

А. М. АПАРОВ

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

*Досліджується поняття галузі права, обґрунтовується адміністративно-процесуальне право як окрема галузь права, аналізуються суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права та доцільність існування комплексної галузі права – судового права.*

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство,

*Исследуется понятие отрасли права, обосновывается административно-процесуальное право как отдельная отрасль права, анализируются общественные отношения, которые представляют предмет административного права и целесообразность существования комплексной отрасли права – судебного права.*

**Ключевые слова:** административно-процесуальное право, административное право, государственное управление, общественные отношения, административная юстиция, административно-процесуальное законодательство

*The author examines in the article the concept of the field of law, an administratively-judicial law has been grounded as separate law field, analyzes public relations that present the article of administrative law and expediency of existence of the complex field of law - judicial law*

**Key words:** administratively-judicial law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administratively-judicial legislation

Звертаючись до розгляду проблеми адміністративно-процесуального права, треба сказати, що це питання посідає в юридичній науці досі невизначене місце. Попри те, що вже в 60-х рр. минулого століття були запропоновані певні концепції адміністративно-процесуальної теорії, належного розвитку вони не отримали й донині. Пов'язано це не лише зі складнощами в розумінні адміністративного процесу, але й з відсутністю єдиного загального юридичного підходу до питання про предмет правового регулювання.

Так, відзначаючи єдність предмета правового регулювання, професор В.Д. Сорокін писав, що в будь-яких ситуаціях право незмінно фігурує як цілісність, проте, коли йдеться про те, що і як регулює право, розмова неминуче переходить на інший рівень, а саме галузевий<sup>1</sup>. Ми підтримуємо точку зору щодо соціально-правового середовища як загального предмета правового регулювання і погоджуємося, що відносини, врегульовані правом, можуть бути відповідним чином класифіковані, а класифікація предмета правового регулювання повинна відповідати реальній диференціації суспільних відносин, які піддаються юридичному впливу. Така класифікація розкриває види суспільних відносин, що створюють передумови для існування самостійних галузей права.

Загальною теорією права досить повно розроблене поняття галузі права та запропоновані основні критерії віднесення тієї або іншої сукупності інститутів до правової категорії «галузь права». Причому слід зазначити, що існує певна однастайність учених-правознавців при визначенні цього питання.

П.М. Рабінович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які

регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Критеріями (підставами) розподілу норм за галузями є предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом), метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів)<sup>2</sup>.

Галузь права – це група норм, яка регулює певний комплекс суспільних відносин. Регулювання таких відносин здійснюється завдяки специфічним прийомам та методам<sup>3</sup>. Тобто можна стверджувати, що галузь права покликана виконувати функцію регулятора певної частини соціально-правової системи. Оскільки ця система є динамічною та безперервно розвивається, формування нового блоку суспільних відносин викликає необхідність формування і нової сукупності правових норм.

Обгрунтувавши це твердження, можемо констатувати, що зміст поняття «галузь права» залишається незмінним при його визначенні через меншу за своїм обсягом (в порівнянні з галуззю) сукупність норм – правовий інститут. Правові інститути, знаходячись в тісному взаємозв'язку, утворюють якісно новий компонент системи права – галузь права. Під галуззю права можна розуміти сукупність взаємопов'язаних правових інститутів, що регулюють відносно самостійну велику сферу суспільних відносин.

На основі цієї загальноправової теорії можна об'єктивно визначити суть такої правової освіти як «адміністративний процес». Відносини, що становлять предмет адміністративної процесуальної діяльності, отримали свій розвиток нещодавно і все ще знаходяться на стадії формування. Але у своїй основі вони досить визначені та мають правове регулювання за допомогою Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України. Тобто можна спостерігати, як змістовну трансформацію єдиного предмета правового регулювання – соціально-правового середовища – породжує необхідність у створенні регулятивного інструментарію, яким і є правові норми, що утворюють у своїй сукупності правові інститути.

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративно-процесуальне право є самостійною галуззю права. Але це твердження вимагає доведення. По-перше, ця галузь знаходиться на стадії свого становлення і формування, а по-друге, галузь права вимагає свого швидкого розвитку внаслідок двох причин:

- визначення свого змісту на конституційному рівні – адміністративне судочинство;
- реального розвитку адміністративних відносин, що отримали своє нормативне врегулювання у різних нормативно-правових актах.

У теорії права виділяються три головні основи для виділення самостійної правової галузі: предмет правового регулювання, метод і наявність самостійної нормативно-правової бази, причому визначальним визнається предмет правового регулювання. Адміністративний процес має свій предмет регулювання, свої методи такого регулювання та нормативно-правову базу. Тому логічно зробити висновок про те, що система правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері судової адміністративно-процесуальної діяльності при вирішенні адміністративних спорів про суб'єктивні публічні права, утворює адміністративно-процесуальне право.

Адміністративно-процесуальне право – це частина публічного права. У теорії права існує концепція про об'єднання процесуальних галузей в єдину галузь

публічного права – процесуальне право. Так, Ю.А. Тихомиров зазначає, що включення процесуальних норм до тексту статутних і тематичних законів не виключає необхідності поступового формування загальної галузі – процесуального права, якій властиві свій об'єкт і методи регулювання, специфічні норми, «стадійні» правовідносини, що виникають на фазах процесу, що послідовно змінюють один одного<sup>4</sup>. У рамках процесуального права можна виділити чотири різновиди процесуального законодавства, що ґрунтуються на положеннях Конституції України: конституційне, адміністративне, цивільне та кримінальне законодавство. Переважно ці галузі законодавства служать здійсненню судової влади, але вони можуть включати й процедури, властиві діяльності інших органів державної влади. Не всі названі галузі законодавства розвинені рівномірно, особливо це стосується адміністративно-процесуального законодавства. Зараз управлінські колізії і спори потрапляють в орбіту і конституційних, і господарських судів.

Представлена концепція багато в чому є спірною, але те, що всі названі публічні галузі мають загальний предмет с, на нашу думку, правильним твердженням. Предметом процесуального права можуть виступати спірно-судові відносини з приводу порушення (утиску, перешкоди в реалізації) прав, свобод та інтересів громадян, що охороняються законом. Галузеві предметні відмінності полягають у змістовних, а не формальних характеристиках цієї частини (вольових відносин) соціально-правового середовища.

Попри те, що в сучасній адміністративно-правовій теорії адміністративно-процесуальне право не розглядається як самостійна галузь права, багато вчених визнають за цією сукупністю норм і відносин автономний (до певної міри) характер і перспективу подальшого розвитку.

В.Б. Авер'янов зазначає, що до предмета адміністративного права входять групи однорідних суспільних відносин, що формуються<sup>5</sup>:

а) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям і деяким іншим недержавним інституціям;

б) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

в) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

г) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

д) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб.

В. К. Колпаков визначає предмет адміністративного права як сукупність відносин у сфері державного управління, незважаючи на визначені ним особливості цих відносин (виникнення їх тільки в результаті державно-управлінської (владної діяльності); обов'язковості участі в них виконавчо-розпорядчих органів держави; те, що вони є результатом свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави)<sup>6</sup>.

Виділяє адміністративно-процесуальні відносини і Д.М. Бахрах, пропонуючи наступну структуру адміністративного права: «Це сукупність відносин, що виникають при здійсненні владної діяльності державної адміністрації (органів виконавчої влади), муніципальної адміністрації (виконавчих органів місцевого самоврядування) і адміністративного судочинства»<sup>7</sup>.

У найрозгорнутішій системі відносин, що становлять предмет адміністративного права, професор Ю.М. Старілов також виділяє відносини адміністративно-процесуального характеру<sup>8</sup>:

- управлінські відносини, що виникають у рамках організації публічного управління;
- управлінські відносини, у рамках яких реалізуються функції і повноваження органів виконавчої влади;
- управлінські відносини, пов'язані з діяльністю органів місцевого самоврядування;
- управлінські відносини внутрішньоорганізаційного характеру;
- відносини, пов'язані з розглядом справ про захист прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління, справи про адміністративні правопорушення;
- управлінські відносини, що виникають при реалізації громадськими організаціями, іншими недержавними організаціями делегованих їм державою спеціальних державних повноважень з питань державного управління.

Заслугує на увагу осмислення і структура курсу адміністративного права, пропонує І.Ш. Кілясхановим, де про відносини характеру адміністративної юстиції говориться як про позовні. Зокрема, учений пропонує згрупувати інститути за трьома напрямками<sup>9</sup>:

- перша частина – «Виконавча влада і адміністративне право» – включає питання, присвячені дослідженню природи виконавчої влади, визначенню предмета, методу, системи адміністративного права, дослідженню адміністративно-правових норм, відносин, визначенню правового статусу суб'єктів адміністративного права, вивченню адміністративно-правової науки;
- друга частина – «Основні інститути адміністративного права» – розкриває матеріально-правовий зміст найбільш значимих інститутів адміністративного права, а саме таких, як: інститути реєстрації, обліку, атестації, ліцензування, акредитації, сертифікації, стандартизації, квотування, державних замовлень, пропозицій, заяв, адміністративного позову, заохочення, дисциплінарної відповідальності, наукового ступеня і вченого звання, контролю, нагляду, спеціальних адміністративно-правових режимів;
- до третьої частини доцільно включити питання адміністративно-деліктного права.

Проте позиція ученого дещо незрозуміла: чому питання адміністративного позову він вважає необхідним розкривати саме виходячи з їхнього матеріально-правового змісту? Водночас, говорячи про розвиток адміністративно-правової науки, І.Ш. Кілясханов зазначає, що одним з її пріоритетних завдань є розробка проблем адміністративної юстиції і адміністративного судочинства. Створення системи адміністративних судів викличе необхідність прийняття закону про адміністративне судочинство. Знадобиться також правове регулювання відносин характеру адміністративної юстиції<sup>10</sup>.

Хоча не всі вчені-адміністративісти припускають або навіть пропонують відо-

соблений розвиток адміністративного процесуального права, але практично усі вони вказують на об'єктивно відособлений і вимагаючий подальшого розвитку відносин адміністративної юстиції. Отже, можна розглядати ці відносини як об'єктивну реальність, тобто соціально-правове середовище вимагає свого подальшого розвитку.

Підстави є розглядати адміністративне процесуальне право як самостійну галузь. Існують всі передумови виділення з адміністративного права самостійної процесуальної галузі, що приєднується до інших судових процесуальних галузей. Слід зауважити, що адміністративно-процесуальне, цивільно-процесуальне і кримінально-процесуальне право належать до однієї і тієї самої загальної проблеми здійснення правосуддя, тому у цих процесуальних галузях досить багато спільного, наприклад: деякі принципи досить близькі: гласність, незалежність суду, державна мова судочинства, рівність громадян перед законом і судом та ін.; ідентична природа і цивільного, і кримінального, і адміністративного звернення до суду.

Видається доцільним виділення адміністративного судового позовного права як складової частини єдиної комплексної галузі права – судового права, до складу якого вже входить цивільний і кримінальний процеси. Без адміністративного процесу ця система є недосконалою і нездатною повною мірою забезпечити захист прав і свобод особи, громадянина. Безумовно, між цивільним, кримінальним і адміністративним процесами є істотні відмінності за предметом, завданням, процесуальними формами. Об'єднує їх те загальне, що існує у змісті процесуальних галузей природою і структурною організацією такого важливого органу держави як суд. Необхідність виконання функцій правосуддя стосовно різних галузей права призводить до певного універсалізму суду.

Останнім часом до судового права долучився і господарський процес. Це говорить про те, що для формування процесуальних галузей права потрібно шукати інші критерії. Про адміністративний процес і про адміністративно-процесуальне право до певного часу теж не писали, хоча адміністративне право давно й реально існує. Адміністративний процес ще не сформувався, але він обов'язково буде, і критерії його формування специфічні.

Таким чином, підбиваючи підсумки вищесказаного, можна дійти таких висновків:

по-перше, в українському соціально-правовому середовищі склалася і об'єктивно існує сукупність відносин з вирішення спорів громадян з публічною владою у сфері публічного адміністрування в судовому порядку;

по-друге, ці відносини мають нормативну основу у вигляді групи норм, розосереджених залежно від суб'єкта звернення в ЦПК України, КАС України;

по-третє, таке правове регулювання не є ефективним, оскільки не відображає специфіки публічно-правового спору, а, навпаки, «підганяє» цю категорію спорів у рамки цивільного судочинства;

по-четверте, вітчизняна правова система має відповідний юридичний інструментарій для позначення судового порядку вирішення публічно-правових спорів, оскільки на конституційному рівні передбачена конструкція «адміністративне судочинство»;

по-п'яте, науково-правова доктрина робить серйозні кроки з надання конституційній нормі реального змісту за допомогою активної законотворчої діяльності – прийнятий Кодекс адміністративного судочинства України.

Усі передумови для формування адміністративного процесуального права як самостійної галузі судового процесуального права сьогодні в Україні об'єктивно склалися. Тому основне завдання сучасної адміністративно-правової науки полягає у необхідності розробки наукової основи галузі права, що формується – адміністративного процесуального права.

1. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002. – С. 272. 2. *Рабинович П.М.* Основы загалъної теорії права та держави: Навч. пос. – К.: Атіка, 2001. – С. 119. 3. *Загалъна теорія права і держави* / Під ред. В.В. Лазарева. – М. 1994. – С. 136. 4. *Тихомиров Ю.А.* Публічне право. – М., 1995. – С. 338. 5. *Адміністративне право України.* Академічний курс: Підруч.: У 2 т. – Т.1.: Загалъна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – С. 72. 6. *Колтаков В.К.* Адміністративне право України: Підручник. – К., 1999. – С. 53-54. 7. *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Адміністративне право. – М. 2004. – С. 64. 8. *Старилов Ю.Н.* Административное право: В 2 ч. – Воронеж, 1998. – С. 296. 9. *Килясханов И.Ш.* Современные подходы к определению содержания и структуры предмета административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной науч.-практ. конф. / Под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003. – С. 4-24. 10. *Килясханов И.Ш.* Административно-правовая наука: становление и развитие // Науч. тр. Евразийской академии административных наук. – М., 2006. – Т. 1. – С. 65.