діяльності, кожен із яких підлягає ліцензуванню відповідним органом [181]. До прикладу, до компетенції податкових органів належать повноваження щодо ліцензування таких видів господарської діяльності:

- виробництво та оптова торгівля спирту етилового (в тому числі біоетанолу), коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного та плодового, спирту-сирцю виноградного та плодового, алкогольних напоїв;

- виробництво та оптова торгівля тютюновими виробами;
- роздрібна торгівля алкогольними напоями та тютюновими виробами.

Отож, зазначимо, що ліцензійні послуги в діяльності ДФСУ становлять правовідносини, які виникають між податковими органами та суб'єктами господарювання щодо отримання спеціального права останніх на виробництво та торгівлю (оптову та роздрібну) алкогольними та тютюновими виробами.

Питання, пов'язані із наданням реєстраційних послуг адміністративними органами, досить широко регламентуються вітчиз-

няним законодавством. При цьому, як і в попередніх випадках, термін “реєстраційна послуга” не визначено нормативно-правовими актами.

Загалом діяльність держави щодо реалізації реєстраційних правовідносин проводиться в рамках 4 основних напрямів, а саме:

- державна реєстрація актів цивільного стану;
- державна реєстрація речових прав на нерухоме майно;
- державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- легалізація об’єднань громадян, державна реєстрація друкованих ЗМІ та інформаційних агентств [182].

Зазначимо, що кожен з перелічених напрямів реєстраційної діяльності регулюється величезною кількістю своїх нормативно-правових актів.

Водночас думки фахівців щодо реєстраційної діяльності та її основних видів дещо різняться.

Зокрема, О.В. Кузьменко (2013 р.) реєстраційну діяльність розглядає, як юридичну процедуру, що передбачає певні заходи, за результатами яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб’єкта чи наділення новими правовими ознаками об’єкта, а реєстраційне провадження – як діяльність уповноважених органів публічної адміністрації (урегульована чинним адміністративно-процесуальним законодавством), яка вирішує питання: а) офіційного визнання законності нормативно-правових актів; б) законності дій фізичних та юридичних осіб; в) наділення суб’єктів права відповідними правами та обов’язками; г) обліку та фіксації юридичних фактів, з наступним поділом їх на реєстрацію юридичних осіб, політичних партій, громадських організацій, релігійних організацій, актів цивільного стану, прав на нерухоме майно, обмежень відповідних прав та транспортних засобів [48, с. 113–114].

Е.Ф. Демський (2008 р.) говорить про спрямування реєстраційних проваджень: перше, на встановлення фактів, що мають юридичне значення, друге, на офіційне визнання в адміністративному порядку прав та обов’язків фізичних та юридичних осіб, класифікуючи їх на три головні групи проваджень, які виникають та реалізуються:

– у справах про встановлення фактів, що мають юридичне значення (реєстрація народження і смерті, визнання безвісно відсутньою, укладення, усиновлення, зміна прізвища та імені, по батькові особи, розірвання шлюбу тощо);

– у справах щодо забезпечення реалізації конкретних суб'єктивних прав (реєстрація рухомого та нерухомого майна, підприємницької та господарської діяльності, правочинів, договорів тощо);

– у справах щодо захисту законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб (визнання правового статусу цих осіб, їхніх особистих майнових і немайнових прав, а також обмеження, зміна та припинення цих прав, нострифікація та верифікація) [53, с. 194].

О.М. Бандурка та М.М. Тищенко (2002 р.) виділяють такі групи реєстраційних проваджень, пов'язаних із:

– реєстрацією певних фактів (актів), таких як акти громадянського стану, видача громадянам певних посвідчень;

– реєстрацією колективних договорів;

– реєстрацією суб'єктів (підприємницької діяльності, фінансових установ, громадських об'єднань і т. д.) [50, с. 194].

Як бачимо, фахівці у відповідних тлумаченнях розкривають усю універсальність, багатофункціональність та багатогранність сутності реєстраційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Відповідно до цих суджень та основних напрямів реєстраційної діяльності суб'єктів публічної адміністрації реєстраційна послуга – це складова частина адміністративної послуги, що надається уповноваженими адміністративними органами (ОВВ, ОМС, їхніми посадовими особами), спрямована на забезпечення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб щодо державної реєстрації суб'єктів (визнання певного статусу за ними), їх суб'єктивних прав на рухоме та нерухоме майно, актів цивільного стану, інших юридичних фактів, а також легалізації різних об'єднань громадян, визначених чинним законодавством.

Тому, як бачимо, категорія “адміністративна послуга” за змістом є ширшою, ніж категорії “дозвільна послуга”, “ліцензійна послуга” та “реєстраційна послуга”, зокрема, вони співвідносяться за принципом загального та особливого.

Із проаналізованих нами нормативних положень вітчизняного та зарубіжного законодавства та теоретичних напрацювань вчених-адміністративістів щодо категорії “адміністративна послуга” необхідно класифікувати останні за певними критеріями:

1) за суб’єктом надання адміністративні послуги слід поділяти на:

– державні (ті, що надаються органами державної виконавчої влади);

– муніципальні (ті, що надаються органами місцевого самоврядування);

2) за суб’єктом звернення адміністративні послуги класифікуються на:

– індивідуальні (ті, що надаються за зверненням фізичної особи);

– колегіальні (ті, що надаються за зверненням юридичної особи);

3) за способами надання адміністративні послуги можна розділяти на:

– контактні (ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг);

– електронні (ті, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг шляхом інтеграції із веб-порталами органів публічної адміністрації);

4) за прийняттям кінцевого рішення щодо звернення адміністративні послуги поділяються на:

– позитивні (ті, які передбачають задоволення звернення шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта щодо видачі: довідок, ліцензій, сертифікатів, патентів, посвідчень та відповідних дублікатів щодо зазначених документів);

– негативні (передбачають відмову у задоволенні звернення з підстав, визначених законом).

Таким чином, розглянувши основні аспекти поняття адміністративної послуги, її ознак та складових частин, можемо констатувати:

по-перше, адміністративну послугу доцільно розглядати у вузькому та широкому значеннях;

по-друге, провівши дослідження окремих положень вітчизняного законодавства, що регулює сферу надання адміністративних послуг та систематизувавши позиції українських науковців, слід виокремлювати чотири базові ознаки адміністративної послуги;

по-третє, адміністративна послуга складається із послуг дозвільного, ліцензійного та реєстраційного характеру, а дозвільна, ліцензійна, реєстраційна послуги, відповідно, є складовими частинами адміністративної послуги;

по-четверте, класифіковано адміністративні послуги за чотирма критеріями.

4.2. Процедура надання адміністративних послуг у контексті реформи публічного адміністрування

Процедура здійснення провадження з надання адміністративних послуг загалом урегульована профільним законом (“Про адміністративні послуги”), передусім ст. 9–12, у яких прописано положення щодо порядку надання послуг, відомчих документів, зокрема інформаційних та технологічних карток, правового статусу центрів надання адміністративних послуг та посадових осіб, відповідальних за діяльність центрів, строковості надання та платності послуг. Проте в Законі України “Про адміністративні послуги” відсутня регламентація чіткої етапізації (стадійності) самого процесу надання адміністративної послуги. Тобто питання адміністративної процедури надання адміністративних послуг щодо розмежування порядку надання на конкретній стадії в законі відсутнє.

Принагідно зазначимо, що переважна більшість наукових праць та напрацювань присвячена дослідженню адміністративних послуг в інституціональній площині, насамперед розглянуто дефінітивні конструкції категорії “адміністративна послуга” та окремих суміжних категорій, розроблено різні класифікації, актуалізовано питання правового статусу суб’єктів надання послуг, враховуючи адміністративну реформу, що триває.

Також аналізується проблематика вдосконалення чинних практик надання послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в розрізі децентралізації, запровадження

електронного урядування. Якраз такі удосконалення механізмів надання адміністративних е-послуг є, напевно, найпріоритетнішим шляхом модернізації системи електронного урядування.

Тому отримують схвалення пропозиції щодо запровадження віртуальних офісів електронних послуг та їх переваг у контексті порівняння механізмів надання адміністративних послуг, а саме:

- запровадження нових організаційно-технологічних форм надання громадянам адміністративних послуг, досягнення максимальної прозорості, забезпечення відкритості та рівності умов під час розгляду звернень, надання інформаційно-консультаційних послуг, забезпечення законних прав та інтересів суб'єктів звернення;

- організація електронного документообігу між суб'єктами надання адміністративних послуг та ЦНАП у процесі надання послуг;

- надання електронних сервісів суб'єктам звернення в процесі отримання адміністративних послуг, таких як створення профілю в електронному кабінеті користувача, електронна консультація, попередній запис на прийом до адміністратора ЦНАП, перегляд інформації про стан справ, перегляд електронних повідомлень [183, с. 215–216].

Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень виокремлюють такі пріоритетні напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг:

- запровадження інформаційних технологій у роботі ЦНАП (попереднє завантаження заяви та відсканованих документів через Інтернет, можливість відстеження стану черги у центрах надання адміністративних послуг та його територіальних підрозділах на веб-сайті центра, інтеграція інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг);

- удосконалення системи якості надання адміністративних послуг (механізмів, контролю, моніторингу та зворотного зв'язку);

- покращення взаємодії органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади [184].

Ми поділяємо науково-обґрунтовуючий підхід О. Буханевича щодо процедури реалізації провадження з надання адміністративних послуг, який трактує відповідну процедуру як закріплений в технологічній картці порядок надання адміністративної послуги з метою реалізації прав, свобод та законних інтересів суб'єктів звернення. На думку вченого, відповідна процедура включає три стадії:

- реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення;
- опрацювання звернення та оформлення (погодження) результату надання адміністративної послуги;
- видавання результату надання адміністративної послуги та його реєстрація [185, с. 126–131].

З позиції законодавця (положень Закону України “Про адміністративні послуги”), саме в технологічній картці адміністративної послуги регулюється процедура надання відповідної послуги, оскільки це документ внутрішньовідомчого користування, у якому відображено:

- етапи опрацювання звернення;
- структурні підрозділи та посадові особи, відповідальні за розвиток справи (звернення) за етапами;
- строки виконання кожного з етапів;
- можливі результати та способи отримання індивідуального адміністративного акта (у разі задоволення звернення);
- в окремих випадках (залежно від суб'єкта надання послуги (адміністративного органу) наводиться схематична конструкція послідовного виконання етапів надання адміністративної послуги.

Ми переконані, що якщо більш широко розглядати процедуру надання адміністративних послуг відповідно до положень зазначеного закону, то варто акцентувати увагу:

по-перше, на розмежуванні механізмів надання адміністративних послуг через Центри надання адміністративних послуг та Єдиний державний веб-портал адміністративних послуг.

Відзначимо, що з практичного боку більшість адміністративних послуг надаються в ЦНАП, які функціонують у форматах робочого органу або структурного підрозділу місцевої державної адміністрації чи органу місцевого самоврядування, де адмі-

ністратори (посадові особи органу, що утворив ЦНАП, відповідальні за організацію надання адміністративних послуг) шляхом взаємодії із суб'єктом надання здійснюють відносини щодо надання адміністративних послуг.

Організацію функціонування ЦНАП умовно можна розділити на діяльність в межах фронт-офісу та бек-офісу, де фронт-офіс – це службовий простір (приміщення), в якому розташовано зал очікування та робочі місця адміністраторів ЦНАП, де відбувається контакт із суб'єктом звернення, а бек-офіс – це сукупність структурних підрозділів, робочі місця посадових осіб, відповідальних за процес опрацювання звернення та прийняття проміжних та кінцевого рішень щодо надання адміністративної послуги.

Законодавець встановлює такий порядок надання адміністративних послуг, який передбачає використання Єдиного державного порталу адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Відповідний портал діє як інформаційно-консультуючий ресурс, де містяться відомості стосовно видів адміністративних послуг залежно від сфери публічного адміністрування (як послуг, що надаються через ЦНАП, так і е-послуг, які надаються через електронні кабінети, зареєстровані на веб-порталах органів публічної адміністрації), витягів положень з інформаційної картки (правової основи, адміністративного збору, строку надання, результату та способу отримання результату, підстав відмови, порядку оскарження).

Загальний процес надання е-послуг регламентований Порядком інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затвердженим спільним Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [186].

Наразі в Україні електронні адміністративні послуги надаються обмеженим колом суб'єктів, серед яких лідерами є органи юстиції, Державна фіскальна служба та органи Національної поліції. Це зумовлено насамперед тим, що процес надання

електронних адміністративних послуг перебуває в стані трансформації і залежить від багатьох факторів, зокрема іт-обізнаності населення, стану покриття інтернет-мережі, дієвої розробки механізму запровадження електронних підписів та головного – *єдиного* електронного підпису задля надання адміністративних послуг у будь-якому органі публічної адміністрації;

по-друге, аналіз порядку надання адміністративних послуг надає змогу виокремити типову стадійність та етапізацію. Зокрема, до стадій та відповідних етапів надання адміністративної послуги можна віднести:

перша стадія, *звернення до ЦНАП (реєстрація електронного кабінету на веб-порталі органу публічної адміністрації з метою отримання е-послуги) для надання адміністративної послуги.* До етапів реалізації цієї стадії слід віднести:

– отримання інформації щодо умов та порядків надання адміністративної послуги (е-послуги) через інформаційну картку, розміщену на веб-порталі адміністративного органу або на Єдиному державному порталі адміністративних послуг;

– консультування адміністратором ЦНАП щодо умов та порядків надання адміністративної послуги;

– подання заяви або заповнення е-форми з урахуванням механізму отриманого попередньо електронного цифрового підпису та у випадках, передбачених законом, необхідних супровідних документів (посвідчувальних документів (що посвідчують громадянство України, особу іноземця, особу без громадянства, чи окремий статус наприклад військовослужбовців, внутрішньо переміщених осіб), документів військового обліку, свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану, транспортних документів (що підтверджують надання особі спеціального права на керування транспортним засобом відповідної категорії, що посвідчують проходження обов'язкового технічного контролю транспортних засобів відповідної категорії, на транспортний засіб та його складові частини, у тому числі реєстраційні документи), документів про трудову діяльність, трудовий стаж і заробітну плату громадянина, документів про освіту та/або професійну кваліфікацію, науковий ступінь та вчене звання і документи, пов'язані з проходженням навчання, що надаються закладами

освіти, медичних документів (довідок, висновків інших документів, що надаються закладами охорони здоров'я) та документів медико-соціальної експертизи, архівних документів, судових документів (рішень, вироків, ухвал, постанов судів), установчих документів юридичної особи, документів органів опіки та піклування (рішень, висновків, дозволів), посвідчень та документів, що підтверджують право громадянина на отримання соціальної допомоги, документів про державні і відомчі нагороди, державні премії та знаки розрізнення);

друга стадія, *опрацювання звернення на отримання адміністративної послуги (e-послуги)*. Етапами здійснення відповідної стадії є:

- реєстрація звернення (заяви, e-форми) відповідальним структурним підрозділом;

- перевірка (обробка) даних на відповідність чинному законодавству документів, що були додані до заяви (вказаних в e-формі звернення);

третя стадія, *прийняття рішення щодо звернення на отримання чи відмову в отриманні адміністративної послуги (e-послуги)*:

- якщо документи відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення шляхом проходження звернення (пакету документів) за належністю у структурному підрозділі(лах) для проставлення необхідних резолюцій; 2) ухвалення кінцевого рішення керівником органу або іншою відповідальною особою (здебільшого одним із заступників керівника) щодо задоволення звернення у формі розпоряджень, рішень; 3) видавання (отримання) індивідуального акта адміністративної послуги (паспорта, довідки, ліцензії, свідоцтва, посвідчення та іншого) у законодавчо встановлений спосіб;

- якщо документи не відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення про відмову у видачі індивідуального акта адміністративної послуги у зв'язку з невідповідністю законодавству переліку документів або встановлених вимог; 2) ухвалення рішення про відмову у наданні індивідуального акта адміністративної послуги; 3) видавання (отримання) рішення про відмову у наданні адміністративної послуги.

Отже, на наш погляд, процедура реалізації провадження з надання адміністративних послуг – це нормативно регламентований порядок (регулюється відомчими документами, зокрема технологічними картками) послідовного виконання процесуальних дій (етапів) посадовими особами (адміністраторами, консультантами, модераторами) ЦНАП щодо консультування суб'єктів звернення, реєстрації звернення, направлення звернення за належністю (у структурні підрозділи) для опрацювання та накладення резолюції на кожному з етапів та прийняття остаточного рішення щодо задоволення чи відмови у зверненні стосовно видачі індивідуального акта дозвільного, посвідчувального, реєстраційного, ліцензійного, атестаційного типів.

Висновки до розділу IV

1. Адміністративна послуга розглядається у вузькому та широкому значеннях.

У вузькому значенні адміністративна послуга є різновидом публічної послуги, яка виражається у реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації, а саме державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У широкому значенні адміністративна послуга – це комплекс адміністративних (публічних) правовідносин, які виникають у процесі здійснення владних повноважень органом публічної адміністрації (їх посадовими особами) щодо реалізації конституційних суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням (з їхньої ініціативи) з метою отримання відповідного результату.

2. Провівши дослідження окремих положень вітчизняного законодавства, що регулює сферу надання адміністративних послуг, та систематизувавши позиції українських науковців, слід виокремити чотири базові ознаки адміністративної послуги:

перше, надання адміністративної послуги здійснюється тільки за ініціативності суб'єкта звернення (фізичної та юридичної особи), при чому іншою стороною завжди виступає суб'єкт надання (з владними повноваженнями), який ухвалює остаточне рішення;

друге, надаючи адміністративні послуги, суб'єкт надання (орган публічної адміністрації, посадові особи) реалізовує свої владні повноваження та виконує владні функції;

третє, тільки у законодавчому акті визначено право щодо отримання адміністративної послуги;

четверте, остаточним документально-процесуальним рішенням, у якому задовольняється ініціатива суб'єкта звернення щодо отримання адміністративної послуги, є індивідуально-конкретний адміністративний акт.

3. Адміністративна послуга складається із послуг дозвільного, ліцензійного та реєстраційного характеру, а дозвільна, ліцензійна, реєстраційна послуги, відповідно, є складовими частинами адміністративної послуги.

4. Класифіковано адміністративні послуги за чотирма критеріями:

за суб'єктом надання адміністративні послуги слід поділяти на:

- державні (ті, що надаються органами державної виконавчої влади);

- муніципальні (ті, що надаються органами місцевого самоврядування);

за суб'єктом звернення адміністративні послуги класифікуються на:

- індивідуальні (ті, що надаються за зверненням фізичної особи);

- колегіальні (ті, що надаються за зверненням юридичної особи);

за способами надання адміністративні послуги можна розділяти на:

- контактні (ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг);

- електронні (ті, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг шляхом інтеграції із веб-порталами органів публічної адміністрації);

за прийняттям кінцевого рішення щодо звернення адміністративні послуги поділяються на:

– позитивні (ті, які передбачають задоволення звернення шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта щодо видачі: довідок, ліцензій, сертифікатів, патентів, посвідчень та відповідних дублікатів щодо зазначених документів);

– негативні (передбачають відмову у задоволенні звернення відповідно до підстав, визначених законом).

5. Встановлено, що процедура реалізації провадження з надання адміністративних послуг – це нормативно регламентований порядок (регулюється відомчими документами, зокрема технологічними картками) послідовного виконання процесуальних дій (етапів) посадовими особами (адміністраторами, консультантами, модераторами) ЦНАП щодо консультування суб'єктів звернення, реєстрації звернення, направлення звернення за належністю (у структурні підрозділи) для опрацювання та накладення резолюції на кожному з етапів та прийняття остаточного рішення щодо задоволення чи відмови у зверненні стосовно видачі індивідуального акта дозвільного, посвідчувального, реєстраційного, ліцензійного, атестаційного типів.

6. Аналіз загального порядку надання адміністративних послуг надає змогу виокремити певну стадійність. Зокрема, до етапів надання адміністративної послуги можна віднести:

перше, звернення до ЦНАП (реєстрування електронного кабінету на веб-порталі органу публічної адміністрації з метою отримання е-послуги) для надання адміністративної послуги. До етапів реалізації цієї стадії слід віднести:

– отримання інформації щодо умов та порядків надання адміністративної послуги (е-послуги) через інформаційну картку, розміщену на веб-порталі адміністративного органу або на Єдиному державному порталі адміністративних послуг;

– консультування адміністратором ЦНАП щодо умов та порядків надання адміністративної послуги;

– подання заяви або заповнення е-форми з урахуванням механізму отриманого попередньо електронного цифрового підпису та у випадках, передбачених законом, необхідних супровідних документів;

друге, опрацювання звернення на отримання адміністративної послуги (е-послуги). Етапами здійснення відповідної стадії вважаються:

– реєстрація звернення (заяви, е-форми) відповідальним структурним підрозділом;

– перевірка (обробка) даних на відповідність чинному законодавству документів, доданих до заяви (вказаних в е-формі звернення);

третє, ухвалення рішення щодо звернення для надання чи відмови у наданні адміністративної послуги (е-послуги):

– якщо документи відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення шляхом проходження звернення (паketу документів) за належністю у структурному підрозділі(лах) для поставлення необхідних резолюцій; 2) ухвалення кінцевого рішення керівником органу або іншою відповідальною особою (здебільшого одним із заступників керівника) щодо задоволення звернення у формі розпоряджень, рішень; 3) видача (отримання) індивідуального акта адміністративної послуги (паспорта, довідки, ліцензії, свідоцтва, посвідчення та іншого) у законодавчо встановлений спосіб;

– якщо документи не відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення про відмову у видачі індивідуального акта адміністративної послуги у зв'язку з невідповідністю законодавству переліку документів або встановлених вимог; 2) ухвалення рішення про відмову у наданні індивідуального акта адміністративної послуги; 3) видавання (отримання) рішення про відмову в наданні адміністративної послуги.

В И С Н О В К И

За результатами проведеного монографічного дослідження узагальнено адміністративно-процесуальну теорію та положення адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства щодо вирішення наукової проблеми, зумовленої застарілістю наукових розробок, недостатньою кількістю, а подекуди і відсутністю новітніх досліджень та напрацювань з питань аналізу правової природи адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування.

У монографії правову природу адміністративного процесу досліджено крізь призму впливу сучасної концепції “публічне адміністрування”, що зумовила трансформацію предметів адміністративного права і процесу, оновлення понятійного апарату адміністративно-процесуальної теорії, процесуальні зміни адміністративного законодавства, приведення їх у відповідність до західних стандартів процедур здійснення адміністративних проваджень. Як наслідок, автором суттєво вдосконалено понятійний апарат адміністративно-процесуальної теорії, зокрема сформульовано та запропоновано авторські визначення таких понять: “публічне адміністрування”, “публічне управління”, “конфліктний адміністративний процес”, “сервісний адміністративний процес”, “деліктне адміністративне провадження”, “судове адміністративне провадження”, “адміністративна відповідальність у теоретичному та нормативному розрізах”, “процедура реалізації проваджень адміністративного процесу” та інше. Крім того, розв’язання окресленої наукової проблеми спонукало автора звернутися до розгляду актуального питання співвідношення категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження”, результатом чого став нормативний аналіз адміністративних процедур реалізації проваджень адміністративного процесу у площині оновлення кодифікованого адміністративно-процесуального законодавства.

Таким чином, сформульовані висновки монографічного дослідження спрямовані на вдосконалення теорії адміністративно-процесуальної науки, а також розроблені рекомендації стосовно вдосконалення окремих положень адміністративного законодав-

ства повною мірою відповідають меті та поставленим завданням. Отож, основними висновками, на наш погляд, є такі.

Починаючи із середини двохтисячних років, категорія “публічне адміністрування” активно використовується вченими адміністративістами у зв’язку із переосмисленням доктринальних концепцій розвитку адміністративно-правової школи (від теорії “управління” до “людиноцентризму”), запозиченням західної навчально-наукової методології, зокрема щодо вивчення дисципліни “адміністративне право”, імплементацією кращих практик із нормативних положень європейського та американського законодавств у вітчизняне законодавство та низкою інших політичних та соціально-економічних факторів, пов’язаних із євроінтеграційними процесами.

Наразі актуальність у застосуванні теоретичної категорії “державне управління” у контексті вивчення дисциплін адміністративного циклу у вищих школах, передусім адміністративного права, практично відпала та втратила свій сенс з огляду на трансформацію категоріально-термінологічного апарату стосовно заміни відповідної категорії категоріями “публічне адміністрування” та “публічне управління”.

У вузькому значенні категорія “публічне адміністрування” – це діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб; “публічна адміністрація” – це сукупність державних та муніципальних органів, діяльність яких має спрямовуватися на задоволення публічного інтересу суспільства. У широкому значенні “публічне адміністрування” – діяльність публічної адміністрації щодо реалізації публічного інтересу, спрямована на забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах”; “публічна адміністрація” – це система державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідно до законодавства України реалізують функції публічного адміністрування у публічно-правових відносинах, у тому числі відносинах з надання адміністративних послуг щодо реалізації публічного інтересу.

Системноутворювальною складовою, по суті, базовою під час трактування категорії “публічне адміністрування”, виступатиме

“публічний інтерес”, що з одного боку, розглядатиметься як квінтесенція можливості безперешкодної реалізації публічних міжнародних та конституційних прав, таких як: право на формування влади (виборче право), на публічну службу, на соціально-економічне забезпечення, з іншого – як діяльність публічних органів у площині дотримання принципів законності, верховенства права, гласності, невідворотності покарання.

Публічне управління в загальному значенні – це внутрішньо-організаційна діяльність публічних суб’єктів, а деталізовано – процеси, пов’язані зі вступом, проходженням та припиненням публічної служби; виконання завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва; організаційно-правове забезпечення функціонування публічного органу (нормативне, кадрове, фінансове, матеріально-технічне). Співвідношення категорій “публічне адміністрування” та “публічне управління” відповідатиме принципу “від загального до особливого (спеціального)”, де публічне адміністрування – загальне поняття, а публічне управління – спеціальне.

Очевидний вплив концепції “публічне адміністрування” на розвиток дисциплін адміністративно-правового циклу зумовлений:

– нормативними змінами у контексті системного оновлення нормативно-правової бази, передусім законодавчої бази, коли мова йде про функціональне впровадження нових інститутів адміністративного юридичного циклу (інститути “адміністративної юстиції (КАСУ 2005 р.)”, “адміністративних послуг (ЗУ “Про адміністративні послуги 2012 р.)”);

– теоретично-категоріальними змінами, оновленням понятійного апарату та тематичного наповнення дисциплін адміністративно-правового циклу, зокрема правового регулювання державного управління, що є логічним завершенням (наслідком) проведених фундаментальних наукових напрацювань провідними науково-методичними правовими адміністративними школами.

З урахуванням адміністративної реформи, що проводиться, до основних напрямів реформування необхідно віднести такі:

1) реформа інституту адміністративної юстиції (адміністративного судочинства): 2004 р. – прийняття КАСУ; 2005 р. – утворення системи адміністративних судів; 2017 р. – внесення змін до КАСУ стосовно розмежування форм судочинства, уточнення загальної, предметної (підсудність) юрисдикції, реорганізації касаційної інстанції; 2018 р. – оптимізація системи місцевих загальних судів (першої інстанції).

2) утворення нового інституту адміністративного права – інституту адміністративних послуг: 1998–2006 рр. – концептуально-нормативне зумовлення реформування процедур надання державних (адміністративних) послуг; 2008 р. – початок функціонування першого в Україні центру надання адміністративних послуг “Прозорий офіс”; 2011 р. – запуск мережі центрів обслуговування платників податків як центрів надання адміністративних послуг державних податкових інспекцій; 2012 р. – прийняття Закону України “Про адміністративні послуги”.

3) реформа інституту публічної служби: 2016 р. – прийняття нового Закону України “Про державну службу”, яким уточнено специфіку процедури вступу на державну службу; оптимізовано кількість категорій та рангів державної служби;

4) реформа судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів: 2016 р. – внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя); реорганізовано суддівське самоврядування; змінено процедуру вступу на посаду судді; введення інституту Конституційної скарги; реорганізовано касаційну інстанцію;

5) адміністративно-територіальна реформа (децентралізація): 2015 р. – прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” та початок добровільного об’єднання територіальних громад.

Однією із основних елементних складових публічного адміністрування є категорія “публічний інтерес”, оскільки саме публічному інтересу відведено роль кінцевого результату, самоцілі діяльності державних органів та інших управлінських інституцій. Зміст публічного інтересу в контексті його забезпечення органами публічної адміністрації полягає у реалізації суспільних та особистісних потреб залежно від сфери управління та предмета звернення.

Публічний інтерес в адміністративно-судовому провадженні щодо предмета оскарження буде двостороннім, а саме виражатиметься залежно від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі, якщо позивачем у спорі буде фізична та юридична особа (не наділена владними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме у тому ж таки визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації. Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт з владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та іншим небезпечним суспільним проявам.

Публічний інтерес у деліктному адміністративному провадженні виражається у застосуванні суб'єктом з владними повноваженнями заходів адміністративного примусу, зокрема запобіжного типу (адміністративного попередження). Задоволення публічного інтересу суспільства у адміністративно-деліктному провадженні здійснюватиметься і під час застосування заходів адміністративного припинення при вчиненні самого правопорушення шляхом застосування заходів адміністративного припинення правоохоронним суб'єктом.

У правовідносинах з надання адміністративних послуг (сервісних) публічний інтерес виражатиметься шляхом задоволення звернення щодо отримання певного індивідуально-конкретного документа посвідчувального, дозвільного, ліцензійного, реєстраційного чи іншого типу, а саме надання індивідуального адміністративного акта публічною адміністрацією.

Сучасна теорія адміністративно-процесуальної науки надає змогу розглядати категорію “адміністративний процес” через призму трьох основних підходів до її визначення.

Перший підхід – конфліктний (у випадку вирішення справ у порядку КУпАП – юрисдикційний) адміністративний процес, який полягає у розв'язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судових справ, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звер-

нення громадян”). Тобто адміністративно конфліктний процес – це діяльність суб’єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб’єкт, не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб’єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядку) або суб’єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних осіб), притягує їх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб’єктів без владних (фізичних, юридичних осіб) повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Другий підхід – судовий адміністративний процес, що полягає у діяльності судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) з розгляду та вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) у порядкух, визначених КАСУ та КУпАП.

Третій підхід – сервісний (управлінський, неконфліктний (неюрисдикційний) адміністративний процес, що характеризується неконфліктною діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ щодо фізичних та юридичних осіб за їхніми зверненнями (правовідносини з надання адміністративних послуг), а також у площині управлінської інтерпретації – це відомчо-організаційна діяльність публічної адміністрації, зокрема виконання розпоряджень, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва у межах посадових обов’язків, в тому числі з питань організації правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення суб’єктів публічної адміністрації.

Судова концепція адміністративного процесу – діяльність судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку КАСУ та діяльність судів в деліктних справах у порядку КУпАП. Деліктна концепція адміністративного процесу трактує його як діяльність судів та органів публічної адміністрації, в тому числі правоохоронних органів, стосовно запобігання, припинення та накладення адміністративних стягнень за вчинені адміністративні правопорушення у порядку КУпАП. Управ-

лінська концепція інтерпретації адміністративного процесу – це діяльність публічної адміністрації щодо проходження публічної служби, зокрема виконання посадових обов’язків відповідно до завдань та функцій адміністративного органу, а також діяльність із надання адміністративних послуг.

Співвідношення категорій “адміністративний процес”, “адміністративна процедура”, “адміністративне провадження” у практичній площині, тобто через призму діяльності державної влади, доцільно трактувати так:

адміністративний процес – це адміністративно-судова, адміністративно-деліктна та управлінська діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішення справи, а також нормативним забезпеченням;

адміністративна процедура – порядок послідовного виконання процесуальних дій в межах регламентованої стадійності та етапізації щодо розгляду адміністративної справи, який регулюється одним або декількома законодавчими чи підзаконними актами;

адміністративне провадження – нормативно встановлений порядок виконання процесуальних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи.

Будь-яке із вищезазначених трактувань адміністративного процесу містить характерні складові, у яких регламентовані порядки реалізації індивідуальних адміністративних справ. Згідно з теорією адміністративного процесу такими складовими (елементи адміністративного процесу) слід вважати адміністративні провадження.

Конфліктний адміністративний процес складається з таких адміністративних проваджень: 1) адміністративно-судове провадження; 2) деліктне адміністративне провадження (провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційне); 3) провадження адміністративного оскарження (провадження щодо розгляду скарг громадян згідно із Законом України “Про звернення громадян”).

Адміністративно-судове провадження – діяльність адміністративних судових установ щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку КАСУ.

Деліктне адміністративне провадження – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (вищих посадових осіб територіальних органів), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо притягнення осіб, що вчинили адміністративні делікти, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження, публічного припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані КУпАП) та заходи публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Провадження адміністративного оскарження – оскарження індивідуально-конкретних рішень органів публічної адміністрації (посадових осіб) в порядку, визначеному Законом України “Про звернення громадян”, а саме до вищого органу (посадової особи) щодо органу (посадової особи), який прийняв рішення.

Сервісний адміністративний процес складається з таких адміністративних проваджень: провадження з надання адміністративних послуг (дозвільне (довідкове), реєстраційне, ліцензійне, соціальне та ін.), а також у площині внутрішньовідомчої діяльності щодо вступу, проходження публічної (державної та муніципальної) служби (виконання розпоряджень, доручень та вказівок безпосереднього та вищого керівництва з питань посадової компетенції та заходів організаційного характеру, таких як: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного).

Окремо необхідно звернути увагу на провадження у справах про адміністративні правопорушення (деліктне), а саме відповідне провадження необхідно відносити до складової судового адміністративного процесу тільки в тому разі, якщо повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративного правопорушення належать судам (судова юрисдикція).

Аналіз Проекту Закону “Про адміністративну процедуру”, положень Розділу IV “Адміністративне провадження”, у якому законодавцем розкрито поетапність реалізації адміністративного провадження, надав змогу систематизувати етапізацію типової

адміністративної процедури здійснення адміністративного провадження, основними стадіями якої є: відкриття провадження в адміністративній справі, підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення, розгляд та вирішення адміністративної справи.

Спектр адміністративно-процесуальних правовідносин (відносин адміністративного процесу), їх значення та класифікації слід розглядати крізь призму концептуальної інтерпретації, характеристик юридичної природи та правової регламентації адміністративного процесу. Адміністративні відносини набуватимуть статусу адміністративно-процесуальних у разі комплексної реалізації адміністративного провадження за нормативно визначеною адміністративною процедурою.

Враховуючи трактування адміністративного процесу у контексті поділу на конфліктний, судовий та сервісний, а також розмежування відповідних процесів на регламентовані порядки розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ – адміністративних проваджень – за нормативно встановленою адміністративною процедурою передбачається поділ відносин адміністративного процесу на:

- відносини судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації (адміністративної юстиції);
- деліктні відносини щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, юрисдикційні (адміністративної відповідальності);
- відносини адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації;
- відносини з надання адміністративних послуг (дозвільного (довідкового), реєстраційного, ліцензійного, соціального типів);
- відносини щодо вступу та проходження публічної (державної та муніципальної) служби у частині реалізації заходів організаційного характеру: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного.

Кваліфікуючими особливостями адміністративно-деліктних справ є дуальний механізм розгляду (адміністративний (одноособовий, колегіальний) та судовий) та вирішення таких справ, а також чіткість визначення предмета, яким виступатиме сама

протиправна поведінка, що відповідно до статті 9 КУпАП кваліфікується як адміністративне правопорушення (протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність).

Особливість адміністративно-судового провадження – це розмежування предметної підсудності адміністративних справ, або ж предметної юрисдикції адміністративного суду.

По-перше, судами загальної юрисдикції в контексті судової системи та адміністративного судочинства згідно з нормами Закону України “Про судоустрій та статус суддів” будуть усі суди незалежно від інстанції, окрім Конституційного Суду України.

По-друге, спеціалізованими судами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (публічно-правових спорів) з урахуванням теорії виступатимуть окружні адміністративні суди, апеляційні окружні адміністративні суди, оскільки до юрисдикції саме цих судів належить право вирішення виключно публічно-правових спорів. Проте з нормативного боку спеціалізовані адміністративні суди є складовою частиною судів загальної юрисдикції.

По-третє, розмежування предметної юрисдикції між адміністративними судами, яке залежить від предмета адміністративної справи, здійснюється в межах судових інстанцій.

Стосовно особливостей адміністративного порядку розгляду та вирішення справ щодо розгляду скарг громадян в порядку, встановленому Законом України “Про звернення громадян”, зауважимо, що:

перше, передбачається розгляд предмета оскарження (перегляд прийнятого рішення, виконання дії чи то утримання від її виконання) вищим у структурній побудові органом публічної адміністрації (посадовою особою) стосовно органу (посадової особи) відповідального за першочергове прийняття індивідуально-конкретного рішення (акта);

друге, адміністративний порядок розгляду публічних спорів на етапах опрацювання звернення (розгляду скарги до моменту

винесення рішення) виключає механізм судового урегулювання адміністративної справи, однак надалі законодавцем не заборонено звертатися до суду щодо оскарження рішення, прийнятого за результатами адміністративного перегляду справи (адміністративного порядку). Крім того, ч. 4 ст. 99 КАСУ чітко проголошує, що позивачеві у разі використання можливості досудового порядку вирішення спору (адміністративного порядку) встановлюється місячний строк звернення до суду, на відміну від загального строку, що становить шість місяців.

Адміністративно-деліктний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (судів загальної юрисдикції) щодо вирішення адміністративних справ, предметом яких виступають протиправні діяння осіб, кваліфіковані як адміністративні делікти (правопорушення).

У теоретичному розрізі адміністративна відповідальність – це негативна форма реагування уповноважених суб'єктів адміністрування на проступки з імперативним додержанням встановлених процедур у частині застосування заходів публічного примусу.

У нормативно встановленому розрізі, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративного правопорушення та тягне за собою накладення адміністративними органами адміністративних стягнень чи застосування заходів впливу до неповнолітніх.

Конфліктне деліктне адміністративне провадження (нормативний підхід) – діяльність судів загальної юрисдикції, органів виконавчої влади (переважно територіальних), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ стосовно притягнення осіб, що вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходи публічного попередження та припинення (зокрема, заходи забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентовані КУпАП) та заходи публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Конфліктне деліктне провадження (теоретичний підхід) – комплекс процесуальних порядків з розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції стосовно притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що регламентований нормами КУпАП та складається з таких стадій: порушення провадження, застосування заходів публічного примусу, розгляд провадження, винесення рішення у справі.

Доведено, що процедура реалізації деліктного провадження (притягнення до адміністративної відповідальності) – це регламентований КУпАП порядок виконання процесуальних етапів щодо розгляду справи стосовно притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності в такій послідовності: порушення адміністративно-деліктної справи (процесуальна фіксація), застосування заходів публічного примусу (як заходів забезпечення деліктного провадження, так і інших заходів примусового характеру залежно від статусу та компетенції посадової особи правоохоронного спрямування), розгляду адміністративно-деліктної справи відповідно до підвідомчості, винесення постанови в адміністративно-деліктній справі.

Подано власне трактування адміністративно-судового провадження, юрисдикції адміністративних судів, предметної підсудності публічно-правових спорів, територіальної підсудності справ адміністративної юрисдикції, інстанційної підсудності адміністративних справ.

Відповідно, адміністративно-судове провадження відповідно до значення самого терміну адміністративного судочинства слід розглядати як врегульовану нормами КАСУ діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення справ адміністративної юрисдикції (публічно-правових спорів).

Предметна підсудність публічно-правових спорів – встановлення процесуального порядку розподілу всієї сукупності адміністративних справ, визначених у ст. 20 КАСУ, між адміністративними судами першої інстанції. Між тим, з урахуванням змін, внесених у процесуальні кодекси, категорію “підсудність” наразі законодавець трактує як юрисдикцію адміністративного суду, що є не зовсім вірно, оскільки судова юрисдикція – це насамперед коло юридичних справ, які розглядаються та вирішуються

в порядку того чи іншого процесуального кодексу. Територіальна підсудність справ адміністративної юрисдикції – встановлення загальних правил розгляду справ адміністративними судами з урахуванням місцезнаходження сторін адміністративно-судового процесу, регламентованого КАСУ. Інстанційна підсудність адміністративних справ – послідовний, ланково-процесуальний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів за формулою: I інстанція (провадження в суді I інстанції) – II інстанція (апеляційне провадження) – III інстанція (касаційне провадження).

Доведено, що новели КАСУ, спрямовані на вдосконалення адміністративної процедури розгляду публічно-правових спорів у частині розмежування форм адміністративного судочинства, слід розглядати як один із позитивних кроків держави у рамках судової реформи, спрямований на забезпечення права на якісне та доступне судочинство. Відтак, виокремлення справ незначної складності, пріоритетом яких має стати пришвидшений термін розгляду, потребує окремої правової регламентації в положеннях КАСУ.

Встановлено, що процедура реалізації адміністративно-судового провадження – це регламентований КАСУ порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду публічно-правового спору відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або оскарження суб'єктом владних повноважень реалізації окремих конституційних прав у разі, якщо здійснення цих прав суперечитиме положенням Конституції України, в такій послідовності: відкриття адміністративної справи (публічно-правового спору), підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд адміністративної справи, винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи.

Адміністративна процедура здійснення провадження з розгляду скарг (адміністративного оскарження) – це регламентований Законом України “Про звернення громадян” порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду скарг на рішення органів (посадових осіб) публічної адміністрації, які подаються у порядку підлеглості до вищого органу (посадової особи, комісії) за такою послідовністю: подання скарги на рішення

(адміністративний акт) публічної адміністрації, відкриття провадження адміністративного оскарження, розгляд скарги щодо предмета оскарження, винесення рішення по суті розгляду скарги.

Адміністративна послуга розглядається у вузькому та широкому значеннях.

У вузькому значенні адміністративна послуга є різновидом публічної послуги, яка виражається у реалізації владних повноважень органами публічної адміністрації, а саме державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

У широкому значенні адміністративна послуга – це комплекс адміністративних (публічних) правовідносин, які виникають у процесі здійснення владних повноважень органом публічної адміністрації (їх посадовими особами) щодо реалізації конституційних суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб за їх зверненням (з їхньої ініціативи) з метою отримання відповідного результату

Провівши дослідження окремих положень вітчизняного законодавства, що регулює сферу надання адміністративних послуг, та систематизувавши позиції українських науковців, слід виокремлювати чотири базові ознаки адміністративної послуги:

перше, надання адміністративної послуги здійснюється тільки за ініціативності суб'єкта звернення (фізичної та юридичної особи), при чому іншою стороною завжди виступає суб'єкт надання (з владними повноваженнями), який і приймає остаточне рішення;

друге, надаючи адміністративні послуги суб'єкт надання (орган публічної адміністрації, посадові особи) реалізовує свої владні повноваження та виконує владні функції;

третє, тільки у законодавчому акті визначено право щодо отримання адміністративної послуги;

четверте, остаточним документально-процесуальним рішенням, у якому задовольняється ініціатива суб'єкта звернення щодо отримання адміністративної послуги, є індивідуально-конкретний адміністративний акт.

Адміністративна послуга складається із послуг дозвільного, ліцензійного та реєстраційного характеру, а дозвільна, ліцензійна,

реєстраційна послуги, відповідно, є складовими частинами адміністративної послуги.

Класифіковано адміністративні послуги за чотирма критеріями:

1) за суб'єктом надання адміністративні послуги слід поділяти на:

– державні (ті, що надаються органами державної виконавчої влади);

– муніципальні (ті, що надаються органами місцевого самоврядування);

2) за суб'єктом звернення адміністративні послуги класифікуються на:

– індивідуальні (ті, що надаються за зверненням фізичної особи);

– колегіальні (ті, що надаються за зверненням юридичної особи);

3) за способами надання адміністративні послуги можна розділяти на:

– контактні (ті, що надаються через центри надання адміністративних послуг);

– електронні (ті, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг шляхом інтеграції із веб-порталами органів публічної адміністрації);

4) за прийняттям кінцевого рішення щодо звернення адміністративні послуги поділяються на:

– позитивні (ті, які передбачають задоволення звернення шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта щодо видачі: довідок, ліцензій, сертифікатів, патентів, посвідчень та відповідних дублікатів щодо зазначених документів);

– негативні (передбачають відмову у задоволенні звернення з підстав визначених законом).

Встановлено, що процедура реалізації провадження з надання адміністративних послуг – це нормативно регламентований порядок (регулюється відомчими документами, зокрема технологічними картками) послідовного виконання процесуальних дій (етапів) посадовими особами (адміністраторами, консультантами, модераторами) ЦНАП щодо консультування суб'єктів звернення,

реєстрації звернення, направлення звернення за належністю (у структурні підрозділи) для опрацювання та накладення резолюції на кожному з етапів та прийняття остаточного рішення щодо задоволення чи відмови у зверненні стосовно видачі індивідуального акта дозвільного, посвідчувального, реєстраційного, ліцензійного, атестаційного типів.

Аналіз загального порядку надання адміністративних послуг надає змогу виокремити таку стадійність:

перша стадія, звернення до ЦНАП (реєстрація електронного кабінету на веб-порталі органу публічної адміністрації з метою отримання е-послуги) для надання адміністративної послуги. До етапів реалізації цієї стадії слід віднести:

- отримання інформації щодо умов та порядків надання адміністративної послуги (е-послуги) через інформаційну картку, розміщену на веб-порталі адміністративного органу або на Єдиному державному порталі адміністративних послуг;

- консультування адміністратором ЦНАП щодо умов та порядків надання адміністративної послуги;

- подання заяви або заповнення е-форми з урахуванням механізму попередньо отриманого електронного цифрового підпису та у випадках, передбачених законом, необхідних супровідних документів;

друга стадія, опрацювання звернення на отримання адміністративної послуги (е-послуги). Етапами здійснення відповідної стадії вважаються:

- реєстрація звернення (заяви, е-форми) відповідальним структурним підрозділом;

- перевірка (обробка) даних на відповідність чинному законодавству документів, що були додані до заяви (вказаних в е-формі звернення);

третя стадія, прийняття рішення щодо звернення на отримання чи відмову в отриманні адміністративної послуги (е-послуги):

- якщо документи відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення шляхом проходження звернення (пакету документів) за належністю у структурному підрозділі(лах) для проставлення необхідних резолюцій; 2) ухвалення

кінцевого рішення керівником органу або іншою відповідальною особою (здебільшого одним із заступників керівника) щодо задоволення звернення у формі розпоряджень, рішень; 3) видача (отримання) індивідуального акта адміністративної послуги (паспорта, довідки, ліцензії, свідоцтва, посвідчення та іншого) у законодавчо встановлений спосіб;

– якщо документи не відповідають вимогам чинного законодавства: 1) підготовка рішення про відмову у видачі індивідуального акта адміністративної послуги у зв'язку з невідповідністю законодавству переліку документів або встановлених вимог; 2) ухвалення рішення про відмову у наданні індивідуального акта адміністративної послуги; 3) видача (отримання) рішення про відмову у наданні адміністративної послуги.

Перераховані висновки мають сприяти активізації наукових розвідок щодо переосмислення адміністративно-процесуальної теорії, її впливу на дисципліни адміністративно-правового циклу у парадигмі трансформації сучасної правової системи, насамперед ролі адміністративного процесу як науки, що відображає практичні аспекти адміністративної реформи в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014. № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.
2. *Singh H., Sachdeva P.* Public Administration: Theory and Practice. Dorling Kindersley. 2012. 360 p. URL: <http://egyankosh.ac.in/bitstream/123456789/25454/1/Unit-1.pdf>.
3. Public Administration: Definition, Nature and Dimension. article. URL: <http://www.yourarticlelibrary.com/public-administration/public-administration-definition-nature-and-dimension/63417>.
4. *Morenikeji A., Oluwafemi J. Towards A.* Theoretical Definition of Public Administration. *Journal of Business and Management*. 2014. № 3 (16). P. 65–70.
5. *Marume S.B.M.* Meaning of Public Administration. *Journal of Research in Humanities and Social Science*. 2016. № 6. P. 15-20. URL: <http://www.questjournals.org/jrhss/papers/vol4-issue6/D461520.pdf>.
6. *Uchem R.O., Erunke C.E.* Nature and scope of public administration. *International Journal of Development and Sustainability*. 2013. № 1. P. 177–182. URL: <https://isdsnet.com/ijds-v2n1-13.pdf>.
7. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Ебергард Шмідт-Ассманн. 2-ге видання. Київ. “К.І.С.”. 2009. 552 с.
8. *Pommer E.* Public administration in Europe. *ZarzNędzanie Publiczne*. 2016. № 2. P. 34–52.
9. Introduction to public administration. Edited by Goldfrey Edwards. Library Press. 2017. 346 p. URL: <https://ebooks.wtbooks.com/static/wtbooks/ebooks/9781978926196/9781978926196.pdf>.
10. *Raadschelders Jos C.N.* Government: A Public Administration Perspective. 2nd edition. Routledge. 2015. 464 p.
11. *Карабін Т.О.* Розподіл повноважень публічної адміністрації. Монографія. Ужгород. Гражда, 2016. 220 с.
12. *Тернущак М.М.* Курс лекцій з адміністративного права (загальна частина): тезові формулювання. Ужгород. Гражда, 2016. 48 с.
13. *Мельник Р.С., Мосьондз С.О.* Адміністративне право України (у схемах та коментарях). навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 344 с.
14. *Елистратов А.И.* Административное право. Москва: Типография И.Д. Сытина, 1911 г. 89 с.
15. *Гуржій Т.О.* Адміністративне право України. навчальний посібник Київ: КНТ, Харків: Бурун і К, 2013. 680 с.
16. Загальне адміністративне право. підручник. Гриценко І. С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. Київ. Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
17. *Frederick C. Mosher.* Public administration. URL: <http://www.britannica.com/topic/public-administration>
18. Адміністративне право України. Академічний курс. підручник. Т.О. Коломоєць. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

19. Адміністративне право України: словник термінів. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. Держ. вищ. навч. закл. “Запоріж. нац. ун-т”. Київ: Ін Юре, 2014. 520 с.
20. *Тернущак М.М.* Публічне адміністрування: поняття та значення. Наука і правоохоронна. 2016. № 2 (32). С. 85–90.
21. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15.02.2006 № 90-р (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.
22. *Писаренко Г.М.* Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 19 с.
23. *Тернущак М.М.* Законодавчі зміни у частині тлумачення терміну “державна служба”: порівняльний аналіз положень законів Про державну службу у редакції 1993 та 2015 рр. Актуальні питання реалізації нового Закону України “Про державну службу”: Всеукраїнський форум вчених адміністративістів. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. С. 109–112.
24. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
25. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 році. навчальні матеріали для самостійної підготовки. Т.П. Крушельницька, Є.О. Алдугін та інші. Київ: НАДУ, 2013. 60 с.
26. *Брѣбан Г.* Французское административное право. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.
27. *Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І.* Адміністративне право України: основні поняття. навчальний посібник. Київ: ГАН, 2005. 232 с.
28. *Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р.* Адміністративне право України. навчальний посібник. 5-е вид. Одеса: Фенікс, 2011. 400 с.
29. *Фролов Ю.М.* Особливості адміністративно-правових відносин у сучасних умовах. Електронне наукове фахове видання “Порівняльно аналітичне право”. 2018. № 1. С. 234–236 URL: http://www.pap.in.ua/1_2018/69.pdf.
30. *Колтаков В.К., Кузьменко О.В.* Адміністративне право України. підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
31. *Кісіль З.Р., Кісіль Р.В.* Адміністративне право. навчальний посібник. 3-ге видання. Київ: Алерта. ЦУЛ, 2011. 696 с.
32. *Алфьров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П.* Адміністративне право. Загальна частина. навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
33. Адміністративне право. підручник. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. 2-ге вид. Харків: Право, 2013. 656 с.
34. *Галуцько В.В.* Публічний інтерес в адміністративному праві Форум права. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>.
35. *Льків Н.В.* Публічний інтерес у контексті визначення підсудності земельних спорів. Адміністративне право і процес. 2013. № 3(5). С. 131–139.

36. Миколенко О.І. Публічний інтерес і приватний інтерес в адміністративному праві. Правова держава. 2016. № 24. С. 100–104. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/handle/123456789/9189/100-104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
37. Сивий Р.Б. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних і публічних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права. Проблеми філософії права. 2005. Том III. № 1–2.
38. Білоус В.Т., Кузьменко О.О. Проблеми формування публічних інтересів у сфері оподаткування. URL: <http://ir.nmu.org.ua/jspui/bitstream/123456789/148044/1/33-35.pdf>.
39. Пасичник А.В., Раїмов Р.І. Особливості публічного інтересу. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 2. С. 150-153. URL: http://lsej.org.ua/2_2018/41.pdf.
40. Мельничук О.Ф. Публічний та приватний інтерес у контексті забезпечення права людини на освіту. Публічне право. 2011. № 1. С. 116–121. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/1/melnichuk.pdf>.
41. Каложний Р.А. Публічний інтерес у адміністративному праві. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/26547.pdf>.
42. Андрушко І.П. Категорія “публічний інтерес” у конституційному праві: поняття та зміст. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 137–142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2011_4_35.
43. Колпаков В.К. Поняття і принципи деліктного провадження. Журнал східноєвропейського права. 2013. № 1. С. 18–23. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2013/12/4ddc84_411207fb9e2c4f07bdad986b9cc9a18f-1.pdf.
44. Тернущак М.М. Зміст публічного інтересу в адміністративно-деліктному провадженні. Тенденции и инновации современной науки: материалы XVI Международной научно-практической конференции. Краснодар, 2015. С. 22.
45. Тернущак М.М. Зміст категорії “публічний інтерес” в адміністративно-судочинському провадженні. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 282–283. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf
46. Курс адміністративного права України. Підручник. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та інші. 2-ге видання. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
47. Тернущак М.М. Окремі теоретико-правові підходи щодо визначення категорії “адміністративна послуга”. Соціологія права. 2014. № 3–4 (10–11). С. 106–107.
48. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу. Навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 208 с.
49. Словник базової термінології з адміністративного права. навчальний посібник. Т.О. Коломoeць. Київ: Істина, 2010. 240 с.
50. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. підручник для вищих навчальних закладів. Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.
51. Адміністративне право України. навчальний посібник. В.А. Бортник. Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2013. 222 с.
52. Тацшин І.Б. Адміністративне право України. навчальний посібник. Львів: “Новий Світ-2000”, 2012. 307 с.
53. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України. навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

54. *Барабаш Ю.Г.* Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. монографія. Харків: Право, 2008. 220 с.

55. *Барабаш Ю.Г.* Державно-правові конфлікти в сучасній Україні: причини, наслідки, вибори як форма їх розв'язання. Вісник Центральної виборчої комісії. 2007. № 2(8). С. 28–32. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2007_2/visnik_st_16.pdf.

56. *Криволатчук В.О.* Юридичний конфлікт як елемент процесу функціонування та модернізації правової системи і суспільства. URL: <http://radnuk.info/statti/249-tioriuua-gov/15176-2011-01-21-09-29-34.html>.

57. *Бобровник С.В.* Правовий конфлікт: поняття, ознаки, природа та різновиди. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1(64). С. 26–33.

58. *Бобровник С.В.* Правовий компроміс і правовий конфлікт як ціннісні виміри права. Альманах права. 2012. №. 3. С. 109–113.

59. *Сеник О.М.* Загальна теорія правового конфлікту: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Львів, 2013. 216 с.

60. *Сеник О.М.* Загальна теорія правового конфлікту: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Львів, 2013. 22 с.

61. *Тернуцак М.М.* Конфліктний адміністративний процес в Україні. Монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 96 с.

62. *Тернуцак М.М.* Адміністративно-правові процедури та права внутрішньо переміщених осіб. колективна монографія. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти. С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та інші. Ужгород: РІК-У, 2017. С. 129–137.

63. Юридична енциклопедія: В 6 т. Ю.С. Шемшученко та інші. Київ: “Укр. енцикл.”, 1998.

64. Administrative Procedure Law and Legal Definition. URL: <https://definitions.uslegal.com/a/administrative-procedure/i>.

65. *Мащук В.Ю.* Види адміністративних процедур: критерії класифікації. Адміністративне право і процес. 2014. № 1(7). С. 60–67. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/Mashchuk_2014-1.pdf.

66. Administrative Procedure: Definition and Types. Public Administration. URL: <http://www.politicalsciencenotes.com/public-administration-2/administrative-procedure-definition-and-types-public-administration/13681>.

67. *Галіцина Н.В.* Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. Форум права. 2010. № 4. С. 163–177. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.p>.

68. *Губерська Н.Л.* Стадії адміністративних процедур: поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету “Серія. Право”. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 11–15.

69. *Школик А.М.* Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2014. № 59. С. 185–193.

70. Про адміністративну процедуру: Проект закону України. URL: old.minjust.gov.ua/file/42462.docx.

71. *Муза О.В.* Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2016. 417 с.

72. *Колпаков В.К.* Адміністративно-правові відносини: поняття і види. Юридичний науковий електронний журнал. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
73. *Галуцько В.В., Діхтєвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г.* та інші. Адміністративне право України. Повний курс. Підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2018. 446 с.
74. *Ніканорова О.В.* Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація. Науковий вісник Херсонського державного університету (Серія Юридичні науки). 2014. Вип. 6–1. С. 206–210 URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_2/44.pdf.
75. *Ігонін Р.В.* Предмет адміністративного права у в умовах трансформації вітчизняної системи права. Науковий вісник Херсонського державного університету. (Серія. Юридичні науки). 2015. Вип. 2. Т. 2. С. 126–130 URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo02/part_2/27.pdf.
76. *Кузьменко О.В.* Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем). навчальний посібник. Київ: ЦУЛ, 2015. 232 с.
77. *Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О.* та інші. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право. навчальний посібник. Херсон: Грінь Д. С., 2015. 272 с.
78. *Мельник Р.С., Бевзенко В.М.* Загальне адміністративне право. навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
79. *Аюпова Р.М.* Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні: дисертація канд. юрид. наук. Суми, 2017. 250 с.
80. *Литовченко О.В.* Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають у судовій системі. Право.ua. 2015. № 3. С. 73–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pravo_2015_3_14.
81. *Панова О. О.* Особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. Журнал східноєвропейського права. 2018. № 50. С. 44–49. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/panova_50.pdf.
82. *Петрухін К.Є.* Адміністративно-правові відносини в діяльності органів внутрішніх справ. *Наше право*. 2014. № 5. С. 71–75. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_5_13.
83. *Курило В.І., Городецька І.А.* Місце та роль адміністративних правовідносин у механізмі адміністративно-правового регулювання у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу в Україні. Міжнародний науковий журнал “Інтернаука”. Серія: “Юридичні науки”. 2017. № 4. С. 30–35. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15080688144597.pdf>.
84. *Кучинський Ю.Д.* Адміністративні правовідносини у сфері використання військового майна: поняття, види, особливості. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2017. № 2. С. 77–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_2_14.
85. *Зільник Н.М.* Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації. Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 60–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_11.
86. *Шестак В.С.* Адміністративно-правові відносини у механізмі адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави.

Право і Безпека. 2012. № 5. С. 120–125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_5_28.

87. *Бандурка А.М., Тищенко М.М.* Адміністративний процес: учебник для вищих навчальних закладів. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

88. *Карпузова О.І.* Проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин. Актуальні проблеми держави і права. 2003. С. 49–52. URL: <http://www.apdp.in.ua/v19/15.pdf>.

89. Розвиток мережі ЦНАП в Україні (оновлена інформація за I півріччя 2017). URL: <http://cnap.in.ua/>.

90. *Тернущак М.М.* Щодо сучасного трактування адміністративного процесу. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 3. С. 174–177. URL: http://www.pap.in.ua/3_2015/53.pdf.

91. *Ternushchak M.* On the Legal Nature of the Disputed Administrative process in Ukraine. Журнал східноєвропейського права. 2015. № 22. С. 87–91. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/ternushchak_22.pdf.

92. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

93. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. (редакція від 10.01.2012).

94. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

95. *Ternushchak M.* Features mechanism implementation of proceedings on public complaints in accordance the rules of law “On appeal of citizens”. Economics, Management, Law: Problems and Prospects: Collection of scientific articles. Agenda Publishing House, Coventry, United Kingdom. 2015. P. 238–240. URL: http://conf.at.ua/index/materialy_konferencij/0-20.

96. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

97. Адміністративна відповідальність (адміністративне-деліктне право). навчальний посібник В.К. Колпаков. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

98. *Матіос А.В.* Адміністративна відповідальність посадових осіб. Київ: Знання, 2007. 223 с.

99. *Миколенко О.І.* Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні. навчальний посібник. Харків: ТОВ “Одіссей”, 2010. 368 с.

100. *Лук’янець Д.М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання. Монографія. Суми: ВТД “Університетська книга”, 2006. 367 с.

101. *Тернущак М.М.* Щодо визначення юрисдикційного адміністративного провадження як складового елементу конфліктного адміністративного процесу. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 5. С. 159–162. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2015/45.pdf.

102. *Кимлик Р.В.* Особливості адміністративно-деліктного провадження щодо неповнолітніх. Вісник Академії адвокатури України. 2014. Т. 11, № 3. С. 19–27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2014_11_3_4.

103. *Гнатюк С.С.* Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури. Монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2011. 156 с.

104. *Завальний М.В.* Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. Форум права. 2008. № 1. С. 140–146 URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zmvvap.pdf>.
105. КУПАП України зі змінами за 2018 рік. URL: <https://ukrainatoday.com.ua/kupap-ukra%D1%97ni-zi-zminami-za-2018-rik/>.
106. Чинний КУПАП України в 2018 році. URL: <https://sylnaukraina.com.ua/finansy/kodeks/chinnij-kupap-ukra%D1%97ni-v-2018-roci.html>.
107. Зміни до КУПАП: 24 години на складення протоколів на порушення Закону про доступ. URL: <https://cedem.org.ua/news/zminy-do-kupap-24-godyny-na-skladennya-protokoliv-na-porushennya-zakonu-pro-dostup/>.
108. Адмінпротоколи по доступу: юристи коментують зміни до КУПАП. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/adminprotokoly-po-dostupu-iurysty-komentuiut-zminy-do-kupap>.
109. *Гуржій Т.О.* Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства. Адміністративне право і процес. 2014. № 3. С. 156–168.
110. *Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю.* Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. Форум права. 2017. № 5. С. 112–119.
111. *Остапенко О.І.* Про юридичну кваліфікацію військових адміністративних правопорушень. Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 92–99.
112. *Кацуба Р.М.* Щодо запровадження інституту альтернативного адміністративного стягнення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 2. С. 165–170.
113. *Гладун О.З.* Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2 (15) С. 34–45.
114. *Банчук О.А.* Шляхи реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2007. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/63.pdf>.
115. *Тернущак М.М.* Аналіз адміністративного примусу та адміністративного сервісу в контексті публічного адміністрування в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 6. С. 146–149. URL: http://lsej.org.ua/6_2015/43.pdf.
116. *Тернущак М.М.* Важливість застосування заходів адміністративного попередження задля забезпечення правопорядку. Актуальні правові та гуманітарно-економічні проблеми в період реформування демократичного суспільства: збірник матеріалів IV Всеукраїнської науково-практичної конференції. Кіровоград: “КОД”, 2015. С. 124–127.
117. *Беккариа Чезаре.* О преступлениях и наказаниях. Київ: Ин Юре, 2014. 240 с.
118. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
119. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.
120. Про державну прикордонну службу України: Закон України від 03.05.2003 № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

121. Про національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
122. Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2584->
123. *Тернуцак М.М.* Місце адміністративно-судочинського провадження як елементної складової конфліктного адміністративного процесу. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. № 5. Т. 3. С. 71–73.
124. Адміністративне судочинство. підручник. Т.О. Коломоєць Видання 2. Київ: Істина, 2011. 304 с.
125. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна). науково-практичний посібник. Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій. Київ: Алерта, 2013. 308 с.
126. Основи адміністративного судочинства в Україні. навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік. Александрова Н.В., Куйбіда Р.О. 2-ге видання. Київ: КНТ, 2009. 248 с.
127. *Лівиць Д.М.* Настільна книга судді при розгляді справ адміністративного судочинства. практичний посібник. Київ: “Центр учбової літератури”, 2013. 354 с.
128. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. О. М. Пасенюк, О. Н. Панченко, В. Б. Аверянов. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
129. Топ-10 нововведень нового КАСУ. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011079.
130. 10 нововведень нового КАСУ від Михайла Смоковича. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/10-rsvsvvyeyere-rsvsgs-nafts-vke-pyshamoafpsnsyva/>.
131. Новели проекту Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/noveli-proektu-kodeksu-administrativnog-sudochinstva-ukrayini.html>.
132. Судова реформа: головні новації. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/10/11/165407.html>.
133. Набула чинності нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України. URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-tax-legal-news-letter-dispute-resolution-15-december-2017-ukr/\\$FILE/EY-tax-legal-newsletter-dispute-resolution-15-december-2017-ukr.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-tax-legal-news-letter-dispute-resolution-15-december-2017-ukr/$FILE/EY-tax-legal-newsletter-dispute-resolution-15-december-2017-ukr.pdf).
134. 14 грудня – семінар “Новели процесуальних кодексів: ГПК, ЦПК, КАС”. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/11/24/166414.html>.
135. Судова реформа. Новели Кодексу адміністративного судочинства України. URL: <http://kanon.ks.ua/ua/novosti/ukrainska-sudova-reforma-noveli-kod.html>.
136. Зразкове судочинство: типові та зразкові справи за новим КАСУ. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/zrazkove-sudochinstvo-tipovi-ta-zrazkovi-spravi-za-novim-kasu.html>.
137. Як вплине новий Кодекс адміністративного судочинства на бізнес-середовище. URL: <http://robotodavets.in.ua/2017/06/11/8441.html>.
138. Як новий КАСУ вплине на розгляд податкових спорів? (коментує суддя). URL: <https://taxlink.ua/ua/news/jak-novij-kasu-vpliv-na-rozglyad-podatkovih-sporiv-komentu-suddja.html>.

139. Новий Кодекс адміністративного судочинства: позиція суддів Верховного Суду з проблемних питань. URL: http://ukrainepravo.com/judicial_truth/divine_law/noviy-kodeks-administrativnogo-sudochinstva-pozitsiya-suddiv-verkhovnogu-sudu-z-problemnikh-pitan/.

140. Застосування новел КАСУ породжує низку невирішених питань. URL: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/iafkhshftsvarrya-rsvyeo-nafts-tsuseztszh-ryints-ryevyukyerysh-tykhare-/>.

141. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності. Практичний посібник. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д. Київ: СПД Москаленко О. М., 2010. 440 с.

142. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності. практичний посібник. Видання 2-ге. Бригілевич І.І., Ванько С.І., Загайний В.А., Коліушко І.Б., Курінний О.В., Стоян В.О., Тимошук В.П., Шиманке Д. Київ: СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

143. *Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П.* Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис). Київ: Факт, 2001. 72 с.

144. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.

145. Оцінка якості адміністративних послуг. Тимошук В.П., Кірмач А.В. Київ: Факт, 2005. 88 с.

146. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні. І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук, І. Бекешкіна та інші. Центр політико-правових реформ, Фонд “Демократичні ініціативи”. Київ: Москаленко О.М. ФОП, 2009. 196 с.

147. Адміністративні послуги. посібник. В. Тимошук. Швейцарсько-український проєкт “Підтримка децентралізації в Україні DESPRO”. Київ: ТОВ “Софія-А”. 2012. 104 с.

148. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та інші. Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О.М., 2012. 212 с.

149. Науково-практичний коментар до Закону України “Про адміністративні послуги”. В.П.Тимощука. Київ: ФОП Москаленко О. М. 392 с.

150. Адміністративні послуги для Тебе. посібник громадянину. Тимошук В., Школьний Є., Український Д. Київ: Видав. ФОП Москаленко О.М., 2014. 44 с.

151. *Тимошук В.* Як належно виконати Закон “Про адміністративні послуги”. посібник для посадової особи. Київ: Москаленко О.М., 2014. 140 с.

152. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів. Тимошук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В., Школьний Є.О. та інші. Київ. 2015. 428 с.

153. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. В. Тимошук. Асоціація міст України. Київ: ТОВ “ПІДПРИЄМСТВО “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. 124 с.

154. Електронна держава: нова ефективність урядування. монографія. А.А. Барікова. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 224 с.

155. Результати Проєкту ЄС “ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади”. Центр політико-правових реформ. 2018. 47 с.

156. Виконавча влада і адміністративне право. В.Б. Авер'янов. Київ: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.
157. Курс лекцій з адміністративного права України. Коваленко В.В. URL: <http://westudents.com.ua/knigi/433-kurs-adminstrativnogo-prava-ukraini-kovalenko-vv.html>.
158. *Долечек В.С.* Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. Київ. 2005. 20 с.
159. *Коліушко І.Б.* Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. Право України. 2001. № 5. С. 30–34.
160. *Коломієць Т.О.* Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні: концептуальний і нормативний аспекти. Актуальні проблеми державного управління. збірник наукових праць. Дніпропетровськ: УАДУ, 2002. Вип. (7). С. 178–182.
161. *Прокоп П.* Досвід впровадження міжнародної системи управління якістю ISO 9001:2000 на муніципальні послуги у Бердянську. Вісник НАДУ. 2004. № 1. С. 282–289.
162. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади. монографія. А.О. Чемерис. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2004. 152 с.
163. *Жуковська А.Ю.* Шляхи підвищення якості адміністративних послуг органів виконавчої влади. Економічний простір. 2008. № 19. С. 82–91.
164. *Венедіктова І.В.* Юридична природа публічних послуг. Вісник Харківського національного університету. (Серія "Право"). 2009. № 841. С. 88–91.
165. *Бойко Р.В.* Правове регулювання надання адміністративних послуг центральним органом виконавчої влади з нагляду за охороною праці та його територіальними органами. Часопис Київського університету права. 2011. № 3. С. 126–130.
166. Об основах административных процедур: Закон Республики Беларусь от 28.10.2008 № 433-3. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10800433>.
167. Об административных процедурах: Закон Республики Казахстан от 27.11.2000 № 107. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1020750.
168. *Тернуцак М.М.* Сравнительно-правовой анализ законодательной регламентации термина "административная услуга" в Украине, Российской Федерации, Республике Беларусь и Республике Казахстан. Инновации в науке. материалы XVIII Межд. заочной научно-практической конференции Часть II. Новосибирск: Изд. "СибАК", 2013. – С. 33–36.
169. *Тернуцак М.М.* Передумови прийняття Закону "Про адміністративні послуги": правотворча діяльність Кабінету Міністрів України. матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Частина 4. Краков. 2013. С. 12–14.
170. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади" від 15.02.2006 № 90-р (втратила чинність).
171. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг" від 17.07.2009. № 737. (втратив чинність).

172. Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про дозвільну систему” від 12.10.1992 № 576.

173. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 року № 2806-VI. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 48. Ст. 483.

174. *Сіверін В.І.* Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Харків. 2010. 19 с.

175. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 36. Ст. 299.

176. Ліцензування господарської діяльності в Україні. коментар законодавства, судова практика. Ю.М. Крупка. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 304 с.

177. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.

178. Юридична енциклопедія: в 6 т. Ю.С. Шемчученко та інші. Київ: “Укр. Енцикл.”, 2001. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.

179. Цивільний кодекс України. науково-практичний коментар. За ред. Розробників проекту Цивільного кодексу України. Київ: Істина, 2006. 928 с.

180. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. 2-е вид. Г.Л. Знаменський, В.С. Щербина та інші. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.

181. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p>.

182. Офіційний сайт Державної реєстраційної служби. URL: <http://www.drstu.gov.ua/>.

183. *Калинець Н.І.* Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою. Ефективність державного управління. збірник наукових праць. 2015. Вип. 43 С. 211–219. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/28.pdf.

184. Національний інститут стратегічних досліджень. “Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні”. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2591/>.

185. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. О.М. Буханевич. Право і суспільство. 2015. № 5. С. 126–131.

186. Порядок інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08.09.2016. № 1501/248. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1315-16>.

Наукове видання

Тернушак Михайло Михайлович

За загальною редакцією
Проценка Тараса Олександровича

**Правова природа
адміністративного процесу в контексті
публічного адміністрування**

Монографія

Редагування:
О.П. Діденко

Комп'ютерна верстка:
Т.М. Мухіна

Підписано до друку 15.02.2019.
Формат 60x84/16. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 16,6.
Наклад 300.

Видавець ФОП Озеров Г.В.
м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.
Свідоцтво про державну реєстрацію
№ 818604 від 02.03.2000.