

УДК 342.922(477)

В.М. БЕВЗЕНКО, докт. юрид. наук, доц.,
Херсонський юридичний інститут Харківського
національного університету внутрішніх справ

НОВІТНЄ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ОБ'ЄКТИВНА ЗАКОНОМІРНІСТЬ ЧИ НАДУМАНА ВИГАДКА?

Ключові слова: держава, адміністративне процесуальне право, судочинство, адміністративний процес, адміністративна процедура, правовідносини, адміністративне право, Європейський Суд з прав людини, функції, захист, суб'єкт владних повноважень, галузь

Як свідчить сучасна політико-правова ситуація в державі – намагання упорядкувати суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових (управлінських) важелів нині видаються не виправданими – такими, що не відповідають потребам сучасного демократичного суспільства, що обумовлює здійснення державної політики, заснованої не лише на організаційно-розпорядчих засадах, але й вимагає розроблення та активного застосування більш демократичних засобів впливу на сфери суспільного життя, адміністративно-політичні процеси [1].

Тож, обравши європейський поступ, українська держава та спільнота стали на шлях новітніх перетворень й докорінного перегляду суспільних цінностей. Не перебільшуючи, можна сказати напевно, що прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [2] (далі – КАС України) – одна з видатних подій в історії вітчизняного державотворення, творення та розвитку української правничої науки. Цей Кодекс – підтвердження нездоланного прагнення Українського народу до створення високорозвинутого та свідомого суспільства, міцної, незалежної держави, заснованої на принципах демократії, гуманізму й верховенства права.

Перебуваючи на етапі формування та перевірки дієвості суспільно-державницьких утворень, Українська держава пододала чимало непростих, а подекуди, й трагічних випробувань, одним із яких, без сумніву, слід визнати запровадження національного інституту адміністративної юстиції. Свідченням такого запровадження є надзвичайно титанічна й довготривала діяльність представників влади щодо розробки та започаткування в Україні системи адміністративних судів, чимала кількість історико-правових документів й не менш вражаюча плеяда наукових праць вітчизняних правників, котрі свого часу зробили свій, особливий внесок у справу розвитку адміністративно-процесуальної науки, вдосконалення й зміцнення судової влади. Тут варто пригадати імена таких вчених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Євтихiev, М.П. Карадже-Іскров, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, Р.С. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, В.С. Стефанюк, В.І. Шишкін. Так, свого часу В.Б. Авер'яновим вже передвіщалося докорінно-оновлене формування новітнього адміністративного процесуального права, який свого часу писав, що «...це процесуальне явище, за своєю природою, мусить бути не складовою частиною адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості – подібно до кримінального чи цивільного судочинства» [3].

Проте, якщо не брати до уваги поодинокі заяви щодо новітнього розуміння адміністративного процесуального права та мізерну кількість наукових праць, присвячених вказаній проблематиці, то говорити про ґрунтовні дослідження, а тим паче, сформоване вчення про таке право – нині не доводиться. Більше того, ідея докорінного перегляду юридичної природи й суспільно-державної ролі адміністративного процесуального права та його місця в системі права нині всіляко відкидається, не сприймається. Так, наприклад, нищівній критиці піддає вчення про судову сутність адміністративного процесу Т.О. Гуржій, який стверджує, що сьогодні, очевидно, ані судове уявлення про юридич-

ний процес, ані судово-деліктна концепція адміністративного процесу не витримали іспиту часом. Про це, на переконання науковця, свідчить уся новітня історія вітчизняної юриспруденції: у країні практично сформована система адміністративного судочинства; у загальній теорії права остаточно окреслилося домінування «управлінського» підходу до детермінації юридичного процесу. Викладене, на переконання дослідника, свідчить про наявність об'єктивних перепон на шляху віднесення адміністративного процесу до виключної компетенції органів судочинства. І нарешті робиться висновок, що з огляду на надзвичайну широту та різноплановість адміністративно-процесуальних відносин окреслювати сферу їхнього функціонування рамками правосуддя видається справою не досить перспективною [4, с.10, 12]. На думку Є.В. Курінного, адміністративне право забезпечує процес повного та своєчасного здійснення значної частини конституційних положень у сфері прав, відправлення окремого виду судочинства [5, с.10].

Втім, слід враховувати, що у сучасному адміністративному праві Німеччини [6, с.432, 433] співвідношення між адміністративними процедурами та адміністративним процесом характеризують два протилежні явища: розмежування обох типів процедур і функціональний взаємозв'язок між ними. Принцип розмежування вказує на обидві процедури як чітко відокремлені одне від одного заходи з відповідними власними завданнями, ролями сторін і правничими положеннями, але передусім, із різними рівнями відповідальності: органи публічної адміністрації в усіх процедурах, навіть у тих, де вони в багатоплюсних правових відносинах виконують завдання щодо залагодження суперечностей між протилежними приватними інтересами, залишаються зв'язаними публічними інтересами, передбаченими у відповідних спеціальних законах, і в такому випадку ніколи не можуть бути повністю нейтральною інстанцією. На противагу до цього, суд переслідує мету лише щодо забезпечення дотримання права. Навіть там, де йому надається право

на здійснення виключно об'єктивного контролю, він не покликаний дбати про відповідні фахові інтереси. Перспективу діяльності та перспективу контролю має бути розділено.

Разом із тим, в умовах сьогодення беззаперечно й те, що намагання привести у відповідність із вимірами пострадянської адміністративно-правової науки потреби сучасності, новітні суспільні відносини – марні й безпідставні, а деякі постулати такої науки – подекуди хибними або ж штучно вихолощеними. Так, допіру можна спостерігати поширення думки про управлінську сутність адміністративного права, неоднозначне й відмінне розуміння змісту та суспільно-державного призначення адміністративного процесуального права. Й що надзвичайно прикро – такі помилкові висновки беззаперечно та необачно використовуються в змісті нормативно-правових актів. Висловлену думку можна підтвердити, зокрема, тим, як недолуго у Кодексі адміністративного судочинства України, на нашу думку, визначено завдання адміністративного судочинства (ч.1 ст.2 КАС України), викладено поняття справи адміністративної юрисдикції (п.1 ч.1 ст.3 КАС України), суб'єкта владних повноважень (ч.1 п.7 ст.3 КАС України), адміністративного договору (ч.1 п.15 ст.3 КАС України), сформульовано юрисдикцію адміністративних судів (ч.ч.1, 2 ст.17 КАС України)¹.

Ідеї демократії та призначення правових інститутів сприйняті нині також неоднозначно і спотворено й українським законодавцем. Варто звернути увагу на суперечливе закріплення у Кодексі адміністративного судочинства України поняття сторін й особливості вирішення деяких категорій адміністративних справ, на що, свого часу, чимало авторів (В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда) звертали свою принципову увагу [8, с.264; 9].

¹ Викладеним нарікання щодо змісту Кодексу адміністративного судочинства України зовсім не вичерпуються. Так, зокрема, розглядаючи сутність провадження адміністративного процесу, маємо звернути увагу на непослідовність викладення нормативного матеріалу, присвяченого цьому питанню [7, с.146].

Втім, із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства пов'язується, по-перше, поява принципово нових процесуальних правовідносин, які характеризуються особливим суб'єктивним складом й змістом. По-друге, законодавчо було закріплено поняття та сутність значної кількості категорій адміністративного права й, що надзвичайно важливо, – судовою практикою перевірено відповідність їх дії суб'єктивним правам, свободам та законним інтересам, потребам діяльності публічної адміністрації, дійсності адміністративно-правового регулювання. Потретьє, став можливим подальший розвиток й утвердження наукового вчення про взаємозалежне й нерозривне існування матеріального права (адміністративного права) й процесуального права (адміністративного процесуального права). Однак, як нами, вже застерігалось, запропоновані свого часу наукою адміністративного права сутнісні категорії, інститути, такі, наприклад, як – завдання адміністративного права, державне управління, адміністративний процес, адміністративна процедура – не зовсім співвідносяться й узгоджуються із поняттями, нормами, інститутами, закріпленими у Кодексі адміністративного судочинства України.

Вперше в історії законодавства незалежної України, після ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, виникли правовідносини, котрі суттєво різняться від існуючих процесуально-правових відносин (ст.1 КАС України). В узагальненому вигляді їх можна представити таким чином:

- правовідносини, котрі виникають у зв'язку із визначенням юрисдикції й повноважень адміністративних судів щодо розгляду публічно-правових спорів;
- правовідносини, котрі виникають у зв'язку із зверненням до адміністративних судів фізичних і юридичних осіб;
- правовідносини, пов'язані із організацією і здійсненням адміністративного судочинства;
- правовідносини, пов'язані із переглядом судових рішень, ухвалених в адміністративних справах;

– правовідносини, що виникають у зв'язку із примусовим виконанням судових рішень, ухвалених в адміністративних справах;

– інші правовідносини, котрі опосередковано пов'язані із здійсненням адміністративного судочинства в Україні: правовідносини щодо підготовки й подання заяви до Європейського Суду з прав людини й розгляду її у судовому засіданні цього суду; правовідносини, котрі виникають у зв'язку із виконанням доручень іноземних судів адміністративними судами, рішень Європейського Суду з прав людини в Україні.

Як відомо, саме наявність особливого виду правовідносин відіграє вирішальне значення в утворенні галузі права, яка претендує на самостійність й завершеність.

Різниця адміністративне процесуальне право 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 й законних інтересів цих осіб.

Безсумнівно, склалася ситуація, коли сучасна наука адміністративного права України (переобтяжена архаїчними, а відтак – регресивними надбаннями й уявленнями науки радянського й пострадянського адміністративного права) нині не спроможна належним чином обґрунтувати новації, запропоновані адміністративним процесуальним законодавством. На сучасному етапі існування вітчизняної системи права адміністративне процесуальне законодавство у розвитку випереджає науку адміністративного права, якому також бракує потенціалу обґрунтувати юридичну природу, закономірності й доцільність адміністративних процесуальних інститутів, категорій понять, зокрема, таких як – юрисдикція (підвідомчість), підсудність адміністративних судів, адміністративна процесуальна співучасть, зустрічний адміністративний позов, способи захисту прав відповідача тощо.

Із сказано мусимо одразу ж зробити два висновки. По-перше, з урахуванням прий-

яття в Україні адміністративного процесуального законодавства нині існує нагальна потреба й склалися об'єктивні умови формування та розвитку науки і самостійної галузі новітнього адміністративного процесуального права, принципово відмінного від адміністративного процесуального права обґрунтованого адміністративним правом радянської доби. По-друге, докорінної переоцінки потребує поняття, зміст, система та суспільно-державне призначення адміністративного права України.

Отже, свого часу з'явилося чимало передумов й підстав утворення новітньої, донедавна неіснуючої, галузі національного права – адміністративного процесуального права України. Серед чималої сукупності об'єктивних чинників й закономірностей, які обумовлюють нині оновлене тлумачення й сприйняття цієї галузі права слід назвати такі [1]:

- принциповий перегляд суспільних й державних цінностей. Віднині первісними в державі визнано права, свободи, інтереси людини і громадянина. Зокрема, це положення закріплено у ст.3 Конституції України, згідно з якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права, свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, формування громадянського суспільства, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [9];

- оновлене й беззаперечне розуміння взаємовідносин держави й людини, перехід від тоталітарної форми державного правління до керівництва суспільством, заснованому на принципах гуманізму, демократизму, самоврядування, демократизація влади;

- європейський вибір Україною розвитку й приведення у відповідність із європейськими вимірами права вітчизняного законодавства й правозастосовчої практики, врахування вимог Європейського Союзу, які ставляться перед Україною, як одна із умов її входження до європейської спільноти;

- рецепція національною системою права деяких положень права європейського, імплементація його деяких положень у вітчизняне законодавство;

- запровадження функціонування в Україні повноцінної системи адміністративної юстиції та вичерпне врегулювання здійснення в державі адміністративного судочинства;

- переосмислення змісту й особливостей діяльності публічної адміністрації й відмова від превалюючої ролі державного управління у врегулюванні суспільно-державних відносин;

- наукове визнання здійснення публічною адміністрацією таких функцій (дій): 1) функцій управлінського змісту; 2) функцій регуляторного змісту; 3) функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 4) функцій загальноорганізаційного змісту; 5) заходів адміністративно-примусового змісту.

Узагальнення судової практики в адміністративних справах, які розглядаються й вирішуються адміністративними судами за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, вітчизняного адміністративного процесуального законодавства, дослідження основних положень теорії права й адміністративно-правової науки дали змогу дійти таких висновків:

- в українському суспільстві об'єктивно склалися особливі публічні відносини, донедавна зовсім невідомі науці адміністративного права, але які конче потребують правового упорядкування, особливого правового захисту й наукового обґрунтування (ч.2 ст.17 КАС України): 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори

за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; б) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

– з 2005 року допіру в Україні існують особливі процесуальні правовідносини, котрі за своїм змістом, суб'єктним складом та правовим регулюванням, відмінні від виниклих раніше правовідносин процесуального характеру;

– адміністративне судочинство забезпечує захист, відновлення чи визнання цим судом суб'єктивних прав, свобод й законних інтересів публічного характеру;

– в державі діє спеціальне адміністративне процесуальне законодавство, котре урегулює юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства – Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.;

– визначено вичерпний перелік учасників адміністративного судочинства, до яких належать – адміністративні суди, фізичні особи, юридичні особи, публічна адміністрація (суб'єкти владних повноважень, суб'єкти публічних повноважень);

– перед суддями адміністративних судів, особами, які беруть участь у справі, постали теоретико-прикладні складнощі, пов'язані із тлумаченням й застосуванням вітчизняного адміністративного процесуального законодавства, здійсненням адміністративного судочинства, зокрема складнощі пов'язані із визначенням юрисдикції (підвідомчості) адміністративним судам спорів за позовами суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб; неможливістю подекуди однозначно й напевно розмежувати правові спори підвідомчі господарському, адміністративним й місцевим загальним судам; організацією здійснення адміністративними судами судочинства; неоднозначним або ж помилковим застосуванням принципів адміністративного судочинства тощо.

На підставі викладеного, відтак, можемо запропонувати таке розуміння адміністрати-

вного процесуального права – це самостійна галузь вітчизняного права, яка являє собою сукупність, об'єднаних єдиним методом правового регулювання, правових норм, регулятивна дія яких спрямована на відносини між адміністративним судом, фізичними, юридичними особами, публічною адміністрацією щодо захисту, відновлення чи визнанням цим судом суб'єктивних прав, свобод й законних інтересів публічного характеру.

Принципово, що прийняття адміністративного процесуального законодавства України, формування галузі й науки адміністративного процесуального права, логічно й закономірно обумовлюють нагальність запровадження навчальної дисципліни «Адміністративне процесуальне право (Адміністративний процес)» у вищих навчальних закладах юридичного спрямування. Нині розкриття основних положень Кодексу адміністративного судочинства України, зміст й особливості здійснення адміністративного судочинства у вищих навчальних закладах України здійснюється у межах таких навчальних дисциплін (спеціальних курсів), як «Адміністративне право», «Адміністративний процес (Адміністративні процедури)», «Адміністративне судочинство», «Адміністративно процесуальне (судове) право». Але така організація вивчення новітнього адміністративного процесуального права ні в якому разі не забезпечує ґрунтовне, досконале й вичерпне засвоєння змісту цієї галузі права, оскільки, по-перше, передбачає обмежену (щоби не сказати – мізерну) кількість годин, відведену на вивчення дисципліни, по-друге, таке вивчення здійснюється у межах іншої навчальної дисципліни («Адміністративне право», «Адміністративний процес (Адміністративні процедури)').

Тож, зважаючи на щойно викладене, беремося стверджувати, що одним із першочергових завдань вітчизняної правничої науки має стати розроблення цілісного й обґрунтованого вчення про адміністративне процесуальне право, котре цілком обґрунтовано заслуговує на визнання у чотирьох аспектах: як галузь права, як галузь законодавства, як наука, як навчальна дисципліна.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бевзенко В. Передумови і чинники формування теорії державного регулювання / Бевзенко В. // *Правова інформатика*. – 2006. – № 4 (12). – С. 31–37.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. // *ВВР України*. – 2005. – № 35, 35-36, 37. – Ст. 446.
3. Авер'янов В. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини / Авер'янов В. // *Українське право*. – 2005. – № 1(18). – С. 197–198.
4. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
5. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є. В. Курінний. – Київ, 2004. – 36 с.
6. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассман ; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероблене та доповнене. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
7. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
8. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Дерезь В. А., Школик А. М. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
9. Коліушко І. Адміністративні суди : для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // *Право України*. – 2007. – № 3. – С. 3-8.
10. Конституція України : від 28.06.1996 р. // *ВВР України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Бевзенко В. М. Новітнє адміністративне процесуальне право України: об'єктивна закономірність чи надумана вигадка? / В. М. Бевзенко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 68–73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bvmhny.pdf>

Досліджується новітнє розуміння адміністративного процесуального права. Зроблено висновок про необхідність перегляду змісту цієї галузі права та непридатність пострадянського вчення щодо адміністративного процесу. Перераховані основні адміністративні процесуальні правовідносини, сформульовано авторське поняття адміністративного процесуального права.

Бевзенко В.М. Новейшее административное процессуальное право Украины: объективная закономерность или надуманная выдумка?

Исследуется новейшее понятие административного процессуального права. Сделан вывод о необходимости пересмотра содержания этой отрасли права и непригодности постсоветского учения об административном процессе. Перечислены основные административно процессуальные правоотношения, сформулировано авторское понятие административного процессуального права.

Bevzenko V.M. The Newest Administrative Procedural Right of Ukraine: Objective Law or a Far-Fetched Invention?

The newest understanding of the administrative procedural law is researched. The conclusions about the necessity of reviewing of the content of this branch of law and worthlessness of the post-soviet studies about the administrative legal proceedings are made. The main administrative procedural legal relations are enumerated; the author's notion of the administrative procedural law is formulated.