



**Тетяна Коломоєць,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
декан юридичного факультету  
Запорізького національного університету

УДК 342:18 (164)

## **Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України)**

В умовах кардинального перегляду положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової науки питома увага вчених-юристів зосереджується на предметі адміністративного права, що слід визнати виправданим, оскільки саме предмет був і залишається основою (незважаючи на розмаїття підходів вчених-юристів до виокремлення ознак будь-якої галузі права, їх назв, кількості, предмет був і залишається ознакою номер один) ознакою галузі. Відповідно зміна предмету обумовлює й модифікацію галузі права в цілому. Специфіка самої галузі адміністративного права, її генези обумовлювали модифікацію її предмету, цей процес продовжується й в сучасних умовах, що, у свою чергу, постійно «підігрівало інтерес» вчених-юристів до поглибленого дослідження відповідного питання (наприклад, роботи А. І. Єлістратова, В. В. Івановського, А. Турубінера, Г. І. Петрова, В. І. Попової, Ю. М. Козлова, У. А. Ямпольської, Ф. Фіночка, І. М. Пахомова, В. А. Юсупова, С. Берцинського, Є. В. Курінного, А. Т. Комзюка,

К. С. Бельського, В. К. Колпакова, В. Б. Авер'янова, та ін.). Аналіз сучасних галузевих правових наукових, навчальних джерел свідчить, що відповідне питання і надалі залишається у полі зору науковців (наприклад, роботи В. М. Бевзенка, С. Г. Стеценка, Р. С. Мельника, Д. М. Лук'янца, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, О. П. Рябченко, С. О. Мосьондза та ін.). При цьому зацікавленість наукової галузевої спільноти привертають питання еволюції предмету адміністративного права (наприклад, роботи І. С. Гриценка, А. Т. Комзюка, В. М. Бевзенка, Р. С. Мельника, О. Ф. Андрійко та ін.), його порівняння із зарубіжними аналогами (наприклад, роботи А. М. Школика, О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова та ін.), його оновлення з урахуванням євроінтеграційних пріоритетів державотворчих та правотворчих процесів в Україні (наприклад, роботи Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, А. А. Пухтецької, І. Б. Коліушка, О. І. Миколенка та ін.). Серед всього розмаїття підходів до формулювання предмету сучасного адміністративно-

го права України, хотілося б зупинитися на питаннях можливості і доцільності (або ж неможливості та недоцільності) охоплення предметом адміністративного права відносин адміністративного судочинства. Аналіз сучасних джерел дозволяє виокремити кілька пріоритетних напрямків дослідження відповідного питання вітчизняними вченими-адміністративістами, а саме: по-перше, розгляд відносин адміністративного судочинства в якості складової предмету адміністративного права. Так, наприклад, С. Г. Стеценко зазначає, що К. С. Бельський ще у 1997 році розподіляв суспільні відносини, що належать до предмета адміністративного права, на три групи, одну з яких формує «відносини у сфері адміністративної юстиції», В. Б. Авер'янов, відстоюючи ідею нового доктринального оцінювання предмета адміністративного права, до останнього також вважав за доцільне віднести «суспільні відносини, що складаються під час реалізації юрисдикції адміністративних судів» [1, с. 18-19]. Сам вчений-адміністративіст також пропонує включати до предмету адміністративного права «відносини, що виникають у процесі реалізації юрисдикції адміністративних судів» [1, с. 19]. І. С. Гриценко зазначає, що в різні історичні періоди вчені-адміністративісти включали до предмету адміністративного права відносини, що «виникають у процесі адміністративного судочинства, адміністративної юстиції» [2, с. 29]. Зокрема, аналіз наукової спадщини В. В. Івановського дозволяє стверджувати, що він до предмету галузі «відносин також і ті відносини, які виникали у процесі функціонування органів адміністративної юстиції, покликаних вирішувати правові спори, учасниками яких ставали адміністративні органи та приватні особи» [2, с. 25]. А. І. Єлістратов «поширював регулюючий вплив норм адміністративного права на ... інститут адміністративної юстиції. Це означає, що і відносини, які виникали з приводу ... захисту прав

громадян за допомогою права на адміністративний позов ..., набували адміністративно-правового характеру, а значить також входили до предмета адміністративного права» [2, с. 26-27]. В. К. Колпаков, характеризує предмет галузі як «сукупність відносин, які виникають унаслідок владної виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації щодо виконання адміністративних зобов'язань (відносини адміністративних зобов'язань)» [3, с. 18], зазначає, що категорія «відносини адміністративних зобов'язань» є складною й об'єднує чотири типи відносин, «кожен з яких є складовою предмета адміністративного права», серед останніх виділяє, поміж іншого, «відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність» [3, с. 15-16]. Він уточнює свою позицію - «такі відносини виникають у зв'язку з наявністю публічно-правового спору щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією», «у таких випадках порушуються адміністративні справи ..., вони розглядаються за нормами адміністративного судочинства» [3, с. 16]. Це дозволяє зробити висновок про те, що В. К. Колпаков розглядає відповідні відносини в якості складової предмету адміністративного права.

По-друге, виокремлення відносин адміністративного судочинства за межами предмету адміністративного права. Можна виокремити кілька пріоритетів у межах цього напрямку, а саме: відсутність вказівки на відносини адміністративного судочинства при визначенні предмету адміністративного права й обґрунтування недоцільності такого включення. Показовими можуть бути положення, сформульовані авторським колективом підручника «Адміністративне право» під керівництвом Ю. П. Битяка, а саме «одним із інструментів, за допомогою якого справляється вплив на суб'єктів владних повноважень, є адміністративне судочинство ..., навколо якого в наукових колах обго-



ворюється питання щодо можливості визнання ... в якості складової предмета адміністративного права» [4, с. 28]. Погоджуючись із тим, що проблеми адміністративної юстиції нерозривно пов'язані із реформуванням адміністративного права, автори уточнюють свою позицію щодо недоцільності їх віднесення до предмету галузі, оскільки «адміністративно-правова регламентація є непридатною для суспільних зв'язків, які супроводжують відправлення правосуддя, а тому такі зв'язки мають формувати самостійну процесуально-правову галузь» [4, с. 28]. Самостійний галузевий характер відповідних норм підтримують С. В. Ківалов, І. О. Каргузова, А. Ю. Осадчий [5, с. 28], Е. Ф. Демський [6, с. 20] та ін. У новітній фаховій публіцистичній літературі можна навіть зустріти пропозиції щодо розгляду відповідних відносин в якості «складової предмету судового права» [7, с. 82]. Підтримуючи позицію тих вчених-адміністративістів, які «виводять за межі» предмету адміністративного права відносини адміністративного судочинства, спробуємо довести наявність ознак галузі (процесуальної) у відповідній сукупності норм, що дозволить підтвердити завершення процесу «автономізації» її як самостійної галузі системи права України.

Загальновизнаними є положення про те, що сукупність норм права можна розглядати в якості самостійної галузі права у разі наявності наступних ознак: предмету, методу правового регулювання, відповідного ступеню внутрішньої організації (системи). Щоправда, деякі вчені-фахівці у галузі теорії права виокремлюють й інші ознаки, які об'єднують у «загальні формальні» та «особливі формальні» ознаки галузі [13]. Саме за умови наявності вищезазначених ознак мова може йти про самостійну галузь права, їх відсутність свідчить про те, що ця сукупність норм права може бути підгалуззю, інститутом права. Непоодинокими є випадки виокремлення певних

сукупностей норм права, які пропонується розглядати в якості підгалузей (в т. ч. «нових») адміністративного права (наприклад, адміністративно-господарське, адміністративно-земельне, муніципальне, службове, адміністративно-будівельне (будівельне), право охорони навколишнього природного середовища (екологічне), наукове, освітянське, атомне, поліцейське право тощо). В якості прикладів можна навести роботи І. С. Гриценка, Р. С. Мельника, М. В. Бевзенка, С. О. Мосьондза, Є. В. Петрова, М. В. Лошицького, В. В. Галунька, Н. В. Галіциної, Т. С. Аніщенко та ін. [8]. Відсутність у більшості своїй детальної аргументації щодо наявності у відповідних сукупностей норм права ознак самостійної галузі й актуалізує наукову дискусію як щодо доцільності виокремлення таких елементів, так й наявності у них ознак того чи іншого елементу системи права.

Так, наприклад, з урахуванням глобалізаційних процесів, які ні законодавець, ні наукова спільнота не може не враховувати, у фаховій галузевій літературі формулюються пропозиції щодо доцільності виокремлення нової підгалузі адміністративного права – міжнародного адміністративного права [9, с. 101-109], хоча, окрім самого порушення цього питання, достатньої аргументації на користь підгалузевого характеру сукупності норм права, на жаль, немає. Навіть спостерігається суперечливість поглядів щодо вирішення цього питання (у межах однієї роботи вони демонструють готовність виокремлення міжнародного адміністративного права як в якості підгалузі адміністративного права, так і у вигляді самостійної галузі права, що зумовлює появу дискусій у фаховому галузевому середовищі як щодо назви такої сукупності норм права, так і доцільності автономізації в системі права України) [9, с. 103-107].

Первинною ознакою галузі права є предмет правового регулювання, який фактично «дає знання про те,

що саме регулювання правом», який «веде за собою метод: як регулювання, залежить від того, що слід регулювати» [10, с. 107]. Формулювання системи адміністративних судів, нормативне закріплення засад їх існування та особливого порядку розгляду публічно-правових спорів зумовили появу особливої групи «стійких за своїм характером суспільних відносин особливого характеру», які якісно відрізняються від суспільних відносин, які «входять до предмету адміністративного права» [1, с. 19] й пов'язані із «забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією прав і свобод людини та громадянина; публічним управлінням об'єктами державної та комунальної власності; внутрішньо організаційною діяльністю органів публічної влади; взаємодією органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства» [8, с. 67]. Відносини адміністративного судочинства пов'язані із діяльністю спеціалізованого суб'єкта – адміністративного суду під час здійснення ним правосуддя (специфічного виду діяльності) в адміністративних справах (особливого різновиду справ). Отже, можна погодитися із С. В. Ківаловим, О. І. Картузовою, А. Ю. Осадчим, що такі відносини «мають спільну для них якість» [5, с. 28], що й дає підстави для можливості і діяльності їх виділення в окрему групу. Однак лише діяльність самого адміністративного суду потрапляє у сферу регулюючого впливу відповідних норм права, а й всіх інших учасників адміністративного судочинства у зв'язку з реалізацією зацікавленими особами «свого права на судовий захист у публічно-правових відносинах» [5, с. 28]. Як слушно зазначають Т. Манн, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко, А. Т. Комзюк, відрізняють цю сукупність норм права від «решти галузей національного права його основна ідея, призначення – врегулювання спільної діяльності адміністративних судів, фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-

правових відносин – у зв'язку із захистом, відновленням чи визнанням публічних прав, свобод та інтересів цих осіб» [11, с. 305].

Аналіз відповідних відносин свідчить про їх процесуальний характер, отже мова має йти про певну сукупність суто процесуальних норм, зорієнтованих на врегулювання певного виду суспільних відносин. Наявність спеціалізованого суб'єкта розгляду та особливої категорії спірних справ для такого розгляду зумовлюють діяльність їх виокремлення серед всього розмаїття існуючих сукупностей процесуальних відносин. Все зазначене дозволяє стверджувати, що в наявності специфічне коло об'єктивно існуючих та стійких за своїм характером суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних із діяльністю особливого суб'єкта щодо розгляду та вирішення особливих категорій спірних справ, що, у свою чергу, цілком можна розглядати в якості самостійного предмету правового регулювання.

Наступною ознакою галузі права є метод правового регулювання, під яким традиційно розуміють сукупність правових способів, прийомів, засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання суспільних відносин. Специфіка предмету обумовлює й специфіку методу правового регулювання. Аналіз цих відносин із акцентом на специфіку суб'єктів (їх статус, цільове спрямування участі тощо), особливість діяльності (правосуддя), а також категорії справ, розгляд та вирішення яких передбачається, дозволяють вести мову про наявність своєрідного методу правового регулювання, що відрізняється комплексним, «комбінованим», поліструктурним змістом. Він фактично передбачає поєднання заборон, приписів та дозволів як засобів правового регулювання, що й зумовлює його «змішаний», імперативно-диспозитивний зміст. Аналіз норм права, зорієнтованих на врегулювання відповідних відносин, свідчить про достатню кількість правових приписів



як адресованих адміністративним судам, так й іншим учасникам адміністративного судочинства (наприклад, дотримання принципів законності, змагальності, обов'язкової участі кожного із судій при прийнятті рішення колегією у голосуванні та підписанні судового рішення тощо). Чимало заборон нормативно зафіксовано й зорієнтовано на всіх учасників відповідних відносин (наприклад, щодо відмови в розгляді та вирішенні справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості, відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини, тощо). Саме наявність таких приписів та заборон можна розглядати в якості «імперативної складової» відповідного методу правового регулювання. В той же час в наявності й правові дозволи (наприклад, щодо рівності усіх учасників перед законом і судом, диспозитивності), тобто засоби правового регулювання, що притаманні диспозитивному методу, передбачають рівність сторін перед законом і судом, можливість вибору моделей поведінки, свободу виявлення тощо. Саме поєднання цих засобів й обумовлює специфіку методу регулювання відповідних суспільних відносин – імперативно-диспозитивний зміст із переважанням імперативної складової, що є цілком характерним, враховуючи предмет правового регулювання.

Ознакою галузі права також прийнято вважати й відповідний розподіл її внутрішньої організації, тобто систему, яка «досягла такого рівня, який би дозволив відповідній групі норм виступати в якості системи права в цілому, а також здатність взаємодіяти не з окремими групами норм інших галузей, а з галузями в цілому» [5, с. 25-25; 12, с. 346]. Стосовно системи відповідної сукупності норм права варто зазначити наступне, ці норми не є хаотично існуючими, а й об'єднані логічно у правові інститути, які взаємопов'язані між собою; зорієнтовані на регулювання усталених, об'єднаних спільною якістю суспільних відносин; незважаючи

на динаміку останніх, вони зберігають цілісність свого об'єднання тощо. Це дозволяє стверджувати, що в наявності ознаки самостійної галузі права. Окрім того, для вітчизняної правової науки є характерним умовний поділ будь-якої галузі права на Загальну та Особливу частини (хоча у новітній фаховій, зокрема й в адміністративно-правовій, літературі можна зустріти й інші, в т.ч. достатньо новаторські варіанти). Аналіз змісту відповідної сукупності правових норм також дає можливість нам стверджувати, що в наявності підстави для їх поділу на такі частини й у наявних джерелах також зустрічаються положення, безпосередньо присвячені відповідному питанню. Так, наприклад, С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий пропонують до Загальної частини включати норми, які мають універсальний характер й мають відношення до всіх стадій відповідного судочинства. До Особливої частини відповідно пропонується включати норми, які регулюють безпосередньо організаційні та процесуальні питання в межах окремих стадій [5, с. 30-31]. Такої ж позиції дотримується більшість як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-адміністративістів [7, с. 81-82]. Окрім того, можна вести мову й про можливість внутрішнього поділу відповідної сукупності правових норм на підгалузі, інститути.

Слід згадати й про наявність свого «унікального» джерела права, яке притаманне аналогічним процесуальним галузям, а саме: кодифікованого нормативно-процесуального акту, який, безперечно, є не єдиним, однак «базовим» (домінуючим) джерелом відповідного нормативного утворення. Аналіз чинного законодавства підтверджує, що, як правило, кодифікований акт є джерелом певної галузі права. Детальний аналіз наявних тематичних джерел дозволяє стверджувати, що в наявності й інші ознаки саме галузі права: «1) формування самостійного правового режиму, що зумовлює доцільність виок-

ремлення галузі; 2) соціальна значущість мети і завдань комплексу норм, що регулюють певний вид суспільних відносин; 3) суспільна потреба й державний інтерес у формуванні галузі права; 4) виокремлення галузі в науковій та академічній спільноті, т. т. як науки, як навчальної дисципліни; 5) формально-юридична (законодавча) відособленість галузі від інших галузей; 6) певна внутрішня структура» [7, с. 82].

Все вищезазначене дозволяє стверджувати, що в наявності: «а) повторювані суспільні відносини, які здатні бути об'єктом зовнішнього контролю, тобто відповідне коло відносин є своєрідними, широкими, однорідними; б) відповідні відносини зачіпають інтереси значного кола суб'єктів права, є актуальними в умовах реального часу, що зумовлює соціальну потребу комплексного їх регулювання, а отже в наявності передумови для розвитку (формування) законодавства; в) відповідні відносини цілком логічно «зумовлю-

ють» державний інтерес та підтримку; г) узагальнення та систематизація (в даному випадку у формі кодифікації) відповідних нормативних приписів» [13, с. 15-16]. Все це в теорії права прийнято розглядати в якості передумов формування нової галузі права, отже формування – адміністративно-процесуального (судового) права. Відповідне формування відбувається шляхом виокремлення (а не перетворення) з адміністративного права (виокремлення з вже існуючої галузі права). Наявність у відповідного нормативного утворення ознак, притаманних саме галузі права, дозволяє зробити висновок про те, що відносини, що виникають під час розгляду і вирішення адміністративними судами адміністративних прав, не є складовою сучасного адміністративного права, а є самостійним предметом нової галузі національного права – адміністративно-процесуального (у вітчизняній адміністративно-правовій науці його ще називають судовим адміністративним) права.

#### Список використаних джерел

1. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. – Вид. 2-ге, пероб. та доп. / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2009. – 640 с.
2. *Гриценко І. С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / І. С. Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
3. *Колпаков В. К.* Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
4. *Адміністративне право: підручник* / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін., за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-е вид., перероб. та доповн. – Х.: Право, 2012. – 656 с.
5. *Ківалов С. В.* Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник / С. В. Ківалов, І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. – Одеса: Фенікс, 2014. – 342 с.
6. *Демський Е. Ф.* Адміністративно-процесуальне право України: навч. посібн. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
7. *Ухов В. Ю.* Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы модернизации административного и административно-процессуального права», посвященное памяти д.ю.н., проф. В. Д. Сорокина / В. Ю. Ухов, А. И. Каплунов, Ю. Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 74-83.
8. *Загальне адміністративне право: підручник* / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.]; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.; Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та



коментарях: навч. посібник/ Р. С. Мельник, С. О. Мосьондз; за ред. Р. С. Мельника. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 334 с.

9. *Побежимова Н. И.* Международное административное право и его место в системе российского права / Н. И. Побежимова // Теория и практика административного права и процесса: материалы 7 Всеросс. научно-практ. конф., посв. памяти проф. В. Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. проф. В. В. Денисенко. – Краснодар: изд-во ИП Солодовникова А. Н., 2013. – С. 101-109.

10. *Рабінович П. М.* Основы загалльної теорії права та держави: навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Х.: Консум, 2002. – 160 с.

11. *Адміністративний процес: загална частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): наук.-практ. посіб.* / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенко Володимира. – К.: Алерта, 2013. – 308 с.

12. *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право: учебник / В. Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – 460 с.

13. *Мураховська Т. Є.* Формування нових галузей в системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. Є. Мураховська; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 19 с.

**Коломеец Т. А. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України)**

У статті подається обґрунтування доцільності виділення у системі права України самостійної галузі права – адміністративно-процесуального права. В умовах пошуку нової доктринальної моделі предмету адміністративного права пропонується суспільні відносини, які виникають у процесі розгляду та вирішення адміністративними судами адміністративних справ, не розглядати в якості складової предмету відповідної галузі права. На підставі аналізу джерел виокремлюються та аналізуються ознаки адміністративно-процесуального права як ознаки самостійної галузі права.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-процесуальне право, галузь права, ознака, судочинство.

**Коломеец Т. А. Административно-процессуальное право – самостоятельная отрасль национального права (в аспекте поиска новой модели предмета административного права Украины)**

В статье обосновывается целесообразность выделения в системе права Украины самостоятельной отрасли права – административно-процессуального права. В условиях поиска новой доктринальной модели предмета административного права предлагается общественные отношения, возникающие в процессе рассмотрения и решения административными судами административных дел, не рассматривать в качестве составляющей предмета соответствующей отрасли права. На основе анализа источников выделяются и анализируются признаки административно-процессуального права как признаки самостоятельной отрасли права.

**Ключевые слова:** административное право, административно-процессуальное право, отрасль права, признаки, судопроизводство.

**Kolomoets T. Administrative Procedural Law – an independent branch of national law (in terms of finding a new model of the object of administrative law of Ukraine)**

The article substantiates the expediency of allocation in the legal system of Ukraine an independent branch of law – administrative procedural law. In terms of finding a new doctrinal models subject of administrative law offers public relations arising in the process of consideration and decision by the administrative courts of administrative affairs shall not be counted as part of the subject of the respective branch of law. Based on the analysis of the sources and analyzes the signs stand out administrative procedural law as signs of an independent branch of law.

**Key words:** administrative law, administrative procedure law, branch of law, signs, proceedings.