

Адміністративно-процесуальне право України як самостійна галузь права.

Ігор Котович

В статті проаналізовано поняття «адміністративно-процесуального права» та «адміністративного процесу»; охарактеризовані загальні ознаки галузі права; досліджено структуру та предмет регулювання адміністративного процесуального права; сформульоване власне визначення поняття адміністративно-процесуального права.

The article analyzes the concept of «administrative procedural law» and «administrative process», described general signs the legal profession; investigated the structure and regulation subject administrative procedural law, formulated their own definition of administrative procedural law.

Конституція України встановила, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [11]. Саме це конституційне положення є основоположним началом для відносин між державою та людиною. У зв'язку з тим, що саме держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком, у законодавстві України передбачені певні правові механізми, завданням яких є захист прав свобод й інтересів фізичних та юридичних осіб, а в разі порушення таких прав – їх відновлення. У цьому контексті варто відмітити, що 6 лютого 2005 року в нашій країні відбулася значна подія – вищезазначений механізм було значно вдосконалено. Мова йде про прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України), який набув чинності 1 вересня 2005 року.

Відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [8]. Отже, можна з упевненістю стверджувати, що з прийняттям КАС України національний механізм із захисту прав свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від протиправних і незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень отримав без сумніву дієві важелі, а в країні, у цілому, було започатковано інститут адміністративної юстиції.

Однак, це були лише перші кроки на шляху вирішення складного завдання з захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб засобами адміністративної юстиції. Наступним вагомим кроком на цьому шляху було скасування Законів України «Про судоустрій України» [18] та «Про статус суддів» [16], більшість положень яких на той час морально застаріла й не відповідали вельніням часу. Замість вищенаведених законів, 7 липня 2010 року, був прийнятий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набрав чинності 30 липня цього ж року [17]. Фактично із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у країні розпочалася судова реформа, так як останній містив багато новел і положень спрямованих на посилення права на судовий захист порушених прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб. Таким чином, законодавство, що регулює суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративного судочинства отримало значне оновлення, із набуттям чинності зазначених нормативно-правових актів українське суспільство отримало не лише один із процесуально-правових засобів забезпечен-

УДК 342.9

КОТОВИЧ Ігор Олександрович,

© І. Котович, 2012

здобувач кафедри теорії та історії держави і права Київського міжнародного університету

ня законності в сфері здійснення державної влади. Впевнено можна стверджувати, що законодавче закріплення національного інституту адміністративної юстиції започаткувало формування нової процесуальної галузі права – адміністративного процесуального права та науки – адміністративного процесу [10, с. 6].

Отже, наслідком початку формування й функціонування адміністративної юстиції в Україні природно стало початком існування нової самостійної галузі права – адміністративного процесуального права України. При цьому варто зазначити, що увага проблематиці зародження, подальшого формування та розвитку адміністративного процесуального права України була присвячена в працях таких вчених як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, Ю. А. Ведерников, В. М. Гарашук, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. М. Музичук, Н. М. Оніщенко, П. М. Рабінович, І. С. Самощенко, О. Ю. Синявська, О. Ф. Скакун, С. Г. Стеценко, В. Є. Студенікин, О. В. Тюріна, О. Д. Тихомиров, М. М. Тищенко та ряд інших. Разом із тим, на сьогодні в даній сфері залишається ряд невизначених наукових завдань, що стосуються поняття, ролі та місця адміністративного процесуального права України в національній правовій системі. Відсутність єдності в поглядах, значна кількість підходів до визначення вищенаведеної проблематики безумовно негативним чином впливає на якісне формування самостійної галузі права – адміністративного процесуального права України.

У зв'язку із цим метою даної статті є: дослідити адміністративно-процесуальне право України як окрему самостійну галузь права. Задля цього планується: проаналізувати сучасний стан справ у даній сфері, дослідити існуючі наукові точки зору на проблематику адміністративно-процесуального права (його поняття, предмет, структуру), обґрунтувати та викласти власну позицію стосовно сутності адміністративного процесуального права України як самостійної галузі права.

Як ми вже відзначали вище по тексту, що на сьогодні серед правників немає єдиної точки зору щодо адміністративно-процесуального права: його сутності та функціонального призначення у національній системі права. Так одні вважають, що адміністративне процесуальне право є самостійною галуззю права [13, с. 3; 21, с. 233-235; 6, с. 42], інші – не є самостійною галуззю права, а є підгалуззю адміністративного права [15, с. 118; 9, с. 16-18; 7, с. 15; 25, с. 15; 12, с. 131], при цьому виділяють, що дана підгалузь права пов'язана з правовідносинами, що виникають у сфері управління [4, с. 56], або – сферою судової, процесуальної діяльності [5, с. 52].

Разом із тим, деякі вчені, розглядаючи структуру адміністративного процесуального права виділяють декілька аспектів. Так, Е. Ф. Демський, у структурі адміністративного процесуального права (особливої частини) виокремлює наступні види проваджень: а) провадження за заявою суб'єкта звернення щодо визнання, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів та визначення кола обов'язків; б) провадження за ініціативою органа владних повноважень; в) провадження за скаргю суб'єкта звернення; г) провадження з адміністративного судочинства; д) провадження у справах про адміністративні правопорушення [5, с. 46].

На думку Е. Ф. Демського адміністративне процесуальне право як галузь права – становить систему правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин [5, с. 52].

О. Ф. Скакун надаючи визначення поняттю адміністративно-процесуального права вказує, що воно являє собою систему юридичних норм, що регулюють правовідносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства в результаті оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності представників влади. Однак, продовжуючи свою думку, О. Ф. Скакун зазначає, що регламентації юридичних норм адміністративно-процесуального права підлягають процесуальні форми, порядок і методи реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто адміністративний процес у його широкому та вузькому розумінні. Слід розділяти адміністративний процес і адміністративне судочинство (адміністративну юстицію) [19, с. 363].

На нашу думку перш ніж перейти до детального аналізу поняття «адміністративне процесуальне право України», слід проаналізувати кожну з його складових. Так, галузь в українській мові тлумачать як певну ділянку виробництва, науки і т. ін. [3, с. 219]. У свою чергу, право визначають як систему соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання та виконання яких забезпечується державою [24, с. 5]. Поділ права на галузі впливає із специфіки однорідних суспільних відносин та об'єктивної необхідності встановлення для них особливого правового режиму [23, с. 538]. Галузь права – відносно самостійна сукупність юридичних норм, що регулює якісно однорідну сферу (рід) суспільних відносин специфічним методом правового регулювання [20, с. 245]. Галузі права розрізняються між собою цілим набором лише їм властивих ознак: прийомами регулювання, при-

нципами, формуванням диспозицій (прав і обов'язків), умовами їх реалізації, своєрідністю санкцій. Вони різні за обсягом, за кількістю інститутів, що їх складають. Кожна з них має лише свій властивий режим правового регулювання (сукупність використовуваних специфічних юридичних засобів), котрим забезпечується ефективність дії як галузі в цілому, так і утворених у її складі підгалузей та інститутів права. Галузі права відносно самостійні, стійкі й автономні в своєму функціонуванні [19, с. 357-358]. Галузі права є основними елементами структури права. Як частина цілого кожна галузь права взаємодіє з іншими галузями і з системою права в цілому. Головні критерії поділу права на галузі – предмет і метод правового регулювання [2, с. 124].

Отже, традиційно в теорії права вважається, що головними ознаками будь-якої галузі права є: а) певний масив як кодифікованих, так і некодифікованих правових норм; б) чітко визначені предмет та метод правового регулювання; в) правові принципи, притаманні лише конкретній галузі права; г) власна внутрішня структура (система) цих норм, об'єднана в правові інститути і підгалузі; д) наявність взаємодії з іншими галузями права; є) власні джерела галузі права [5, с. 51].

Що стосується першого пункту (певний масив як кодифікованих, так і некодифікованих правових норм) вищенаведеного переліку, то його, на нашу думку, варто об'єднати з шостим (власні джерела галузі права), так як у обох випадках мова йде про зовнішню форму вираження правових норм.

Що стосується другого пункту, то можна з упевненістю вести мову стосовно того, що адміністративне процесуальне право має чітко визначені предмет та метод правового регулювання. Розберемо це твердження більш докладно. Предмет правового регулювання традиційно розуміють як сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих правовими нормами (юридичний критерій) правового регулювання [9, с. 349]. Наприклад, автори підручника цивільний процес визначають, що предметом цивільного процесуального права є процесуальна діяльність суду та інших учасників процесу, що виникають при здійсненні правосуддя – тобто сам цивільний процес, а також система цивільних процесуальних прав і обов'язків суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин та гарантіями їх реалізації [22, с. 6]. У цьому контексті зауважимо, що не дивлячись на іноді принципово різні підходи до визначення поняття самого адміністративного процесуального права України, всі вчені в основу такого визначення кладуть таке поняття як адміністративний процес. Іншими словами адміністративний процес розглядається як основна складова адміністративного процесуального права. Адміністративний процес у цьому випадку сприймається як предмет правового регулювання адміністративного процесуального права України. У зв'язку із тим, що для того, щоб дослідити явище в цілому, необхідно дослідити його окремі елементи, здається неможливим, при характеристиці адміністративного процесуального права України як самостійної галузі права, оминати увагою поняття адміністративного процесу України.

Автори підручнику «Адміністративне право України» виділяють три основні підходи до визначення сутності адміністративного процесу України. Перший підхід (його ще називають «юрисдикційним») передбачає так зване «вузьке розуміння адміністративного процесу», згідно якого адміністративний процес – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, і насамперед адміністративних стягнень (іншими словами, у вузькому розумінні адміністративний процес – це провадження в справах про адміністративні правопорушення). У такому розумінні адміністративний процес має виключно юрисдикційний (правоохоронний) зміст.

Відповідно до другого підходу (так званого «управлінського»), його ще називають «широким розумінням адміністративного процесу», адміністративний процес пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої діяльності органів державного управління, а у передбачених законодавством випадках і іншими, уповноваженими на то органами. Третій підхід до визначення адміністративного процесу, умовно його можна назвати «судочинським», який походить від розуміння юридичного процесу виключно як форми правосуддя [1, с. 213].

Таким чином, поняття адміністративного процесу є основоположним елементом, який у подальшому визначає сутність адміністративного процесуального права України. Тобто в залежності від того, що вчені розуміють під поняттям адміністративний процес, вони в подальшому розуміють під поняттям адміністративного процесуального права України. Так, наприклад, В. К. Матвійчук та І. О. Хар розглядаючи співвідношення понять адміністративне судочинство й адміністративний процес зауважують, що якщо правосуддя (адміністративне судочинство) – це судова діяльність з реалізації судової влади шляхом розгляду і вирішення публічно-правових спорів, то адміністративний процес – це форма реалізації правосуддя (адміністративного судочинства), яка забезпечує і гаран-

тії здійснення правосуддя в зазначеній сфері діяльності, і гарантії права осіб на судовий захист. Такий зв'язок адміністративного судочинства (правосуддя) і адміністративного процесу пояснює їх принципову єдність як змісту і форми [14, с. 57].

Однак, на нашу думку, не зрозумілим є ігнорування деякими вченими визначення адміністративного процесу яке надає законодавець. Так, відповідно до ст.3 КАС України адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [8]. Окрім цього, слід погодитись з думкою Ю. М. Старілова який у монографії «Административная юстиция. Теория, история, перспективы» пише, що з юридичної процесуальної точки зору, цей правовий інститут слід назвати адміністративним процесом за аналогією з цивільним процесом (який вирішує цивільно-правові суперечки) чи кримінальним (який розглядає кримінальні справи з винесенням вироків) [21, с. 270].

Таким чином, зважаючи на те, що адміністративне процесуальне право має власний предмет і метод правового регулювання, власні принципи та джерела права, систему та стадії можна з упевненістю стверджувати про самостійність даної процесуальної галузі права. Адміністративне процесуальне право України – це сукупність правових норм, закріплених в Кодексі адміністративного судочинства України, з метою здійснення регулюючого впливу на правовідносини, що виникають, розвиваються, змінюються та припиняються між суб'єктами цих правовідносин під час здійснення адміністративного судочинства.

1. Адміністративне право України: Підручник: За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоець Т.О. – Київ: „Істина”, 2008. – 457 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
4. Гнатюк С. С. Стадії провадження в справах про адміністративні проступки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гнатюк Степан Сергійович. – Львів, 2010. – 223 с.
5. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
7. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Калюта Анна Борисівна. – Х., 2007. – 198 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
9. Колобкова Л. В. Процессуальные нормы в российском праве [Текст]: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Л. В. Колобкова. – М., 2007. – 24 с.
10. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
11. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Лук'янець Д. М. Підгалузі та інститути в системі адміністративного права / Д. М. Лук'янець // Адміністративне право України. Академ. курс : Підручник : У двох томах. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 128-131.
13. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... к.ю.н : спец. 12.00.02 / Светлана Николаевна Махина. – Воронеж, 1998. – 220 с.
14. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. Т. 1. – Вид. 2-е, змін. та доп. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за заг. ред. В. К. Матвійчука. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с.
15. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: [навч. посібн.] / В.Г. Перепелюк. – 2-ге вид. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 368 с.
16. Про статус суддів : Закон України від 15 груд. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 57.
17. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 лип. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
18. Про судоустрій України : Закон України від 7 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 41–42. – Ст. 180.

19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : Підручник. Видання 2-е, перероблене і доповнене. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
20. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О. Ф. Скакун ; [пер. з рос.]. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
21. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2001. – 304 с.
22. Цивільний процес: навчальний посібник. / А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін. / За ред. Ю. В. Білоусова. – К. : Прецедент, 2005. – 172 с.
23. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 1 : А-Г / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – 672 с.
24. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 5 : П-С / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – 672 с.
25. Яценко В. П. Провадження із звернень громадян в органах внутрішніх справ: теоретичний та практичний аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Яценко Валентина Петрівна. – Х., 2007. – 202 с.