

## РЕЦЕНЗІЇ

---

УДК 342.9 (477)

**О. І. Миколенко**

доктор юридичних наук, професор  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,  
кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

**Т. В. Степанова**

кандидат юридичних наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,  
кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

### РЕЦЕНЗІЯ

НА ПІДРУЧНИК «КУРС АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО  
ПРАВА. ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА / С. В. КІВАЛОВ, І. О. КАРТУЗОВА,  
А. Ю. ОСАДЧИЙ. — ОДЕСА : ФЕНІКС, 2014. — 342 С.»

Сьогодні писати підручник з адміністративного процесуального права вкрай складно. І проблема тут полягає не в динамічності національного законодавства, яке постійно перебуває в режимі трансформації, а в світогляді науковців, які займаються проблематикою адміністративного процесуального права в Україні. Кожен автор бачить адміністративне процесуальне право по-своєму, що в принципі є позитивним для розвитку науки, однак негативно позначається на навчальному процесі, дезорієнтуючи студентів, які лише починають вивчати відповідну навчальну дисципліну та формувати власний погляд на ті чи інші її питання.

Перед авторами підручників постає ще одна проблема, яка є загальною для всієї юридичної освіти. Це викладення в підручнику навчального матеріалу, з одного боку, в спрощеному, зрозумілому для студента вигляді, а, з другого, без скочування на примітивний рівень. Тому на полицях книжкових магазинів можна зустріти підручники, які цікаві для науковців, але не користуються попитом у студентів, і, навпаки, зручні для студентів, але неприйнятні з точки зору наукової спільноти. Отже зі студентом слід розмовляти не «мовою студента» і не професійною мовою, на якій спілкуються науковці, а мовою науки з врахуванням рівня знань студента вищого навчального закладу, чим позитивно відрізняється підручник «Курс адміністративного процесуального права України», підготовлений авторським колективом кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія».

Основною метою підготовленого видання є розробка належного методичного забезпечення навчального процесу, що відповідає чинному адміністративному процесуальному законодавству, та викладення у доступній для студентів формі навчального матеріалу щодо порядку здійснення адміністративного судочинства, правового статусу учасників адміністративного судочинства, доказування і доказів в адміністративному процесі, інших основних адміністративних процесуальних інститутів. Це надасть можливість студентам не тільки опанувати знання стосовно здійснення адміністративного судочинства, а й усвідомити зміни у праворозумінні суспільства, які відбулися у зв'язку з впровадженням в Україні адміністративної юстиції.

Структурна побудова підручника, яка присвячена Загальній частині адміністративного процесуального права, є оптимальною і свідчить про намагання авторів логічно об'єднати і всебічно висвітлити загальнотеоретичні засади адміністративного процесуального права (принципи адміністративного процесуального права, адміністративну юрисдикцію, учасників адміністративного процесу, заходи процесуального примусу тощо).

Введення та широке використання у Вищих навчальних закладах України тестової системи оцінки знань студентів негативно позначилися як на їх рівні знань, так і на рівні викладу змісту матеріалу в підручниках чи навчальних посібниках. Керуючись побажаннями студентів, велика кількість авторів намагаються конструювати зміст підручників та навчальних посібників за спрощеним варіантом — без висвітлення альтернативних думок вчених відносно існуючих правових явищ, без обґрунтування структури підручника чи навчального посібника, дублюючи положення чинного законодавства без будь-яких пояснень тощо. Зрозуміло, що такий виклад матеріалу для студентів є прийнятним, бо ознайомлення з дисципліною потребує менше інтелектуальних затрат та й менше часу витрачається на підготовку до іспиту чи заліку. Але такий спрощений (примітивний) підхід до навчального процесу у Вищих навчальних закладах приховує в собі певні загрози, головна з яких полягає в тому, що студент не отримує комплексного уявлення про правове явище, якому присвячена навчальна дисципліна. Як наслідок, студент не набуває здатності системно мислити як в межах відповідної навчальної дисципліни, так і в цілому в межах правової системи України. Позитивні результати чи прорахунки в роботі юриста залежать не тільки від того, наскільки він уміє працювати з людьми, оперувати фактами і знає закони, бо розуміння права не зводиться лише до знання змісту законів і юридичних норм. Позитивні результати в його роботі залежать також від засвоєння всієї глибини права, його основних принципів та ідей. Тобто засвоєння права включає в себе оволодіння всіма його сторонами і характеристиками.

На цьому фоні «Курс адміністративного процесуального права України» позитивно відрізняється від інших підручників з правознавства. По-перше, підручник стисло знайомить студента з розмаїттям думок вчених, наприклад, стосовно формування та функціонування адміністративної юстиції, розуміння адміністративного процесу, місця адміністративного процесуального права в системі права України та ін. (с. 10–45). По-друге, розкриття тем в підручнику супроводжується поясненнями положень Кодексу

адміністративного судочинства України, наприклад, щодо розуміння публічного спору, який вирішується в межах адміністративного судочинства (с. 102–113), категорій «учасник процесу» і «суб'єкт процесу» (с. 171–179), обставин, які звільнені від доказування в межах адміністративного судочинства (с. 225–227) тощо. По-третє, у передмові до підручника дається обґрунтування його структури та вказівка на те, що автори цілеспрямовано уникали переобтяження підручника викладенням численних, часто протилежних наукових думок, що наведені у юридичній літературі відносно окремих теоретичних аспектів (с. 7–9).

Отже зміст підручника, його структура та мова викладання — свідчать про те, що підручник відповідає основним вимогам, які пред'являються до юридичної навчальної літератури. Викладення матеріалу у ньому є системним, аргументованим та логічним. При цьому авторський колектив керувався результатами теоретичного осмислення положень Кодексу адміністративного судочинства України, вивченням практичних тенденцій його застосування, дослідженням робіт відомих науковців у галузі адміністративного процесуального права.

Разом з тим є зауваження, які стосуються не змісту та структури підручника, а пов'язані з власним світоглядом рецензентів підручника щодо адміністративного процесу та адміністративного процесуального права.

Так на сторінках 26–27 підручника називаються дві основні концепції розуміння адміністративного процесу та, відповідно, адміністративного процесуального права — у широкому та вузькому розумінні. Зазначається, що при широкому підході предмет адміністративного процесуального права — це досить складне, багаторівневе та комплексне утворення, що ускладнює його сприйняття як цілісного явища в правовій системі України. А при вузькому підході — предмет адміністративного процесуального права за аналогією з кримінальним процесуальним та цивільним процесуальним правом набуває чітких орієнтирів та зводиться до суспільних відносин, які виникають в ході адміністративного судочинства.

Хочемо заперечити цим думкам таким чином.

**По-перше**, поділ норм права на матеріальні та процесуальні свого часу відбувся в умовах формування кримінального процесуального та цивільного процесуального права. Використання цієї класифікації в сучасних умовах та з врахуванням сучасного рівня юридичної науки є архаїчним. Єдиний критерій, який оправдовує існування цих двох видів норм, — це врахування специфіки суб'єкта, що здійснює правозастосовну діяльність. Тобто правозастосовна діяльність суду забезпечується процесуальними нормами, а правозастосовна діяльність інших органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечується матеріальними чи, як їх іноді називають, матеріально-процедурними нормами. Переконані, що суб'єкт, впливаючи на особливості здійснення правозастосовної діяльності, не визначає її правову природу. Тому при характеристиці юридичного процесу та юридичної процедури, при розмежуванні матеріальних і процесуальних норм важливо зосереджуватись не на суб'єкті правозастосовної діяльності, а на змісті діяльності, яка відбувається за встановленими чинним законодавством процедурами.

Вважаємо, що за рівнем стану статички чи динаміки правові норми можна поділити на два види: 1) матеріальні — які є первинним регулятором суспільних відносин (наприклад, норми, що закріплюють правовий статус особи, систему, структуру і компетенцію державних органів та ін.) і 2) процедурні — які регламентують порядок, форми і методи реалізації матеріальних норм. Матеріальні і процедурні норми різняться між собою за змістом, який проявляється у своєрідності їх приписів. Всі приписи процедурних норм мають організаційний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин. Це означає, що процедурними слід вважати не тільки норми, що встановлюють порядок розгляду юридичної справи в судах чи органах виконавчої влади, а і норми, які регулюють порядок документального забезпечення управління (діловодство), встановлюють порядок реалізації певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (реєстрація автомобіля, реєстрація особи за місцем постійного проживання та ін.), встановлюють порядок укладання цивільно-правових договорів тощо. Матеріальні норми позбавлені організаційного характеру, вони лише констатують існування певних фактів.

Серед усієї різноманітності процедурних норм можна виділити групу норм, яка дуже виділяється серед інших та характеризується додатковими ознаками. Мова йде про процесуальні норми. Вони мають такі відмінності:

1) процесуальні норми завжди діють у сфері публічної влади, тоді як інші процедурні норми можуть реалізовуватись не тільки у сфері публічної влади, а й у приватній сфері (наприклад, процедура укладання цивільно-правового чи господарсько-правового договору);

2) процесуальні норми завжди пов'язані з правозастосовною діяльністю та забезпечують винесення правозастосовного акта, тоді як інші процедурні норми можуть існувати і поза межами правозастосовної діяльності (наприклад, процедура організації роботи з документами в органах державної влади, процедура проведення нарад, консультацій тощо);

3) процесуальні норми мають високий ступінь регламентації процедури. Тобто процесуальні норми не обмежуються лише встановленням послідовності дій. Вони: а) чітко виділяють стадії процедури і регламентують момент, з якого починається процедура, та момент, яким вона закінчується; б) визначають повноваження компетентних органів та права і обов'язки інших учасників, які необхідні для участі в процедурі; в) встановлюють гарантії реалізації цих прав, обов'язків та повноважень в межах процедури; г) визначають коло учасників на кожній стадії процедури та наділяють відповідним правовим статусом, який може змінюватись зі зміною стадії процедури; д) встановлюють строки і непохитні вимоги щодо оформлення та змісту документів, які оформлюються в межах процедури [1, с. 213–219].

Тому вважаємо, що адміністративне процесуальне право є частиною адміністративного процедурного права, яке, у свою чергу, є підгалуззю ад-

міністративного права. Предмет адміністративного процесуального права не обмежується лише відносинами, які складаються в ході розгляду публічних спорів в адміністративних судах. До його складу слід включити і відносини щодо розгляду органами адміністративної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення.

*По-друге*, предмет адміністративного права і сьогодні має комплексний характер. Частина науковців взагалі стверджує, що предмет адміністративного права є складним поліструктурним утворенням, а саме адміністративне право є поліструктурним правом [2, с. 22–31]. Тому вислів стосовно того, що при широкому підході предмет адміністративного процесуального права — це досить складне, багаторівневе та комплексне утворення, що ускладнює його сприйняття як цілісного явища в правовій системі України, є, на нашу думку, мало аргументованим. Якщо керуватися запропонованою авторами підручника логікою, то адміністративне право необхідно розмежувати на декілька самостійних галузей права, бо предмет правового регулювання є громіздким комплексним утворенням. До того ж у представників адміністративного права є острах, що з визнанням самостійної галузі права «Адміністративне процесуальне право» почнеться процес розпаду адміністративного права. Вже сьогодні є праці, присвячені обґрунтуванню необхідності виділення в системі права України поліцейського права, адміністративно-деліктного права тощо.

Зазначені зауваження жодним чином не знижують загальне позитивне враження від змісту підручника та обумовлені відмінностями у світогляді авторів підручника та авторів рецензії.

З огляду на сказане, є всі підстави стверджувати, що підручник «Адміністративне процесуальне право України» сприятиме підготовці висококваліфікованих фахівців, які у практичній діяльності покликані ефективно застосовувати норми адміністративного процесуального законодавства України, забезпечуючи вирішення завдань адміністративного судочинства, захист прав і законних інтересів його учасників, інтересів суспільства і держави.

Підручник є тим виданням, що дає можливість не лише на високому науково-теоретичному рівні опанувати дисципліну «Адміністративне процесуальне право України», яка в навчальних закладах іноді називається «Адміністративне судочинство України», а також ознайомитись із новітніми тенденціями та перспективами розвитку адміністративного процесуального права як науки та елемента системи права України.

### Список літератури

1. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. — Х. : Бурун Книга, 2010. — 336 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 808 с.