

регулювання, а для всіх його складових (юридичних фактів, реалізації права, законності, правової культури тощо), яке відображає порядок динаміки всіх цих елементів, зовнішній прояв права, правову форму права, правове поле дії суб'єктів цих відносин, засоби правового впливу та їх галузеву приналежність, є правовий режим.

Правове регулювання є статичним явищем, яке, трансформуючись в інше правове явище – правовий режим, визначає динаміку правового регулювання. Правовий режим як зовнішній прояв правового регулювання визначає динаміку права в єдності його елементів. Отже, правовий режим відображає порядок динаміки правовідносин, дії їх учасників, засобів правового впливу у просторі та часі.

Отже, можна зробити висновок, що правовий режим – це зовнішній прояв (правова форма) правового регулювання у певній сфері суспільного життя. Правовий режим відображає динаміку правовідносин, яка досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу: як правових засобів (норм права, актів реалізації та застосування, юридичних фактів тощо), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правового прецеденту), які у взаємодії досягають мети регулювання.

Таким чином, категорія правового режиму посідає особливе місце в системі правового регулювання суспільних відносин. Проблема встановлення, застосування та функціонування правових режимів для врегулювання суспільних відносин є дуже актуальною в сучасній науці. Правовий режим зараз розглядається науковцями та законодавцем як комплексна правова категорія, визначення поняття та ознак якої потребує порівняльного аналізу, розгляду інших категорій правової дійсності [6].

Список використаної літератури

1. Нерсесянц В.С. Философия права: Учеб. для вузов. – М., 1998.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х., 2005.
3. Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995.
4. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989.
5. Коссе Д.Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/249-tioriua-gov/3468-2010-01-20-23-17-44.html>.
6. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kdd-mc.com.ua>.

Надійшла до редакції 18.06.2012

МИРОНЮК Р.В.,

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

У статті наведено тенденції розвитку адміністративного процесуального права України та запропоновано авторський сучасний підхід щодо розуміння його поняття та сутності.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративні провадження (процедури), адміністративно-процесуальне право.

В статье рассматриваются тенденции развития административного процессуального права Украины и предлагается авторский современный подход относительно понимания его понятия и сущности.

Ключевые слова: административный процесс, административные осуществления (процедуры), административно процессуальное право.

In the article the resulted progress of administrative judicial law of Ukraine trends and author modern approach is offered in relation to understanding of his concept and essence.

Keywords: administrative process, administrative realizations (procedures), a judicial right is administrative.



Актуальність тематики статті зумовлена необхідністю проаналізувати сучасні підходи до розуміння поняття та сутності адміністративно-процесуального права.

Адміністративно-процесуальне право, хоч і є окремою самостійною галуззю національного публічного права, воно не може існувати відірвано від інших галузей права, в першу чергу – адміністративного права. З новітнім розвитком адміністративного права України, який характеризується відходом від його управлінської функції до обслуговуючої, набуває розвитку адміністративно-процесуальне право.

Ці тенденції зумовлюються такими факторами. Перший полягає в тому, що адміністративно-процесуальне право регулює процесуальні відносини, які базуються на нормах адміністративного (матеріального) права. Адже теорією права вироблено чіткі постулати, які, беручи в основу поділу всіх галузей права юридичний зміст суспільних відносин, виділяють матеріальні та процесуальні галузі права, які хоч і є самостійним правовими інституціями, однак взаємопов'язані та не можуть існувати один без одного.

Другий основоутворюючий фактор полягає у тому, що за останні десять років відбулися значні перетворення в сутності та призначенні адміністративного права; в майбутньому, маємо нагоду сподіватись, вони відбудуться в системі цієї галузі права. Ці процеси дають можливість стверджувати, що адміністративне право з примусового правового інструментарію діяльності органів влади щодо управління суспільством перетворюється на фундаментальну галузь публічного права, що регулює суспільні відносини, які виникають з приводу, по-перше, забезпечення державою прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владних повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), по-друге, забезпечення державою можливості оскарження громадянами, юридичними особами незаконних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони допускають у процесі своєї обслуговуючої та контрольної функції, і по-третє, забезпечення суб'єктів владних повноважень законними можливостями реалізовувати свої контрольні-наглядові функції.

Таким чином, системоутворюючі зміни, що відбуваються на шляху реформування адміністративного права, мають безпосередній вплив на його процесуальну частину – адміністративно-процесуальне право. А це означає, що адміністративне процесуальне право України сьогодні перебуває на стадії активного системного формування.

Отже, метою даної статті є на основі аналізу наукових поглядів щодо розвитку адміністративного процесуального права України запропонувати авторський сучасний підхід щодо розуміння його поняття та сутності.

На сьогодні в юридичній науці вироблено дві концепції розуміння адміністративно-процесуального права (адміністративного процесу) – судова та управлінська (або її сучасний варіант – публічно-обслуговуюча).

Перша з них з них характеризується вузьким підходом щодо розуміння адміністративного процесу. Така концепція в цілісному її варіанті сформувалась після прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України, який, безспірно, можна назвати значним проривом вітчизняного права на шляху реального забезпечення прав і свобод громадян у публічних правовідносинах. З набуттям чинності КАСУ відбуваються структурні перебудови системи адміністративного права, адже його норми змінюють призначення цієї галузі права, а саме воно стає правовим гарантом не лише суб'єктам владних повноважень щодо можливості реалізації їх управлінських функцій, а й гарантом можливості захисту прав і свобод громадян від перевищення владних повноважень цих суб'єктів засобом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Можливість розвивати цю концепцію на науковому рівні було закладено нормою п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України, яка визначила, що під «адміністративним процесом» необхідно розуміти правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [1, с. 446]. Ця норма стала базовою для «судової» концепції розвитку адміністративного процесу і адміністративного процесуального права, яку активно відстоюють В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін. [2, с. 613].

Формування «судової» концепції адміністративного процесу поставило питання: до якого правового інституту (галузі, підгалузі права) віднести правовідносини, які виникають з приводу реалізації інших норм адміністративного матеріального права, а саме: норм, що гарантують право громадян (фізичних, юридичних осіб) щодо звернення до суб'єктів владних



повноважень для реалізації свої соціальних, економічних прав; норм застосування адміністративної та дисциплінарної відповідальності та ін., – адже вони не регулюються КАСУ?

Існування цих адміністративно-процесуальних відносин поза межами правового регулювання зумовило згуртування наукової думки щодо формування адміністративно-процедурного права як процесуального утворення адміністративного права України. Розвиток адміністративно-процесуального права здійснюється спонтанно протягом останнього десятиріччя, однак, як і більшість галузей (підгалузей) права, прагне до доктринального розвитку на підставі розробки та прийняття чіткої системної нормативно-правової бази. Спроби її формування, як і адміністративного судочинства, були закладені як завдання адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента України у 1998 р. Своє відображення вони мали в розробці у 2003 р. проекту Адміністративного процедурного кодексу України, який у ст. 2 визначив предмет правового регулювання, а саме «правовідносини, що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у зв'язку з розглядом питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання адміністративних послуг» [3, с. 109-195]. У той же час сама наявність нормативно-правового акта, який регулює певну відносно самостійну групу правових відносин, не дає підстав вести мову про існування окремої процесуальної галузі права, до того ж, як стверджують вчені, які на монографічному рівні досліджують адміністративно-процедурні відносини в Україні (Миколенко О.І., Тимошук В.П.), кожна з юридичних наук має власний понятійний апарат, що відповідає її історично сформованому предметному змісту. Такий власний понятійний апарат зараз розробляється й наукою адміністративного процедурного права, адже саме понятійний апарат разом з предметом науки дозволяють ідентифікувати певну науку як таку, відмежувати її від інших наук та визнати самостійною галуззю знання. Тому вчені зазначають, що наука адміністративного процедурного права повинна напрацювати й мати свою систему наукових категорій, частину з яких обов'язково погодити з науковими категоріями філософії права і теорії держави та права, частину запозичити в інших споріднених наук (конституційного, адміністративного, цивільно-процесуального права тощо), а частину розвивати самостійно, після чого на її основі можна формувати галузь права [4, с. 98; 5, с. 198].

З огляду на це слід зазначити, що доки не сформоване адміністративно-процедурне законодавство, не напрацьована його термінологія, не можна виводити адміністративно-процедурні відносини за межі правового регулювання адміністративно-процесуального права, хоча в майбутньому це цілком можливий варіант формування інститутів адміністративного права. З-поміж цього аргументами щодо такої авторської позиції є відсутність чіткого відмежування поняття «процедура» від поняття «провадження», загальноживаного в теорії адміністративного процесу. Так, відомий дослідник адміністративно-процесуальних відносин О.В. Кузьменко зазначає, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [6, с. 15]. У свою чергу, Е.Ф. Демський визначає процедуру в адміністративному процесі, як встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в публічній сфері [7, с. 135].

Нерозривний зв'язок адміністративного процесуального права існує з відносинами, пов'язаними з застосуванням адміністративного примусу як одного із методів регулювання адміністративно-правових відносин. Передусім йдеться про застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень (проступків). Не вдаючись до дискусій щодо місця адміністративної відповідальності в системі адміністративного права, резюмуємо лише ті положення, які напрацьовані цією наукою та знайшли своє відображення в законодавстві.

Відомий вітчизняний дослідник адміністративно-деліктних відносин В.К. Колпаков висловлює думку, що адміністративно-деліктні відносини не є управлінськими, а включення їх до предмета адміністративного права має штучний характер. Важливою їх особливістю є універсальність, її зміст визначається функціональним призначенням даних адміністративно-



правових категорій виходити за межі саме адміністративного права. Вони здійснюють захист суспільних відносин не тільки адміністративно-правової належності. Саме вони зберігають відносини, що складаються під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права. На його думку, зазначене вище дає підстави для дослідження адміністративно-деліктних норм і адміністративно-деліктних відносин як окремої групи; це самостійна правова спільність, яка має свої властивості і може характеризуватись як окрема структурна одиниця права, тобто галузь, а саме — адміністративно-деліктне право [8, с. 20]. Ми підтримуємо таку позицію і вважаємо, що на сьогодні можна зі впевненістю вести мову про формування окремої галузі публічного права – адміністративно-деліктного права, яке повинно регулювати як матеріальні, так і процесуальні суспільні відносини, що виникають з приводу притягнення особи до адміністративної відповідальності. Ми відстоюємо позицію, що суспільні відносини, що виникають у процесі притягнення до адміністративної відповідальності, є предметом правового регулювання адміністративно-деліктного процесу як підгалузі адміністративно-деліктного права [9, с. 171-179]. Про самостійність та комплексність такої галузі права свідчить і існування кодифікованого акта, який регулює як матеріальні, так і процесуальні відносини адміністративної відповідальності – Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП), що наразі теж потребує суттєвих змін, напрацювання яких триває понад два десятиріччя.

Таким чином, адміністративно-деліктний процес (провадження) слід розглядати в рамках адміністративного процесуального права виключно з методологічної точки зору, як і будь-яку іншу процесуальну діяльність, здійснювану суб'єктами владних повноважень, крім тієї, яка виникає на підставі вчинення злочину, хоча близькість кримінально-процесуальних та адміністративно-деліктних відносин є очевидною. Крапку в цьому питанні може поставити прийняття законодавства про кримінальні проступки, або значне оновлення адміністративно-деліктного законодавства та формування адміністративно-деліктного права.

Отже, підсумовуючи вищезазначене, слід вказати, що згадані правові явища (судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації) є настільки різними, що вони не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають терміни «судовий» («судовий адміністративний процес»), «управлінський» («управлінський адміністративний процес»), «правоустановчий» («правоустановчий адміністративний процес»), «деліктний» («адміністративно-деліктний процес»). У даній ситуації вихід може бути лише один. Кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала ніякого різночитання і була б чіткою та однозначною. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки, як слушно зауважував свого часу В.Б. Авер'янов, давно відомо, що введення уніфікованих понять та термінів для виразу однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури [10, с. 40].

Професор В.Б. Авер'янов вважає, що адміністративний процес – врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [11, с. 489].

На нашу думку, в основу змісту сучасного адміністративного процесу можна покласти такий тезис: суспільство найняло державу та її органи для надання сервісу у вигляді адміністративних послуг забезпечення законності, прав, свобод та інтересів учасників правовідносин, охорони громадського порядку та конституційного ладу.

Отже, підсумовуючи існуючі погляди стосовно тлумачення адміністративного процесу, слід зазначити можливість використання такого визначення: *адміністративний процес – це урегульований правом порядок розгляду і розв'язання адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів.*

Слід зазначити, що адміністративний процес і процесуальне право – поняття не тотожні. Процес – система дій; процесуальне право – система норм щодо впровадження цих дій. Як правило, адміністративно-процесуальні норми реалізуються у формі і методами адміністративного процесу, яким є визначений законом порядок просування дій, спрямованих на досягнення певного юридичного ефекту. Ці дії офіційно встановлюються нормами адміністративно-процесуального права і групуються у окремі провадження. Кожне провадження у складі адмі-



ністративно-процесуального права – це сукупність процесуальних норм, об'єднаних спільною для них функцією. За допомогою норм процедури вводяться до адміністративного процесу як окремі провадження. Під процедурою необхідно вважати офіційно встановлений або прийнятий за звичаєм порядок ведення, обговорення, розгляду, оформлення, виконання справ публічно-обслуговуючого, публічно-судового чи адміністративно-юрисдикційного характеру. Тобто можна дійти висновку, що поняття «адміністративно-процесуальне право» ширше за поняття «адміністративний процес», який є формою реалізації цього права у вигляді окремих проваджень. Співвідношення між адміністративно-процесуальним правом, нормою, процедурою та провадженням можна відобразити схемою: процедура – процесуально-правова норма – провадження (все разом) є не чим іншим, як адміністративно-процесуальним правом.

Попередній аналіз соціального призначення адміністративного процесуального права, системи норм та порівняння з наведеними вимогами до галузі права дає всі підстави вважати, що адміністративне процесуальне право є самостійною, однією з провідних галузей права у вітчизняній правовій системі. Воно становить складне юридичне утворення, в якому відображається комплекс різноспрямованих правових інститутів, (заціпає) регулює матеріальні, особисті, ідеологічні, моральні та інші відносини в публічній сфері, що дає можливість навести його поняття: **адміністративне процесуальне право як галузь права** – це система 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.

Основне призначення адміністративного процесуального права – урегулювати суспільні відносини, які виникають із приводу процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владним повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), оцінити законність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони приймають, надаючи публічні послуги та реалізуючи свої владні повноваження.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // ВВР. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст.446.
2. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К., 2007.
3. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект) // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К., 2003. – С. 109-195.
4. Миколенко О.І. Категоріальний апарат науки адміністративного процедурного права // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 96-100.
5. Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
6. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у перегляді права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2006.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: Навч. посіб. – К., 2008.
8. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. – 2002. – № 4. – С. 17-21.
9. Миронюк Р.В. Поняття та зміст адміністративно-деліктного процесу // Науковий вісник Запорізького юрид. ін-ту Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ: Зб. наук. праць. – 2011. – № 3. – С. 171-179.
10. Авер'янов В.Б. Процесуальний аспект адміністративного права: особливості тлумачення // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2003.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина.

Надійшла до редакції 05.06.2012

