

УДК 342.922 (477)

**Марина Джафарова,***докт. юрид. наук, доцент, доцент кафедри  
адміністративного права і процесу факультету № 3  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Статтю присвячено комплексному аналізу наявних наукових позицій щодо визначення предмета вітчизняного адміністративного процесуального права. Автором з'ясовано ступінь наукової розробленості проблеми дослідження сутності й змісту предмета адміністративного процесуального права України як самостійної галузі права. Запропоновано авторський науковий погляд на зміст досліджуваного явища у реаліях сьогодення.*

**Ключові слова:** адміністративне процесуальне право, предмет, метод, галузь права, адміністративно-процесуальні норми, адміністративно-процесуальні правовідносини.

**Постановка проблеми.** Сучасна правова система як цілісна, динамічна, керована, об'єктивно зумовлена специфікою суспільних відносин внутрішня будова національного права [1, с. 8] характеризується високою мобільністю і комплексним характером. Вона постійно перебуває в полі зору законодавця, оскільки виникнення й утвердження кардинально нових, невідомих раніше, суспільних відносин вимагає підвищення ролі права як специфічного соціального регулятора.

Особливо місце у правовій системі країни посідає адміністративне процесуальне право, яке сьогодні варто розглядати як самостійно повноправну юридичну галузь права. І цей факт спробуємо довести у межах цієї наукової статті, особливо крізь призму формулювання кваліфікаційних, визначальних ознак адміністративного процесуального права, до яких, до речі, варто віднести насамперед предмет і метод. Адже кожній галузі права притаманні власні відмінні властивості й характеристики, зумовлені специфікою об'єкта галузевої правової регуляції, особливостями предмета й методу регуляції цього об'єкта. Без названих об'єктивних детермінант жодна галузь права не обходиться і не визнається.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сторінках правничої літератури питанням розвитку вітчизняного адміністративного процесуального права у різні часові періоди приділялася значна увага вчених-адміністративістів (Н. В. Александрової, А. М. Апарова, О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, В. І. Бутенка, С. В. Ківалова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Є. В. Курінного, О. В. Музи, Е. Ф. Демського, Т. О. Коломоєць, О. П. Ряб-

ченко, В. С. Стефанюка, Р. В. Миронюка та інших). Незважаючи на пильний інтерес правової науки до вивчення окремих явищ і категорій адміністративного процесуального права, неможливо констатувати, що всі теоретичні та практичні аспекти цієї галузі права є повністю дослідженими. Натепер залишається багато проблемних, дискусійних чи практично не вирішених проблем, серед яких і визначення сучасного наукового погляду на предмет адміністративного процесуального права як самостійної галузі права.

**Мета статті** – з'ясувати та оцінити ступінь наукової розробленості проблеми дослідження предмета адміністративного процесуального права і запропонувати авторський науково-правовий погляд стосовно сучасного визначення названої категорії.

**Виклад основного матеріалу.** Загальновідомо, що об'єктивними критеріями розподілу норм права за галузями є предмет і метод правового регулювання. Поняття предмета правового регулювання дає знання про те, що саме регулюється правом, а поняття методу правового регулювання надає відповідь на питання, як (яким чином, способом) держава здійснює нормативний вплив на суспільні відносини, яким чином право регулює суспільні відносини. На це вказує одностайність теоретиків права щодо визначення змісту предмета і методу правового регулювання [2, с. 341]. Зокрема, наголошується на спільному моменті між предметом та методом правового регулювання, який полягає в тому, що метод правового регулювання визначається характером і змістом регульованих відносин, тобто предметом правового регулювання.

Відповідно до галузевих ознак формуються основні характеристики метода правового регулювання [3, с. 222]. Наявність власного предмета правового регулювання є першоосновою для існування тієї чи іншої галузі права. Відсутність чіткого методу правового регулювання вказує на те, що процес формування будь-якої галузі ще не завершився [2, с. 343]. Отже, будь-якому галузевому праву притаманні власні предметно-методологічні характеристики в межах загального об'єкта, предмета і методу правової регуляції.

Для того, щоб визначитися з методом адміністративного процесуального права, вкрай важливим і першочерговим видається вирішення питання щодо з'ясування предмета даної галузі права. Спочатку звернемося до загальної теорії права, зокрема до наявних наукових надбань, які розтлумачують зміст таких явищ, як «правове регулювання» і «предмет правового регулювання», з метою формування у подальшому власного підходу, виходячи із завдань нашого дослідження.

Як нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування та розвитку відповідно до суспільних потреб, здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо), розглядає правове регулювання С. С. Алексєєв [4, с. 210 ; 5, с. 125]. С. Д. Гусарев визначає правове регулювання як форму владного юридичного впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення і забезпечення [6, с. 192], наділяючи, відповідно, лише державу можливістю застосовувати правове регулювання. Є. О. Гіда, навпаки, підкреслює, що, окрім держави, правове регулювання також може здійснювати громадянське суспільство [7, с. 100], що виглядає більш переконливо, оскільки такий вид регулювання може здійснюватися як державними інституціями, так і громадянським суспільством за умови демократичної форми правління, що відповідає сучасному стану розвитку вітчизняної правової системи.

Більш обґрунтованим виглядає позиція, відповідно до якої правове регулювання (від лат. *regula* – правило) суспільних відносин – це форма впорядкування суспільних відносин, що відповідає вимогам принципу формальної рівності, шляхом офіційно-владного встановлення різних загальнообов'язкових правил (норм) поведінки людей і їх взаємовідносин. Загальний предмет правового регулювання при цьому тлумачиться крізь призму офіційно встановлюваного загального правопорядку у сфері всіх регульованих суспіль-

них відносин, тобто через всю систему норм права, що являє собою нормативну конкретизацію вимог принципу формальної рівності. Як наслідок, предмет правового регулювання визначається як не фактичні суспільні відносини, а певний правопорядок, установлюваний у сфері об'єкта правової регуляції. У процесі правової регуляції повинні вирішуватися такі питання: 1) які суспільні відносини підлягають правовій регуляції, тобто який об'єкт правової регуляції; 2) який правопорядок (правовий режим) у цій сфері правової регуляції повинен бути встановлений, тобто який предмет правової регуляції; 3) за допомогою яких особливих регулятивно-правових засобів, способів і прийомів необхідно установити відповідний правопорядок (правовий режим), тобто який метод правової регуляції [5, с. 130; 8, с. 436-437].

Вищенаведені підходи стосовно визначення змісту категорії «правове регулювання» достатньо вивчені та проаналізовані як теоретична конструкція, що виступає невід'ємним компонентом і особливим видом соціального регулювання, поглинаючи в собі цілеспрямовану, нормативно-організаційну діяльність із втілення регулюючих можливостей юридичних норм та інших правових засобів у суспільні відносини заради їх установлення, упорядкування, охорони та подальшого розвитку.

Що стосується предмета правового регулювання, то відомі теоретики права розуміють під останнім «те, що регулює право, тобто певні види суспільних відносин, які являють собою складну, багатоаспектну категорію» [9, с. 314]. Як сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих нормами права, характеризують зазначене явище Ю.А. Ведерніков та А.В. Папірна, підкреслюючи його потребу в узагальненні норм права, які регулюють певне коло суспільних відносин, у галузь права [10, с. 138]. У дещо спрощеному варіанті, більш зручному для широкого наукового вжитку, предмет правового регулювання може тлумачитися як умовно окреслене, відмежоване коло суспільних відносин, що має однакові властивості і вимагає певного упорядкування на рівні права.

Для того, щоб окреслити коло відносин, що становлять предмет адміністративного процесуального права, доцільно охарактеризувати, хоча б коротко, предмет матеріального адміністративного права. Адже відносини, які підпадають під правовий вплив норм матеріального адміністративного права, залучаються своєю основною частиною до предмета адміністративного процесуального права. Цій проблематиці присвячено достатню кількість навчального матеріалу, в

яких ученими детально окреслено коло тих суспільних відносин, що регламентуються адміністративно-правовими нормами. І хоча у «новітній» літературі не завжди використовується термін «предмет», однак наявні джерела дозволяють зрозуміти, що саме мають на увазі їх автори щодо цього явища, що вкладається в його зміст.

Досить обґрунтованим варто визнати науковий погляд Т.О. Коломоець на предмет сучасного адміністративного права як на суспільні відносини, що формуються: 1) у процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної галузей, а також під час реалізації повноважень органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями делегованих органами виконавчої влади повноважень; 2) у процесі діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; 3) у процесі внутрішньої організації та діяльності усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з публічною службою (державною службою або службою в органах місцевого самоврядування тощо); 4) реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; 5) під час застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративної відповідальності, щодо фізичних і юридичних осіб [11, с. 4]. Зазначене переконує в тому, що порівняно з іншими однойменними матеріальними правовими галузями (цивільним, кримінальним тощо) адміністративне право охоплює набагато складний, багатогранний спектр суспільних відносин, очевидно, впливає на адміністративно-процесуальну галузь права, яка безпосередньо визначає процедуру їх реалізації. Водночас наявність адміністративних норм ще не вказує остаточно на завершеність циклу адміністративно-правового регулювання. Для ефективної дієвості такого впливу на певне коло суспільних відносин необхідні норми, які забезпечували б матеріальні норми, механізм дії правових актів, орієнтували ці норми на досягнення правової мети. Саме таким механізмом виступає адміністративне процесуальне право, яке характеризується своїм предметом, методом та нормативно-правовою базою.

Як правильно наголошують І.В. Атаманчук та Р.А. Калюжний, «у рамках традиційно

процесуальних галузей простіше прослідкувати підстави об'єднання процесуальних норм в підгалузі та інститути, виходячи з структурної побудови кодифікованих нормативних джерел. За загальнотеоретичним підходом, процесуальні галузі права визначають процедуру реалізації матеріального права і є похідними від нього <...> мають свій предмет регулювання, який дещо відрізняється від предмета регулювання матеріальних галузей права. Ним є організаційні відносини, які формуються в результаті діяльності уповноважених суб'єктів, пов'язаної із застосуванням норм матеріального права» [12, с. 95].

Із цих позицій вважаємо, що у теорії процесуального права під предметом процесуального права переважно розуміються організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією процесуальної форми щодо застосування норм відповідних матеріальних галузей права. При цьому предмет процесуальної галузі права виглядає набагато складнішим у структурованому вигляді (на відміну від предмета матеріальної галузі права), включаючи в себе декілька елементів: фактичне суспільне відношення, яке стало предметом регулювання матеріальної галузі, матеріальне правове відношення, яке опосередковує це суспільне відношення і, відповідно, виступає його другою стадією.

І.І. Котович, розглядаючи безпосередньо адміністративне процесуальне право як самостійну галузь вітчизняного права, вказує, що його предметом виступають суспільні відносини, що забезпечують реалізацію та захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у публічній сфері та відповідне нормативне врегулювання цих відносин [13, с. 91]. У наданій дефініції досліджуваного явища простежується певна змістова неконкретність. До того ж не зовсім зрозуміло, чому автор вказує лише на забезпечення та охорону прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, адже в деяких випадках такий захист може надаватися як державі, так і суспільству в цілому.

І.А. Артеменко під предметом адміністративного процесуального права розуміє сукупність адміністративно-процесуальних відносин, які виникають у сфері публічного управління у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосування норм відповідних матеріальних галузей права [14, с. 32].

О.І. Каплунов під досліджуваною категорією розуміє складне структурне явище, яке поєднує три складові частини: а) суспільні відносини, що регулюються матеріальним адміністративним правом і, таким чином, виступають як матеріальні адміністративно-

правові відносини, реалізація яких забезпечується за допомогою адміністративного процесу; б) ті суспільні відносини, що регулюються іншими галузями права, які (відносини) пов'язані з вирішенням завдань державного управління, тобто здійснення виконавчої влади, і для своєї реалізації потребують процесуальних дій органів виконавчої влади; в) безпосередньо процесуальна діяльність органів виконавчої влади і деяких інших суб'єктів, уповноважених на це законом [15, с. 42-43]. Такий науковий погляд на предмет адміністративного процесуального права склався внаслідок розуміння адміністративного процесу у широкому значенні, зокрема як такого, що уособлює виконавчорозпорядчу діяльність, спрямовану на вирішення індивідуальних конкретних справ у сфері державного управління.

Неможливо обійти увагою іншу позицію, зокрема Е.Ф. Демського, щодо змісту предмета адміністративного процесуального права. На його думку, він становить систему суспільних правовідносин, які виникають між органом владних повноважень, їх посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами – з іншого, щодо визнання, реалізації і захисту прав і законних інтересів особи і держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, визначеному адміністративним процесуальним законодавством [16, с. 19]. Підґрунтям такого висновку було те, що норми адміністративного процесуального регулюють суспільні відносини: 1) щодо встановлення юридичних фактів, які мають значення у вирішенні питання про право; 2) які виникають у разі поновлення порушеного права; 3) пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав і обов'язків фізичними чи юридичними особами; 4) щодо придбання передбаченого законодавством суб'єктивного права; 5) щодо оскарження дій чи бездіяльності органів владних повноважень; 6) пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу [16, с. 13]. Неважко відстежити, як автор розкриває загальний характер правових відносин, які становлять предмет адміністративного процесу, тобто фактичні відносини, що підлягають адміністративно-процесуальному регулюванню, і виникають із приводу реалізації порядку, визначеного адміністративно-процесуальним законом, розгляду адміністративних справ уповноваженими на це суб'єктами. Надане твердження віддзеркалює «широкий підхід» на зміст поняття «предмет адміністративного процесуального права», який, до речі, неодноразово трапляється на сторінках правничої літератури.

Однак сучасні реалії розвитку адміністративного процесуального права підтверджують доцільність зарахування адміністративно-процесуальних норм, що регламентують порядок розгляду і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів, до самостійної процесуальної галузі права. Адже підводити під дію норм адміністративного процесуального права, тим більше охоплювати однією галуззю права певні сфери якісно неоднорідних правових відносин, які складаються між уповноваженою та зобов'язаною особою у процедурній (неконфліктній), правоохоронній або судовій сферах, що вимагають насамперед неоднакового механізму їх правового регулювання, виглядає невиправдано і необґрунтовано з позиції загальноприйнятих юридичних критеріїв, які покладаються в основу утворення будь-якої самостійної галузі правової науки, що вироблені загальною теорією права. Отже, упорядковуючий вплив адміністративного процесуального права може здійснюватися через систему адміністративно-процесуальних правовідносин, учасники яких діють відповідно до наданих процесуальних прав та обов'язків, визначених адміністративно-процесуальним законодавством. Саме суспільні правовідносини, які складаються у сфері здійснення адміністративного судочинства, є предметом правового регулювання цієї галузі права.

#### Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що сучасна система адміністративно-процесуальних норм, відповідаючи двом обов'язковим об'єктивним критеріям, таким як предмет і метод правового регулювання, дозволяє виокремити з-поміж інших повноправних юридичних галузей права одну з найбільш молодих і таких, що розвивається динамічно, без перестану, – сучасне адміністративне процесуальне право, наділяючи його абсолютно самостійним статусом у вітчизняній правовій системі. Натепер предмет адміністративного процесуального права становить система правових відносин, які виникають між адміністративним судом, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами – з іншого, щодо розгляду та вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у визначеному адміністративним процесуальним законодавством порядку. Якщо конкретизувати, то предмет адміністративного процесуального права визначається: 1) системою процесуальних дій, передбачених адміністративно-процесуальним законодавством, які виконують адміністративний

суд та учасники судового процесу, їх формами, змістом та умовами реалізації; 2) системою процесуальних прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, гарантіями їх реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Галок Р.Г. Систематизація українського права: поняття та види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2015. 19 с.
2. Абдулаев М.И., Комаров С. А. Проблемы теории государства и права : учебник. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 576 с.
3. Рукавишнікова И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений. *Известия вузов. Правоведение*. 2003. № 1. С. 217-222.
4. Алексеев С.С. Теория права. Москва : БЕК, 1995. 320 с.
5. Демиденко В.О. Предмет правового регулирования муниципального права Украины. *Научный вестник Национальной академии внутренних дел*. 2013. № 3. С. 125-131.
6. Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слюсаренко О.Л. Теория права і держави: навчальний посібник. Київ : Правова єдність, 2008. 270 с.
7. Теория держави і права : підручник / Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. Київ : ФОРМ-ІНФРА-М, 2011. 576 с.
8. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : учебник. Москва : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 552 с.
9. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Москва : Юристъ, 2001. 512 с.
10. Ведерников Ю. А., Папірна А.В. Теория держави і права : навчальний посібник. Київ : Знання, 2008. 333 с.
11. Адміністративне право України : підручник. 2-ге вид., змін. і доп. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.
12. Калюжний Р.А. Атаманчук І. В. Развитие процессуального права Украины : монография. Київ : МП Леся, 2015. 188 с.
13. Котович І.І. Адміністративне процесуальне право України як самостійна галузь права. *Український часопис міжнародного права*. 2010. № 3. С. 90-94.
14. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права : монография. Харків : Діса Плюс, 2016. 414 с.
15. Адміністративно-процесуальное право: курс лекцій / под. ред. А.И. Каплунова. Москва : ЦОКР МВД России, 2009. 320 с.
16. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 496 с.

*Стаття посвячена комплексному аналізу існуючих наукових позицій стосовно визначення предмета отечественного адміністративного процесуального права. Автором встановлена ступінь наукової розробаності проблеми дослідження сутності і змісту предмета адміністративного процесуального права України як самостійної галузі права. Предложено авторський науковий погляд на зміст досліджуваного явища в реаліях сьогодення.*

**Ключевые слова:** адміністративне процесуальне право, предмет, метод, галузь права, адміністративно-процесуальні норми, адміністративно-процесуальні правовідносини.

*The article is devoted to the complex analysis of existing scientific positions regarding the definition of the subject of domestic administrative procedural law. The author finds out the degree of scientific development of the problem of studying the essence and content of the subject of administrative procedural law of Ukraine as an independent branch of law. The author's scientific view on the content of the investigated phenomenon in the realities of the present is proposed.*

**Key words:** administrative procedural law, subject, method, branch of law, administrative-procedural norms, administrative-procedural legal relations.