

\*\*\*\*\*

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

\*\*\*\*\*

УДК 342.9

**А.М. Апаров**

кандидат юридичних наук, доцент

Київська державна академія водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО: ФОРМУВАННЯ КОНЦЕПЦІЇ ГАЛУЗІ ПРАВА

*У статті обґрунтовано актуальність відокремлення адміністративно-процесуального права як галузі; визначено критерії цього процесу; досліджено взаємозв'язок адміністративного процесу з адміністративно-процесуальним правом, нормативну базу адміністративно-процесуального права.*

*Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.*

Предмет адміністративного процесуального права становлять не лише суспільні відносини, пов'язані із захистом порушеного права, а й відносини, пов'язані з бажанням реалізувати чи/та забезпечити свої права. Прикладом таких суспільних відносин, які пов'язані з бажанням реалізувати свої права, може бути подання заяви та всіх інших необхідних документів на створення різних суб'єктів підприємницької діяльності (установче провадження). Адміністративно-процесуальне право відіграє ключову роль у сфері державного управління, тому формування цієї нової галузі права є архіважливим кроком у бік розвитку юридичної науки.

**Мета статті** – дослідити концепцію формування адміністративно-процесуального права як галузі права.

Окремі аспекти зазначеної проблеми висвітлено в наукових працях таких вітчизняних та зарубіжних учених-правознавців, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, І.Л. Бородін, М.А. Бояринцева, М.А. Василенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, Є.В. Додін, Р.А. Калужний, М.В. Коваль, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Є.А. Лукашова, Д.В. Лученко, А.В. Малько, М.А. Матузов, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх, Р.С. Павловський, Ю.С. Педько, С.В. Петков, В.П. Петков, П.М. Рабинович, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, І.І. Сіліч, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко, Ф.Д. Фіночко, В.В. Цветков,

В.М. Шаповал, В.К. Шкарупа, О.М. Якуба та ін.

Загальною теорією права розроблено поняття галузі права й основні критерії зарахування тієї або іншої сукупності інститутів до правової категорії "галузь права". П.М. Рабинович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Критерії (підстави) розподілу норм за галузями: предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом); метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів) [5, с. 120].

Так, С.С. Алексєєв слушно зазначив, що наша юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, дійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно скомпоновані сукупності норм, а реально існуючі і юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права. А ні в чому іншому, окрім як у юридичних особливостях ... ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може [2, с. 45].

Не зміниться зміст поняття "галузь права" при його визначенні через меншу за своїм обсягом (порівняно з галуззю) сукупність норм – правовий інститут. "Правові інститути, перебуваючи в тісному взаємозв'язку, утворюють якісно новий компонент системи права – галузь права. Під галуззю права розуміється сукупність взаємопов'я-

заних правових інститутів, що регулюють відносно самостійну велику галузь, сферу суспільних відносин" [3, с. 182].

Адміністративний процес, безумовно, є самостійною галуззю права, але таке твердження вимагає доведення. По-перше, це галузь, що перебуває на стадії свого становлення й формування; по-друге, галузь, що вимагає свого швидкого розвитку внаслідок визначення свого знаходження на конституційному рівні, – адміністративне судочинство.

В.Б. Авер'янов вважає, що структуру адміністративного процесу становить сукупність окремих проваджень, кожне з яких є певною єдністю послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ. Вони мають назву адміністративних проваджень [1, с. 487].

У теорії права виділяються три головні основи для виділення самостійної правової галузі: предмет правового регулювання, метод і наявність відокремленої нормативної бази, причому визначальним визнається предмет правового регулювання. Адміністративний процес має свій предмет регулювання, свої методи такого регулювання й нормативну базу, що неухильно розвивається, тому система правових норм, спрямованих на регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративно-процесуальної діяльності при вирішенні адміністративних справ зі спорів про суб'єктивні публічні права, утворює адміністративно-процесуальне право.

Адміністративно-процесуальне право – це частина публічного права [4, с. 26]. У теорії права існує концепція про об'єднання процесуальних галузей у єдину галузь публічного права – процесуальне право. Так, Ю.А. Тихомиров зазначає, що включення процесуальних норм у тексти статутних і тематичних законів не виключає необхідності поступового формування загальної галузі – процесуального права, якій властиві свій об'єкт і методи регулювання, специфічні норми, "стадійні" правовідносини, що виникають на фазах процесу, що послідовно змінюють одна одну [7, с. 338]. У межах процесуального права можна виділити чотири різновиди процесуального законодавства: конституційне, адміністративне, цивільне й кримінальне. Переважно ці галузі слугують здійсненню судової влади відповідно до Конституції України, але вони можуть включати й процедури, властиві діяльності інших органів влади. Не всі названі галузі розвинені рівномірно, особливо це стосується адміністративно-процесуального законодавства. Зараз управлінські колізії та спори потрапляють в орбіту судів загальної юрисдикції та адміністративних судів.

Можна говорити, що адміністративно-процесуальне право є, з одного боку, час-

тиною публічного права, з іншого – частиною процесуального права, і так само є процесуальною частиною інституту адміністративної юстиції в її широкому розумінні.

Предмет правового регулювання – найголовніший критерій розмежування й відокремлення галузей права. Регуляторний вплив адміністративно-процесуального права здійснюється через систему адміністративно-процесуальних відносин, учасники яких діють у межах наданих їм прав і покладених на них обов'язків, унаслідок чого сама діяльність осіб, які беруть участь у цьому процесі, є результатом здійснення прав або виконання обов'язків. Адміністративно-процесуальні відносини є об'єктом правового регулювання, а адміністративно-процесуальна діяльність виступає предметом такого регулювання.

Предметом адміністративно-процесуального права є система суб'єктивних публічних прав, сукупність правил, що нормують суб'єктивні публічні інтереси й сам адміністративний процес як спосіб охорони та захисту цих прав і інтересів.

Слід зазначити, що адміністративно-процесуальне, цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне право мають стосунок до однієї й тієї самої загальної проблеми здійснення правосуддя. Тому в цих процесуальних галузях досить багато спільного. Наприклад, деякі принципи досить близькі: гласність, незалежність суду, змагальність, національна мова судочинства, рівність громадян перед законом та судом тощо, ідентична природа і цивільного, і кримінального, і адміністративного позову.

Метод правового регулювання є сукупністю прийомів і способів впливу правових норм та правил на конкретні суспільні відносини. Реалізується метод правового регулювання шляхом встановлення в нормах певних приписів, дозволів і заборон. Проте з подібної класифікації типів правового регулювання зовсім не впливає, що дозвіл властивий тільки цивільному праву, припис – адміністративному, а заборона – кримінальному. Усі три типи правового регулювання можна виявити в різних галузях, але вирішальним в одних є дозвіл, в інших – припис, у третіх – заборона [6, с. 78].

Поєднання основних способів утворює специфічний метод правового регулювання – директивний (імперативний) або автономний (диспозитивний). Ці методи характерні для двох блоків правових галузей – публічного й приватного. Імперативний метод – суворо обов'язковий, що не допускає відхилень від вимог чинного законодавства. Він характерний для адміністративно-процесуального права меншою мірою, ніж для кримінально-процесуального (де цей метод переважає), але більшою мірою, ніж для цивільно-процесуального (де сторони можуть використати свої процесуальні пов-

новаження, ґрунтуючись на принципі диспозитивності). При здійсненні будь-якої процесуальної діяльності необхідно спиратися на приписи, що визначають єдино можливі за цих умов способи поведінки учасників процесу.

Диспозитивний метод ґрунтується на врахуванні ініціативи, самостійності у виборі тієї або іншої поведінки учасниками регульованих відносин. Він допускає можливість сторонам урегулювати власні дії на власний розсуд. Незважаючи на досить значну роль імперативних приписів, цей метод в адміністративно-процесуальному праві все ж переважає – в адміністративному процесі велика роль відводиться дозову, що виявляється в можливості сторони процесу подавати або не подавати адміністративний позов (скаргу), відмовитися від позову, укласти угоду тощо.

Залежно від поєднань заборон і дозволів можна виділити ще один різновид типів правового регулювання:

1) загальнодозволене, тобто таке, в основі якого загальний дозвіл, і яке тому будується за принципом “дозволено все, крім того, що прямо заборонено законом”. Саме цей тип регулювання переважає при визначенні процесуального статусу позивача в адміністративному процесі (цій стороні в процесі дозволяється використати свої процесуальні права тільки за власним розсудом: подавати або ні позов, підтримувати його або відмовитися від позовних вимог тощо);

2) заборонне, тобто таке, в основі якого лежить загальна заборона і яке тому будується за принципом “заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом”. Цей тип правового регулювання переважає для іншої сторони процесу – відповідача, сторони, наділеної владними повноваженнями. Інше співвідношення методів регулювання неможливе й унаслідок того, що суть діяльності органу державної влади зводиться саме до здійснення його компетенції тільки на основі й у виконання чинного законодавства. Єдиний інститут, що дає змогу органу державної влади діяти без чіткої регламентації, – це спектр питань, визначений законодавчо, з яких допускається можливість здійснення повноважень органом державної влади на власний розсуд.

Говорячи про нормативну базу адміністративно-процесуального права, передусім, слід сказати про незавершеність її формування. Але вже чинне законодавство до певної міри дає змогу визначити певні спроби формування галузі “адміністративно-процесуальне право”.

Основним положенням, що дає можливість говорити про адміністративний процес як про галузь права, є положення ст. 125 Конституції України, що закріплює спеціалізацію судів; Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу України про адміністративне судочинство, Закон України “Про звернення громадян”, Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” тощо. Отже, повинна з’явитися галузь права, що визначає самостійність адміністративно-процесуального законодавства.

**Висновки.** Надалі для формування адміністративно-процесуальної галузі законодавства України ми бачимо таку систему адміністративно-процесуального законодавства: закон про адміністративну юстицію або закон про адміністративні суди, закон про Вищий адміністративний суд, Адміністративно-процесуальний кодекс України, що має складатися із Загальної й Особливої частин.

#### Список використаної літератури

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М., 1995. – 236 с.
3. Общая теория права / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1995. – 350 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
6. Сорокин В.Д. Метод правового регулювання: Теоретические проблемы / В.Д. Сорокин. – М., 1976. – 185 с.
7. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 470 с.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2013.

#### **Апаров А.Н. Административно-процессуальное право: формирование концепции отрасли права**

*В статье обосновывается актуальность выделения административно-процессуального права как отрасли права; определяются критерии этого процесса, исследуются взаимосвязь административного процесса с административно-процессуальным правом, нормативная база административно-процессуального права.*

*Ключевые слова: административно-процессуальное право, административное право, государственное управление, общественные отношения, административная юстиция, административно-процессуальное законодательство.*

**Апаров А. Administratively-judicial law: forming of conception of the law field**

*The are distinguished in the law theory three main bases for the selection of independent legal industry: the article of the legal regulation, method and presence of the isolated normative base, thus the article of the legal regulation confesses qualificatory. An administrative process has its article of regulation, has the methods of such regulation and normative base that develops steadily, that is why the system of legal norms, public relations that arise up in the field of administratively-judicial activity at the dispatch of administrative businesses from spores about equitable public rights sent to regulation, forms an administratively-judicial law.*

*An Administratively-judicial law is a part of public law. It is possible within the limits of judicial law to distinguish four varieties of judicial legislation: constitutional, administrative, civil and criminal. Mainly these industries serve to realization of department judicial in accordance with Constitution of Ukraine, but they can include and procedures peculiar to activity of other government bodies.*

*It is possible to talk that an administratively-judicial law is, from one side, by part of public law, from other – by part of judicial law, and similarly is judicial part of institute of administrative justice in its wide understanding.*

*Regulative influence of administratively-judicial law comes true through the system of administratively-judicial relations the participants of that operate within the limits of the rights and duties fixed on them given to them, as a result activity of persons that participate in this process is the result of realization of rights or implementation of duties. Administratively-judicial relations are the object of the legal regulation, and administratively-judicial activity comes forward as the article of such regulation.*

*The article of administratively-judicial law is the system of equitable public rights, totality of rules that ration subjective public interests and administrative process as a method of guard and protection of these rights and interests.*

*Key words: administratively-judicial law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administratively-judicial legislation.*