

## ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В СТРУКТУРІ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*У статті на підставі аналізу конституційних приписів, які детермінують виникнення певних правових норм, констатовано, що сучасне українське адміністративне право можна сприймати як галузь, яка має обов'язково вміщувати такі правила: 1) про повноваження суб'єктів публічного адміністрування; 2) про порядок реалізації цих повноважень; 3) про способи й порядок захисту прав приватних осіб від порушень, спричинених протиправною діяльністю зазначених суб'єктів. Зауважено, що більшість правил, які утворюють адміністративне право, спрямовані на закріплення повноважень суб'єктів публічного адміністрування та визначення порядку їх реалізації в «безконфліктних» відносинах із приватними особами. При цьому модель «поведінки» суб'єкта публічного адміністрування можна визначити лише через одночасне звернення до правил про його повноваження та про порядок їх реалізації. Правила обох видів є невід'ємними одне від одного. Вони встановлюють єдиний шлях реалізації повноважень з адміністрування, а тому є матеріальними. Процесуальні норми адміністративного права забезпечують розв'язання конфліктів, що виникають між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування. Такі правила неоднорідні, характеризуються особливостями, зумовленими ціллю їх застосування, та не можуть бути об'єднані в одну групу. Їх представлено в декількох складниках системи адміністративного права. Так, процесуальні правила адміністративного оскарження зосереджено в інституті адміністративної процедури; правила, за якими публічний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності, розміщено в інституті публічної служби; процесуальні правила притягнення до адміністративної відповідальності зібрано в інституті адміністративної відповідальності. Зазначено, що відносини, регламентовані процесуальними нормами, становлять незначну частку тих суспільних зв'язків, які формують предмет адміністративного права. Адже конфлікт не може бути основною формою спілкування приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування. Останні через реалізацію своїх повноважень мають сприяти приватним особам у здійсненні ними прав чи виконанні обов'язків, запобігаючи при цьому зіткненню приватних і публічних інтересів.*

**Ключові слова:** правові відносини, процесуальні правові відносини, правові конфлікти, повноваження суб'єктів публічного адміністрування, порядок реалізації повноважень суб'єктами публічного адміністрування, адміністративна процедура.



**Писаренко  
Надія Борисівна,**  
кандидат юридичних  
наук, доцент,  
доцент кафедри  
адміністративного права  
Національного  
юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
n.pysarenko@ukr.net

## 1. Вступ

В умовах цивілізованого суспільства загально-обов'язкові правила від держави виникають за необхідності та як консенсусна домовленість між нормотворцем і потенційними їх адресатами. Інакше кажучи, чітке правило має бути впроваджене тоді, коли це є значущим як для повноцінної реалізації приватними особами своїх прав, так і для нормального існування суспільства загалом; його ідеальне призначення полягає в створенні безконфліктних умов для «співіснування» приватних і публічних інтересів.

У представленій роботі відстоюється позиція, згідно з якою виникнення правил, що в сукупності утворюють національне адміністративне право, зумовлене необхідністю щільної регламентації такої групи суспільних зв'язків, у яких однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Інакше кажучи, норми адміністративного права є нагальними там, де потрібно чітко визначити межі й способи владарювання. Без сумніву, підґрунтям для формування таких норм є конституційні положення. У розвиток останніх законодавець має виписати правила функціонування суб'єктів влади так, щоб приватна особа реально відчувала, що обов'язком згаданих суб'єктів, які існують, до речі, за її кошт, є обслуговування її потреб.

Однак тільки поява таких норм не є достатньою умовою для їх повноцінної дії. Важливо, щоб ці норми були належним чином систематизовані. У статті зроблено спробу виокремити серед норм адміністративного права такі, що зумовлюють виникнення матеріальних і процесуальних правових відносин. Така спроба спрямована саме на окреслення шляхів вирішення проблеми систематизації правил, які встановлюють коло повноважень суб'єктів публічного адміністрування, визначають порядок їх реалізації та описують способи розв'язання конфліктів між приватними особами й зазначеними суб'єктами.

## 2. Конституційні приписи та норми адміністративного права, їх взаємозв'язок

Зазвичай про необхідність виникнення загально-обов'язкових правил ідеться також у правилах, проте тих, що мають найвищу юридичну силу. Так, Конституція України дає орієнтири щодо того, які сфери суспільного життя вимагають плідної уваги з боку законодавця.

Іноді конституційні положення із цього приводу виглядають досить чіткими, їх зосереджують в одній зі статей Основного Закону України.

Наприклад, ст. 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені законами. Отже, це положення вимагає існування в державі об'єднаних у законах правил, які мають визначати повноваження суб'єктів влади, встановлювати підстави для їх реалізації та фіксувати способи, що можуть бути використані для цього зазначеними суб'єктами. Варто зауважити, що це положення не може сприйматись як суто декларативне, таке, що виключно спрямовує законодавця на прийняття певних актів. Як і всі інші конституційні приписи, воно є правилом прямої дії, а тому його можна розуміти й таким чином: у разі відсутності відповідних законів суб'єкти влади не можуть жодним чином корегувати поведінку приватних осіб, останні залишаються за межами впливу з їх боку, і будь-які дії суб'єктів влади щодо приватних осіб будуть розцінені як зазіхання на їхні права.

Іноді необхідно проаналізувати низку положень, щоб з'ясувати, яких систематизованих правил, за задумом законодавця, потребує суспільство.

Це твердження можна проілюструвати сукупністю конституційних приписів, серед яких – і згаданий вище. Так, ст. 3 Конституції України встановлено, що права й свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження та забезпечення є її головним обов'язком. Стаття 19 Конституції України зобов'язує органи державної влади, органи місцевого самоврядування діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені законами. Стаття 40 Конституції України закріплює право кожного на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб; цією ж статтею встановлено, що представники влади зобов'язані розглянути звернення приватних осіб та надати на них обґрунтовані відповіді у встановлений законом строк. Згідно зі ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Замислитись над існуванням наведеної сукупності приписів у національному законі мене спонукало враження від досліджень знаного науковця Е. Шмідта-Ассманна, який вважав, що системну спрямованість однієї з галузей німецького права задано, по-перше, тріадою зобов'язальних норм Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина (зв'язаність основоположними правами (абз. 3 ст. 1), законом і правом (абз. 3 ст. 20), вимогою демократичної легітимації (абз. 2 ст. 1)), а по-друге, гарантією правового захисту (абз. 4 ст. 19) (Шмідт-Ассманн, 2009).

Професор Е. Шмідт-Ассманн говорив про системну спрямованість адміністративного права.

Сприймаючи цю глибоку позицію німецького вченого, дозволю собі представити свою версію її сутності, адаптовану під тенденції, характерні для розвитку національного адміністративного права.

Так, українське суспільство потребує правил, які концептуально пов'язані між собою, утворюють логічно побудовану систему (у тому числі через можливість їх природного групування в правові інститути й підгалузі) та спрямовані на такі процеси: 1) унормування порядку цивілізованої легітимації суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного адміністрування; 2) визначення чіткого кола

повноважень таких суб'єктів; 3) встановлення порядку здійснення повноважень, який має ґрунтуватися на принципах, що є елементами верховенства права; 4) запровадження механізмів дієвого захисту прав приватних осіб у разі їх порушення внаслідок реалізації згаданих повноважень.

Отже, з огляду на наведену вище сукупність конституційних приписів, яка детермінує виникнення певних норм права, можна стверджувати, що *сучасне українське адміністративне право* можна сприймати як галузь, яка обов'язково має вміщувати такі правила:

- а) про повноваження суб'єктів публічного адміністрування;
- б) про порядок реалізації цих повноважень;
- в) про способи й порядок захисту прав приватних осіб від порушень, спричинених протиправною діяльністю зазначених суб'єктів.

Наведена конструкція виглядає відчутно усіченою. Адже вона – результат аналізу лише чотирьох статей Конституції України. Однак переконана, що ці правила формують фундамент адміністративного права; решта правил або вміщені в конституційних приписах (наприклад, щодо кола суб'єктивних публічних прав), або виникають у їх доповнення чи в їх розвиток.

### **3. Норми адміністративного права та їх спрямованість на регулювання суспільних відносин**

Зауважу, що не всі ці правила регулюють перебіг персоніфікованих суспільних відносин. Це твердження можна пояснити так. Зазначені правила фіксують права й обов'язки суб'єктів адміністративного права (для суб'єктів влади – повноваження). Такі суб'єкти можуть реалізовувати права чи обов'язки (здійснювати повноваження) як у відносинах з іншими суб'єктами, так і поза ними. Зазначене дає підстави виокремити два шляхи їх реалізації: 1) використання суб'єктом його прав і виконання обов'язків (здійснення повноважень), коли він не вступає у відносини з іншими особами; 2) реалізацію, пов'язану з необхідністю для суб'єкта вступати в правовідносини з іншими особами, що зумовлюється неможливістю здійснення прав і реалізації обов'язків (повноважень) без відповідних дій із боку інших суб'єктів права (Козюбра, 2016).

Отже, логічно постає висновок про те, що норми адміністративного права спрямовані не тільки на регламентацію відносин, а й на врегулювання діяльності суб'єктів публічного адміністрування, яка не вимагає від останніх вступати у відносини з іншими особами. Такий висновок лунає в юридичній науковій літературі. Його добре проілюстровано колегами, які справедливо зазначають, що, наприклад, низка законів зобов'язують суб'єктів публічного адміністрування приймати підзаконні нормативно-правові акти. При цьому такі суб'єкти вчиняють певні дії, що мають односторонній характер і полягають у виконанні покладених на них обов'язків; вони не вступають у суспільні відносини з іншими суб'єктами права, а тільки виконують передбачені законодавством повноваження за певними правилами (Бойко, 2016).

Одностороння діяльність суб'єктів публічного адміністрування є важливою й водночас, порівняно із суспільними відносинами, незначною часткою тих «явищ», на які спрямовані норми адміністративного права та які, відповідно, формують

його предмет. Основним призначенням норм цієї галузі можна визнати впорядкування саме суспільних зв'язків між приватною особою та суб'єктом влади. Адже через механізми, відображені в нормах, що регулюють адміністративно-правові відносини (які, до речі, почасти називають відносинами нерівних), можна досягти рівноправності їх учасників, оскільки правам однієї зі сторін відносин мають відповідати обов'язки іншої, навіть якщо остання зосереджує у своїх руках владу.

#### **4. Правові відносини в структурі предмета адміністративного права, їх характеристики**

Зупинюся на деяких, на мою думку, визначальних для адміністративно-правових відносин характеристиках, зокрема:

1) беззаперечним є те, що, як правило, однією зі сторін у таких відносинах є суб'єкт публічного адміністрування, утворений для того, щоб через свою діяльність забезпечувати дотримання та/або виконання загальнообов'язкових правил;

2) такий суб'єкт законом наділений владними повноваженнями, коло яких чітко визначене в нормах права. Однак лише фіксація в нормі повноважень є недостатньою. За умов тільки проголошення, наприклад, того, що суб'єкт влади видає ліцензії на право займатися певним видом підприємницької діяльності, приватна особа не зможе отримати таку ліцензію. Отже, до правил про повноваження мають додаватися правила про порядок їх реалізації;

3) *правила про повноваження* утворюють інститут Загальної частини адміністративного права (Битяк, Бойко, Писаренко, 2017). Поясню це твердження також таким чином: виникнення цих правил є вимогою Конституції України, вони необхідні. Унаслідок чисельності суб'єктів публічного адміністрування таких правил чимало. Їх можна класифікувати, однак їх неможливо уніфікувати. Класифікація була б доречною, її можна провести за різними критеріями. Наприклад, виокремлення груп правил про повноваження залежно від того, хто має право їх здійснювати, приведе до формування повного уявлення про систему суб'єктів публічного адміністрування;

4) *правила про порядок реалізації повноважень* також створюють інститут Загальної частини адміністративного права – інститут адміністративної процедури (Битяк, Бойко, Писаренко, 2017). Ці правила мають бути уніфіковані, оскільки незалежно від того, яке питання вирішує суб'єкт публічного адміністрування (про видачу ліцензії чи паспорта або, наприклад, про надання соціальної допомоги), він має керуватися однаковими принципами та в усіх випадках послідовно вчиняти подібні дії;

5) *правила про порядок реалізації повноважень* щільно примикають до правил про повноваження, останні без них будуть мертвими. Неможливість поєднання цих правил в один інститут пояснюю тим, що вже зазначила, – неможливістю уніфікації правил про повноваження та, навпаки, необхідністю існування уніфікованих правил про їх реалізацію. Інакше кажучи, до кожної групи правил про повноваження обов'язково додаються уніфіковані правила про порядок їх реалізації;

6) таку суцільну «пов'язаність» правил про повноваження з правилами про порядок їх реалізації пояснюю також тим, що відправною точкою для виникнення відносин між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування є застосування саме правил адміністративної процедури. Справді, такі відносини були б нездійсненими без наявності норми про повноваження. Однак існування повно-

важень за межами правового регулювання без правил про порядок їх реалізації є неможливим, таким, що порушує конституційні вимоги.

На підставі викладеного дозволю собі стверджувати, що модель «поведінки» суб'єкта публічного адміністрування можна визначити лише через одночасне звернення до правил про його повноваження та про порядок їх реалізації. Отже, правила обох видів є невід'ємними одне від одного, встановлюють єдиний шлях реалізації повноважень з адміністрування, а отже, є матеріальними. Тому суспільний зв'язок, що виникає внаслідок їх застосування між приватною особою та суб'єктом публічного адміністрування, є матеріальним правовим відношенням.

#### **5. Процесуальні правові відносини в структурі предмета адміністративного права, їх характеристики**

Щодо останнього твердження зроблю деякі додаткові пояснення. З огляду на різноманітність здійснюваних суб'єктом публічного адміністрування повноважень правила щодо їх реалізації доцільно згрупувати таким чином: а) правила з надання адміністративних послуг; б) правила з укладення адміністративних договорів; в) правила, пов'язані з виконанням контрольно-наглядової діяльності; г) правила адміністративного оскарження. Наведені групи відповідають видам адміністративної процедури, які виокремлюють у юридичній літературі (Битяк, Бойко, Писаренко, 2017; Бойко, Зима, Соловйова, 2017).

Правила однієї з наведених груп – *правила адміністративного оскарження* – застосовують у разі виникнення конфлікту між сторонами адміністративно-правових відносин. Наприклад, за такими правилами приватна особа може оскаржити рішення про відмову в наданні адміністративної послуги. Отже, спочатку відбувається реалізація повноважень за правилами надання послуги, а потім, у разі зіткнення інтересів, сторони звертаються до правил адміністративного оскарження.

Виникає питання: чи є правила з вирішення конфлікту процесуальними, а відносини, що формуються із цього приводу, – процесуальними правовими? На обґрунтування позитивної відповіді на поставлене питання зазначу, що цими правилами для розв'язання суперечки залучається суб'єкт, який не був стороною у відносинах, з яких ця суперечка виникла. Цей суб'єкт з огляду на аргументи сторін і в порядку, визначеному законом, має сформулювати свою позицію стосовно спірної ситуації; така позиція в разі сприйняття її сторонами вирішить проблему реалізації норм матеріальних, якими закріплено або повноваження суб'єкта публічного адміністрування та порядок їх здійснення, або, наприклад, суб'єктивне публічне право.

Наведене питання можна віднести до суто теоретичних. Справді, його розв'язання спрямоване на визначення кола й характеру відносин, що формують предмет адміністративного права; відповідь на нього може підштовхнути до роздумів про складники системи цієї галузі права, посприяти обґрунтуванню думок щодо структури програми однойменної навчальної дисципліни.

Насправді ж розвідки в заданому напрямі підводять до вирішення практичних і надзвичайно актуальних проблем. Так, відповідь на озвучене питання дасть змогу з'ясувати, чи можна визнати адміністративною процедурою порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування правових конфліктів, а отже, чи можна відповідні процесуальні правила систематизувати та, як наслідок, об'єднати в од-



ному кодифікованому законі поряд із матеріальними правилами, що окреслюють дії таких суб'єктів із розгляду «безконфліктних» справ.

У юридичній науковій літературі лунає думка про близькість вітчизняного адміністративного права та німецького адміністративного права. На обґрунтування цього твердження науковці, звертаючись до робіт видатного правознавця А.І. Єлістратова, зазначають, що перші праці російських учених із поліцейського права являли собою не що інше, як переклад російською мовою зарубіжних наукових розробок, насамперед німецьких авторів, а зміст дореволюційних підручників з адміністративного права майже цілком дублював зміст відповідної німецької навчальної літератури. Більшість термінів, якими послуговуються сучасні адміністративісти, також походять із Німеччини (Мельник, 2010).

З огляду на ці аргументи вважаю за доцільне звернутися до положень *Закону Федеративної Республіки Німеччина про адміністративну процедуру*, щоб встановити, що саме німецький законодавець розуміє під адміністративною процедурою та чи охоплює він цим поняттям порядок вирішення конфліктів у сфері публічного адміністрування.

Заради повноти дослідження зазначу, що про конфлікти як про факти, які зумовлюють дії суб'єктів публічного адміністрування, у національному адміністративному праві йдеться в таких випадках: а) за виникнення суперечок між приватними особами та згаданими суб'єктами, і їх розв'язання відбуватиметься в позасудовому порядку; б) у зв'язку з вчиненням особами, які перебувають на публічній службі, дисциплінарних проступків; в) у разі скоєння адміністративного правопорушення.

Отже, з огляду на німецький досвід спробую поміркувати з приводу ймовірності розміщення правил про вирішення конфліктів усіх трьох видів в одному нормативно-правовому акті.

У § 9 Закону Федеративної Республіки Німеччина про адміністративну процедуру (далі – Закон) встановлено, що адміністративною процедурою є діяльність органів влади, яка має зовнішні наслідки та спрямована на перевірку передумов, підготовку й прийняття адміністративного акта або укладання публічно-правового договору.

Відповідно до § 35 Закону адміністративний акт – це будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, що має на меті врегулювання окремого випадку в галузі публічного права та тягне безпосередні зовнішні правові наслідки. У цьому ж параграфі згадується загальне розпорядження, яке можна вважати різновидом адміністративного акта. Воно адресується не конкретній особі, а визначеному чи такому, що підлягає визначенню, колу осіб.

Зі змісту § 54 Закону постає, що замість адміністративного акта представником публічної адміністрації може бути укладено публічно-правовий договір із тим, на кого мала б бути спрямована дія самого акта. Підписання такого договору може ілюструвати реалізацію суб'єктом влади так званих дискреційних повноважень. Це відбувається також у разі, коли потребує усунення невизначеність у врегулюванні відносин і сторони в договорі фіксують взаємні поступки щодо неврегульованого питання (§ 55 Закону). В іншому випадку договір може бути укладений представником публічної адміністрації задля створення умов для виконання поставлених перед ним публічних завдань (§ 56 Закону).

На підставі аналізу наведених приписів та інших положень Закону можна запропонувати певні висновки.

По-перше, з огляду на правила § 79 Закону Федеративної Республіки Німеччина про адміністративну процедуру засобом правового захисту від адміністративного акта є скарга, порядок вирішення якої описано в Кодексі адміністративного судочинства Федеративної Республіки Німеччина (далі – Кодекс). Подання скарг (за термінологією Кодексу – подання заперечень) має обов'язково передувати зверненню з позовами про визнання адміністративних актів недійсними та про присудження адміністративних органів до видання таких актів (§ 68 Кодексу). Згідно з § 69 Кодексу подання скарг (заперечень) знаменує початок попереднього провадження в суді.

У деяких джерелах для словосполучення «попереднє провадження» запропоновано інший переклад – «попереднє судочинство» (Манн, Мельник, Бевзенко. Коментар, 2013). З огляду на це не зрозуміло, чи охоплюється розгляд скарги (заперечення) адміністративно-процедурною діяльністю або ж це провадження є стадією в судовому процесі.

Коментуючи положення Закону, суддя у відставці П. Штелькенс стверджує, що адміністративна процедура, як правило, складається з двох частин – адміністративної процедури відповідно до Закону про адміністративну процедуру та провадження щодо заперечення або попереднього провадження, регламентованого Кодексом. Тому останнє має підкорятися тим же принципам, що й інші види адміністративної процедури (Штелькенс, 2009).

Позиція німецького автора виглядає переконливою. Хоча приписи щодо попереднього провадження розміщені в Кодексі, проте їх адресатами є суб'єкти публічного адміністрування, діяльність яких має ґрунтуватися на єдиних засадах, відмінних від тих, що запроваджені в судочинстві. Привертає увагу також те, що в самому Кодексі зазначено, що розглядуване провадження передбачає перевірку не тільки законності, а й доцільності адміністративного акта (§ 68). А це є безперечною прерогативою суб'єкта влади, уповноваженого на його видання.

Не думаю, що німецький законодавець замислювався над тим, чи належать норми Закону про адміністративну процедуру до норм матеріальних, відповідно, чи є відносини, що виникають на їх підставі, матеріальними правовими. Однак в умовах безсумнівності тези про те, що норми німецького Кодексу адміністративного судочинства є процесуальними, а отже, відносини, що ним урегульовані, – процесуальними правовими, розміщення в цьому кодексі процесуальних правил про адміністративне оскарження є повністю логічним.

В одному з останніх офіційно оприлюднених проектів Адміністративно-процедурного кодексу України його розробники не без успіху намагалися сформулювати уніфіковані правила для двох видів процедури – щодо розгляду представником публічної адміністрації індивідуальних справ, порушених ним із власної ініціативи або з ініціативи приватної особи, та щодо адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта публічного адміністрування. Отже, найімовірніше, що в майбутньому в Україні процесуальні правила розгляду скарг в адміністративному порядку будуть



розміщені в кодифікованому законі про адміністративну процедуру поряд із нормами матеріальними, однак через свій особливий характер, вочевидь, вони будуть згруповані в окрему главу.

По-друге, за допомогою адміністративної процедури не розв'язують внутрішньоорганізаційні проблеми функціонування публічної адміністрації. Цей висновок ґрунтується на аналізі положень, об'єднаних у § 9 та § 35 Закону. Однак постає питання про те, чи є внутрішньоорганізаційною діяльністю з ухвалення актів, якими супроводжують прийняття на публічну службу, перебування на службі та її припинення. Спираючись на твердження про те, що за німецьким правом між публічним службовцем та роботодавцем не існує договірних відносин і вони включені до системи службових відносин через адміністративний акт (Мельник, 2010), допускаю, що правила адміністративної процедури, за задумом німецького законодавця, усе-таки поширюються на публічну службу. Також зауважу, що в § 2 Закону закріплені винятки зі сфери його застосування, серед яких відсутня інформація про непоширення норм Закону на діяльність, що супроводжує проходження такої служби.

Це припущення, імовірно, є прийнятним для німецької правової дійсності, проте воно не вписується в національні реалії. В Україні діє низка законів, приписи яких детально регламентують проходження публічної служби різних видів. У кожному з них є спеціальні норми, що визначають підстави й порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності тих публічних службовців, які перебувають під дією цих законів. Вважаю, що виведення таких норм за межі цих законів виглядатиме штучним і не виправданим, адже їх розміщення у відповідних актах зумовлене тим, що під час їх формулювання максимально враховано особливості кожного з видів публічної служби.

По-третє, § 2 Закону Федеративної Республіки Німеччина про адміністративну процедуру передбачено, що цей закон не застосовується до «кримінального переслідування, переслідування та покарання за порушення громадського порядку». В іншому варіанті перекладу (російськомовному) це положення отримало таке формулювання: «Настоящий Закон не действует в отношении <...> уголовного преследования, преследования и наказания за административные правонарушения <...>». Переконана, що незалежно від особливостей перекладу цього припису очевидним є те, що правила адміністративної процедури Законом визнані непридатними для регламентації владної процесуальної діяльності, наслідком якої є вирішення справ про юридичну відповідальність.

## **6. Висновки**

Адміністративне право є унікальною галуззю права, що поєднує і матеріальні, і процесуальні норми, які, відповідно, визначають перебіг матеріальних та процесуальних адміністративних правових відносин.

Більшість матеріальних норм адміністративного права спрямовані на закріплення повноважень суб'єктів публічного адміністрування та визначення порядку їх реалізації в «безконфліктних» відносинах із приватними особами.

Процесуальні норми адміністративного права забезпечують розв'язання конфліктів, що виникають із відносин між приватними особами та суб'єктами

публічного адміністрування. Такі правила неоднорідні, характеризуються особливостями, зумовленими ціллю їх застосування, і не можуть бути об'єднані в одну групу. Їх представлено в декількох складниках системи адміністративного права. Так, процесуальні правила адміністративного оскарження зосереджені в інституті адміністративної процедури; правила, за якими публічний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності, розміщені в інституті публічної служби; процесуальні правила притягнення до адміністративної відповідальності зібрані в інституті адміністративної відповідальності.

Не маючи на меті окреслення кола всіх відносин, що формують предмет адміністративного права, зауважу, що відносини, регламентовані процесуальними нормами, мають становити, на моє переконання, незначну їх частку. Адже конфлікт не може бути основною формою спілкування приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування. Останні через реалізацію своїх повноважень повинні сприяти приватним особам у здійсненні ними прав чи виконанні обов'язків, запобігаючи при цьому зіткненню приватних і публічних інтересів.

#### Список використаних джерел:

1. Административно-процессуальное право Германии = Ver-waltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений / сост. В. Бергманн. Москва: Волтерс Клувер, 2007. 288 с.
2. Битяк Ю.П., Бойко І.В., Писаренко Н.Б. Система адміністративного права. Право України. 2017. № 12. С. 173–183.
3. Бойко І.В. До питання про предмет адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2016. № 1(15). С. 5–12.
4. Бойко І.В., Зима О.Т., Соловійова О.М. Адміністративна процедура: конспект лекцій. Харків: Право, 2017. 132 с.
5. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2016. 392 с.
6. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Харків, 2010. 398 с.
7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. № 2789 / Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073) (дата звернення 23.06.2018).
8. Манн Т., Мельник Р.С., Бевзенко В.М., Комзюк А.Т. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна): науково-практичний посібник. Київ: Алерта, 2013. 308 с.
9. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.
10. Штелькенс П. Принципи здійснення процедури за заявою, процедури втручального управління. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: збірник матеріалів. Київ, 2009. № 2. С. 5–9.

#### References:

1. Bergmann, V. (2007). *Administrativno-protsessualnoe pravo Germanii: Zakon ob administrativnom proizvodstve Zakon ob administrativno-sudebnom protsesse Zakonodatelstvo ob ispolnenii administrativnykh reshenii* [Administrative Procedure Law of Germany: Law on Administrative Proceedings; Law on Administrative and Judicial Process; Legislation on the execution of administrative decisions]. Moscow: Volters Kluver. [in Russian].

2. Bytiak, Yu.P., Boiko, I.V., Pysarenko, N.B. (2017). Systema administratyvnoho prava [System of administrative law]. Pravo Ukrainy, no. 12, pp. 173–183.
3. Boiko, I.V. (2016). Do pytannia pro predmet administratyvnoho prava [The question of the subject of administrative law]. Administratyvne pravo i protses, no. 1(15), pp. 5–12.
4. Boiko, I.V., Zyma, O.T., Soloviova, O.M. (2017). Administratyvna protsedura: konspekt lektsii [Administrative procedure: summary of lectures]. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
5. Koziubra, M.I. (2016). Zahalna teoriia prava: pidruchnyk [General theory of law: a textbook]. Kyiv: Vaite. [in Ukrainian].
6. Melnyk, R.S. (2010). Systema administratyvnoho prava Ukrainy: monohrafia [The system of administrative law of Ukraine: a monograph]. Kharkiv. [in Ukrainian].
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2008). Proekt Administratyvno-protsedurnoho kodeksu Ukrainy [Draft Administrative-Procedural Code of Ukraine]. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073).
8. Mann, T., Melnyk, R.S., Bevzenko, V.M., Komziuk, A.T. (2013). Administratyvnyi protses: zahalna chastyna (Federatyvna Respublika Nimechchyna, Ukraina): naukovo-praktychnyi posibnyk [Administrative process: the general part (Federal Republic of Germany, Ukraine): scientific and practical guide]. Kyiv: Alerta. [in Ukrainian].
9. Shmidt-Assmann, E. (2009). Zahalne administratyvne pravo yak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava [General administrative law as an idea of regulation: the basic principles and tasks of the taxonomy of administrative law]. Kyiv: K.I.S. [in Ukrainian].
10. Shtelkens, P. (2009). Pryntsypy zdiisnennia protsedury za zaiavoiu, protsedury vtruchalnoho upravlinnia [Principles of execution of the procedure on the application, procedure of intermediary management]. Administratyvni protsedury i administratyvne sudochynstvo v Nimechchyni: zbirnyk materialiv, no. 2, pp. 5–9.

### PROCEDURAL LEGAL RELATIONS IN THE STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE LAW

**Nadiia Pysarenko,**

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Administrative Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University  
n.pysarenko@ukr.net*

*In the article, based on the analysis of constitutional requirements that determine the emergence of certain legal norms, it has been stated that modern Ukrainian administrative law can be considered as an industry that must necessarily include the rules on: 1) the power of subjects of public administration; 2) the procedure for the exercise of these powers; 3) the methods and procedure for protecting the rights of individuals from violations caused by the illegal activities of these entities. It has been noted that the majority of the rules constituting administrative law, are aimed at consolidating the powers of public administration entities and defining the order of their implementation in “non-conflict” relations with private individuals. At the same time, the model of “behavior” of the subject of public administration can be determined only through the simultaneous reference to the rules on its powers and the order of their implementation. The rules of both types are inseparable from each other. They establish a single way of implementing the powers of administration, and therefore they are material. Procedural rules of administrative law provide for the resolution of conflicts that*

*arise between private individuals and public administration entities. Such rules are heterogeneous, marked by features, determined by the purpose of their application, and cannot be grouped into one unit. They are represented in several components of the administrative law system. Thus, the procedural rules of an administrative appeal are concentrated in the institute of administrative procedure; the rules by which a public official is brought to disciplinary responsibility are placed at the institute of public service; procedural rules for bringing to administrative responsibility are collected in the institute of administrative responsibility. It is noted that relations regulated by procedural norms form a small part of those social ties that form the subject of administrative law. Since the conflict cannot be the main form of communication between private individuals and public administration entities. The latter, through the exercise of their powers, should assist individuals in enforcing their rights or exercising their duties, while preventing the collision of private and public interests.*

**Key words:** legal relations, procedural legal relations, legal conflicts, powers of the subjects of public administration, order of implementation of powers by the subjects of public administration, administrative procedure.