

15. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М., 2001. — С. 256.  
16. Чиркин В. Е. Современное государство / В. Е. Чиркин. — М., 2001. — С. 321.

### Анотація

*Француз-Яковець Т. А.* Взаємодія палат бікамерального парламенту у законодавчому процесі: досвід Російської Федерації. — Стаття.

У статті аналізується досвід парламенту Російської Федерації у сфері взаємодії палат під час здійснення ними законодавчих повноважень.

*Ключові слова:* бікамеральний парламент, Державна Дума, Рада Федерації, законодавчий процес.

### Аннотация

*Француз-Яковець Т. А.* Взаимодействие палат бикамерального парламента в законодательном процессе: опыт Российской Федерации. — Статья.

В статье анализируется опыт парламента Российской Федерации в сфере взаимодействия палат при осуществлении ими законодательных полномочий.

*Ключевые слова:* бикамеральный парламент, Государственная Дума, Совет Федерации, законодательный процесс.

### Summary

*Frantsuz-Yakovets' T.* Interaction Chambers bicameral parliament in legislative process: the experience of the Russian Federation. — Article.

The article analyzes the experience of the Parliament of the Russian Federation in the sphere of interaction chambers during exercise legislative powers.

*Keywords:* bicameral parliament of the Russian Federation, The State Duma, Federation Council, legislative process.

УДК 342.925

*Ю. С. Педько*

## ПРЕДМЕТ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОКРЕМІ ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ

Сучасна трансформація предмета адміністративного права України та поступове оновлення його змістовного наповнення зумовили підняття питань про систему даної галузі права, наявності окремих складових такої системи, а також про виникнення окремих системних утворень (підгалузей, інститутів тощо), що включають норми права, які довгий час асоціювалися виключно із сферою адміністративно-правового регулювання. Зокрема, звертає на себе увагу певне переосмислення сутності та ролі процесуальних норм в адміністративному праві, що стало результатом створення в Україні інституту адміністративної юстиції та його процесуальної складової — адміністративного судочинства та поява думок про існування окремої галузі права України — адміністративного процесуального права.

Слід зазначити, що актуальність піднятих у статті питань обумовлюється необхідністю побудови логічно вивіреної, предметно визначеної системи адмі-

ністративного права та необхідністю виявлення основних шляхів взаємозв'язку та взаємодії матеріальних та процесуальних норм даної галузі права.

Крім того, слід зазначити, що дослідження питань сутності та змісту адміністративно-процесуального права все ще носять суперечливий характер і, в певних аспектах, неоднозначно характеризують таке явище, як адміністративний процес. Зокрема, такі питання підіймалися під час з'ясування характеристик адміністративного процесуального права (або адміністративного процесу) та його співвідношення з адміністративним правом, адміністративною юстицією (або адміністративним судочинством) у роботах В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенко, О. В. Кузьменко, А. Т. Комзюка, Е. Ф. Демського та деяких інших дослідників.

Метою нашої статті є розгляд окремих дискусійних та проблемних питань, пов'язаних з визначенням предмета адміністративно-правового регулювання та його системою, особливо це стосується упорядкування відомостей про сутність та зміст адміністративно-процесуального права, визначення його місця серед інших елементів національної системи права та характеристики критеріїв його самостійності у взаємодії із адміністративним правом України.

Одним із дискусійних на сьогодні питань предмета адміністративного права залишається віднесення до нього відносин, які виникають під час розгляду та вирішення адміністративними судами справ адміністративної юрисдикції (відносин адміністративного судочинства).

Слід зазначити, що ідеї адміністративної юстиції як досить самостійної складової частини предмета поліцейського, а згодом — адміністративного права дістали в Україні своє науково-теоретичне підґрунтя ще наприкінці XIX ст. — на початку XX ст.

У наукових працях вітчизняних вчених висвітлення характерних ознак, поняття та змісту адміністративної юстиції розгорталось разом зі зверненням до практичного досвіду зарубіжних країн (Франції, Німеччини тощо) щодо запровадження та функціонування даного атрибуту правової державності, а також до відповідних досліджень зарубіжних учених. Зокрема, значний вплив на становлення наукових уявлень вітчизняних вчених про інститут адміністративної юстиції мали теоретичні положення, що містилися в працях Р. Гнейста, О. Майєра, М. Оріу та інших науковців.

Необхідність вивчення зарубіжного досвіду функціонування адміністративної юстиції зумовила появу досліджень, спеціально присвячених особливостям її організації та процесуальної діяльності в країнах Західної Європи. Зокрема, в 1879 р. вийшла праця М. О. Куплеваського «Административная юстиция в Западной Европе», в якій, разом зі зверненням до досвіду законодавчого закріплення інституту адміністративної юстиції в зарубіжних країнах (зокрема особлива увага приділялася адміністративній юстиції у Франції), вперше була обґрунтована необхідність вирішення такого найважливішого завдання будь-якого державного ладу, як забезпечення прав і законності у галузі управління.

У літературі тих часів активно вівся пошук шляхів ефективного забезпечення законності управління, можливість якого обумовлювалася врахуванням

багатьох факторів. Серед них виокремлювалися такі фактори: наявність належних моральних якостей і достатнього ступеня загальної і спеціальної освіти виконавців закону, достатній рівень публічності урядових дій, розвиток преси та ін. При цьому однією з найголовніших умов забезпечення недоторканності належних кожному прав було визнано правильну організацію адміністративної юстиції. Під адміністративною юстицією розумілося вирішення спорів про право, які виникають між окремою фізичною або юридичною особою (шпиталем, громадою, земством, церквою) і адміністрацією з приводу дій, упуцень або вимог у тих випадках, в яких адміністрація є представником «державного авторитету» (наприклад, поліцейської, військової влади), а не представником «фіска», тобто держави — власника, продавця, покупця тощо.

У період становлення адміністративного права як галузі права та галузі юридичної науки сприйняття адміністративної юстиції як складової частини адміністративного права було виправданим саме з точки зору врахування першого адміністративно-юстиційного досвіду у світі — французького. Оскільки саме у Франції адміністративна юстиція вперше стала складовою не тільки адміністративного права, але й функціонування органів виконавчої влади, при цьому була врахована в першу чергу суб'єктна особливість спорів, за участю представників виконавчої гілки влади (у Франції функції органів адміністративної юстиції виконували представники саме виконавчої влади, а не судової). Як бачимо, у Франції віднесення інституту адміністративної юстиції до галузі адміністративного права є логічним і виправданим, враховуючи те, що дана галузь права регулює відносини у сфері виконавчої влади.

Сучасний український варіант адміністративної юстиції не схожий на французьку модель адміністративної юстиції і при цьому більш нагадує модель німецьку, яка, як відомо, базується на спеціалізації органів судової влади, саме враховуючи необхідність розгляду та вирішення специфічних публічно-правових спорів, а тому, в першу чергу, орієнтується на специфіку публічно-правових відносин, які є середовищем виникнення конфліктів, що стають джерелом виникнення спорів, підвідомчих адміністративним судам.

Водночас із процесом інституціоналізації адміністративного судочинства в Україні у новітній навчальній та науковій літературі у галузі адміністративного права почала звертатися окрема увага на адміністративну юстицію та відносини, які виникають під час здійснення юрисдикції адміністративних судів. При цьому окремі автори такі відносини без застережень відносяться до переліку відносин, які складають предмет адміністративного права, який сьогодні знаходиться на етапі переосмислення, що детерміновано реформуванням національного адміністративного права в цілому [1, 85–88]. Можна констатувати, що віднесення адміністративної юстиції до предмета адміністративно-правового регулювання є логічним продовженням положень проекту Концепції реформи адміністративного права України, згідно з якою адміністративна юстиція повинна була стати однією із форм судового контролю за виконавчою владою та, відповідно, зайняти чільне місце серед інших видів забезпечення законності у державному управлінні.

Разом з тим адміністративну юстицію та адміністративне судочинство як складову системи права вітчизняні учені розглядають по-різному: як інститут адміністративного права [2, 12]; як підгалузь права в системі адміністративно-процесуального права [3, 20]; як окрему галузь права [4, 5], як системне об'єднання юридичних норм, яким регулюється порядок розгляду справ в адміністративних судах [5, 160].

Варто підтримати певне здивування, яке висловлює О. В. Кузьменко, з приводу ототожнення в російській літературі «адміністративної юстиції» та «адміністративного процесу», яке вона підкріплює твердженням про нелогічність віднесення адміністративно-юстиційного права до предмета адміністративного права [5, 162–163], що звичайно не обумовлює відсутність взаємозв'язку між адміністративним правом та механізмом захисту прав його суб'єктів, у ролі якого виступає адміністративна юстиція.

Досить логічною, на нашу думку, можна визнати і позицію щодо визначення адміністративно-процесуального права, як сукупності процесуально-правових норм, закріплених Кодексі адміністративного судочинства України (далі — КАС), які регулюють правовідносини між адміністративним судом та учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення публічно-правового спору між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень [4, 53–54], однак, враховуючи при цьому, що суспільні відносини стають правовими тільки після урегулювання їх нормами певної галузі права, та те, що все ж не потрібно обмежувати такі відносини тільки єдиним типом — «невладний суб'єкт — суб'єкт владних повноважень».

Зазначимо, що умовні «адміністративно-юстиційні норми» складають комплексне правове утворення, при цьому частина з таких норм може бути присутня в адміністративному праві як окремий інститут судового захисту прав суб'єктів адміністративно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень і/чи судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади (в даному випадку мова йде про місце норм, які регулюють інститут адміністративної юстиції у системі адміністративного права). Слід зазначити, що на відміну від адміністративної юстиції як складного поліелементного явища, адміністративне судочинство передбачає наявність однорідних відносин, зі специфічною власною структурою (суб'єкт, об'єкт, зміст), які регулюється сукупністю логічно та предметно взаємопов'язаних в КАС норм.

В той же час думка про виокремлення адміністративного процесуального права як галузі права, яка регулює суто відносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства не є особливо популярною серед вітчизняних науковців, що обумовлено підтримкою більшістю учених традиційного для пострадянського адміністративного права широкого розуміння адміністративного процесу, в якому дуже важко, на нашу думку, просто неможливо підтримувати логічність та єдність механізму правового регулювання.

Зазначимо, що саме специфіка правовідносин, які виникають у процесі розгляду справ в адміністративних судах, говорить про те, що вони не можуть

бути результатом впливу ефемерних загальних норм «адміністративного процесуального права», існування якого підтримується окремими прихильниками широкої концепції адміністративного процесу. Навряд чи можна погодитися з тим, що таке всеосяжне «адміністративне процесуальне право» регулює всі без винятку відносини, які виникають з приводу реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права під час вирішення зовсім різних за своєю сутністю та змістом індивідуально конкретних юридичних справ, до того ж не завжди адміністративних.

Слід зазначити, що ми не ведемо мову про відсутність в адміністративному праві його процесуальної частини у вигляді сукупності (комплексу) процедурно-процесуальних норм (мова йде про наявність процесуальної складової адміністративного права), які забезпечують реалізацію правового статусу його владних та некладних суб'єктів, в тому числі у взаємовідносинах між собою, та підкреслюють єдність предмета адміністративного права України, його матеріально-процесуальну, а точніше матеріально-процедурну, неподільність. При цьому ми висловлюємо думку про неможливість існування у системі адміністративного права як складової частини адміністративного процесуального права як то підгалузі чи інституту, оскільки процедурні норми в адміністративному праві є складовою частиною інших підгалузей та інститутів, наприклад адміністративно-деліктного права, інституту виконавчої влади, інституту звернень громадян, інституту адміністративних послуг, тощо.

Дискусійним на сьогодні залишається саме питання про обґрунтованість поділу норм на процедурні та процесуальні, що обумовлено різними концепціями адміністративного процесу, які існують в українській адміністративно-правовій науці. Зокрема, панівною залишається згадана вище широка концепція адміністративного процесу, згідно з якою, нагадаємо, адміністративний процес розглядається як виконавчо-розпорядча діяльність у вирішенні будь-яких індивідуально-конкретних справ адміністративного характеру.

В даному випадку, не можна не звернути увагу на те, що діяльність щодо вирішення будь-яких індивідуально-конкретних справ органами виконавчої влади не завжди є адміністративно-процесуальною з точки зору законодавчої регламентації. Так, діяльність органів внутрішніх справ щодо розслідування злочинів не регламентується адміністративним законодавством і є урегульованою нормами кримінально-процесуального характеру.

До того ж питання про обов'язкового суб'єкта адміністративного процесу, який є відповідальним за його ведення, не є чітко визначеним. Найчастіше у літературі використовується формула, згідно з якою адміністративно-процесуальна діяльність не є прерогативою лише органів виконавчої влади або вказується на те, що адміністративно-процесуальний порядок вирішення адміністративних справ носить, як правило, позасудовий характер [6, 438], а отже, передбачається можливість участі в адміністративно-процесуальних правовідносинах і судів. Таким чином, активна (ведуча) участь у правовідносинах представника адміністративних органів (органів публічної адміністрації) не є визначальним для існування адміністративного процесу.

Аналіз законодавства України, наприклад Кодексу України про адміністративні правопорушення, говорить про те, що норми, які регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності лише за своєю формою та призначенням схожі з подібними нормами, які дійсно називаються процесуальними і містяться, наприклад, в Кримінально-процесуальному кодексі України (наприклад, у питаннях регламентації порядку адміністративного та кримінального розслідувань). Процесуальна форма діяльності уповноважених суб'єктів повинна бути досконалою, з точки зору правової упорядкованості, що не простежується у КпАП, але простежується у КПК та інших процесуальних кодексах, зокрема і в КАС.

Отже, на нашу думку, адміністративна процедура та адміністративний процес безсумнівно мають схожу юридичну природу, причому спільних рис у даних видів діяльності дуже багато, і, в першу чергу, це матеріально-правова основа виникнення та існування; стадійний (послідовний) характер здійснення тощо. Тобто, на нашу думку, що підкріплюється і змістом процесуальних законодавчих актів, будь-який юридичний процес — це найбільш удосконалена юридична процедура.

На нашу думку, головною відмінністю слід вважати можливість самостійного існування адміністративно-процедурних і процесуальних відносин, їхню самодостатність. Адміністративно-процедурні відносини є лише доповненням до адміністративних матеріальних правовідносин і тільки разом з ними забезпечують остаточне оформлення механізму адміністративно-правового регулювання у тій чи іншій сфері функціонування органів виконавчої влади. Наприклад, реалізація нормотворчої компетенції органів виконавчої влади передбачає велику кількість взаємовідносин між ними, включаючи порушення питання про необхідність прийняття певного нормативного акта, узгодження позицій зацікавлених суб'єктів, проведення експертизи тощо. Матеріально обумовлений інтерес органів виконавчої влади у реалізації нормотворчих повноважень різного характеру породжує необхідність виникнення нормотворчої процедури, яка забезпечує упорядкування реалізації указаних повноважень.

Виникнення основних норм (здійсненню яких процедура служить) і процедурних є синхронним. Мова йде про те, що створення нормативних моделей процедур не повинне відставати в часі від тих норм і відносин, реалізацію яких вони покликані забезпечувати. Інше приведе до обмеження функціонування регулятивних або охоронних норм. В ідеалі процедурні норми повинні бути того ж законодавчого рівня, що й основні. Наприклад, якщо норми, які процедура повинна забезпечувати, закріплені законом, то й процедура повинна бути встановлена на рівні закону. Основні й процедурні норми з погляду втримування повинні бути погоджені, взаємопов'язані. Базою для такого узгодження повинне бути дотримання основних норм: процедурні норми погоджуються з основними, а не навпаки.

Реалізація суб'єктивного права в адміністративно-правових відносинах має потребу в застосуванні процедурних форм у таких випадках.

По-перше, для регламентації процедури правового примусу, здійснюваного в рамках охоронних правовідносин. Відсутність процедурного забезпечення цих відносин чревата небезпекою, з одного боку, порушення законності, істотного обмеження прав громадян, а з іншого боку — неефективності санкцій.

По-друге, для процедурного опосередкування тих регулятивних норм, які взагалі не можуть бути реалізовані без допомоги належної процедури. Такі регулятивні норми є майже у всіх матеріальних галузях права.

По-третє, для оптимізації процедури реалізації регулятивних норм. Останні в цьому випадку можуть, у принципі, обійтися й без процедури (тобто необхідно уникати надмірної обтяженості процедурою, яка не повинна створювати труднощів для правореалізації невіддільних суб'єктів), однак процедурні норми покликані тут установити найбільш ефективний для досягнення правового результату варіант поведінки учасників регулятивних правовідносин.

Отже, як зазначено вище, окреме місце в адміністративному праві займають процедурні норми, що регламентують притягнення різними органами публічної влади до адміністративної відповідальності. Сутність та зміст адміністративно-деліктної процедури, на нашу думку, також потребує переосмислення на сьогоденньому етапі реформування національного адміністративного права, разом із виокремленням підгалузі адміністративно-деліктного права може розглядатися як його процедурна складова з власними складовими — провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження щодо оскарження або опротестування рішення по справі; виконавче провадження. Дану тезу ми висловлюємо на противагу традиційного об'єднання даних проваджень в єдине провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Що ж стосується адміністративного процесуального права як складової системи національного права, то, на нашу думку, на сьогодні створені законодавчі підвалини для виокремлення галузі адміністративного процесуального права (на кшталт цивільному процесуальному праву), предметом якого є тристоронні суспільні відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Дані правовідносини, хоча і передбачають певне адміністративно-правове начало — наявність конфліктних правовідносин (як матеріальних, так і процедурних) між невіддільним (підвладним) та владним суб'єктом, все ж існують незалежно від них, мають власний суб'єктний склад та наявність у суб'єктів спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Отже підсумовуючи, вважаємо за необхідне зазначити, що, на нашу думку, адміністративна юстиція може вбути включена до сфери регулятивного впливу норм адміністративного права (системи адміністративного права) виключно як частина механізму захисту прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері здійснення виконавчої влади, а адміністративне судочинство як процесуальна діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення підвідомчих їм у відповідності з нормами КАС публічно-правових спорів передбачає наявність адміністративного процесуального права, яке забезпечує галузеве правове регулювання адміністративно-судової діяльності.

Разом з тим, підсумовуючи аналіз сутності адміністративного процесуального права України, слід зазначити, що сьогодишній стан національної адміністративно-правової науки і практики дозволяє говорити про адміністративне процесуальне право як про комплекс норм адміністративного права, що забезпечують правове оформлення порядку діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також судів щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ адміністративного характеру, шляхом застосування матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права.

### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
2. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. — К. : Істина, 2009. — 256 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
4. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.
5. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — 352 с.
6. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. — М. : Юрист, 2007. — 554 с.

### Анотація

*Педько Ю. С.* Предмет та система адміністративного права: окремі дискусійні питання. — Стаття.

Стаття присвячена окремим дискусійним питанням предмета та системи адміністративного права України. Зокрема, увагу було приділено сутності адміністративного процесуального права, визначенню місця в системі адміністративного права норм, які регулюють здійснення адміністративних процедур та ведення адміністративного процесу. Окрему увагу приділено проблемі самостійності адміністративного процесуального права та варіантам його існування.

*Ключові слова:* адміністративне процесуальне право, адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, галузь права.

### Аннотация

*Педько Ю. С.* Предмет и система административного права: отдельные дискуссионные вопросы. — Статья.

Статья посвящена отдельным дискуссионным вопросам предмета и системы административного права Украины. В частности, внимание было уделено сущности административного процессуального права, определению места в системе административного права норм, которые регулируют осуществление административных процедур и ведение административного процесса. Отдельное внимание уделено проблеме самостоятельности административного процессуального права и вариантам его существования.

*Ключевые слова:* административное процессуальное право, административная юстиция, административное судопроизводство, отрасль права.

### Summary

*Pedko Y. S.* Subject and system of administrative law: some controversial issues. — Article.

Article is devoted separate debatable questions of a subject and system of administrative law of Ukraine. In particular, attention have been given essence of an administrative procedural law, place definition in system of administrative law of norms which regulate realization of administrative



procedures and conducting administrative process. The separate attention is given a problem of independence of an administrative procedural law and variants of its existence.

*Keywords:* an administrative procedural law, administrative justice, administrative legal proceedings, law branch.

УДК 342.925

А. Ю. Осадчий

### ДО УТОЧНЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА СПРАВА» В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя, як діяльність суду полягає у розгляді і вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур якраз і виступають особливості справ, які є предметом судового розгляду. Судова справа являє собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують встановлення судом задля реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків.

Визначення поняття адміністративної справи (справи адміністративної юрисдикції), наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України, відображає найголовніші сутнісні риси цього різновиду судових справ, які дозволяють визначати коло справ, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства серед справ, які не віднесені до адміністративної юрисдикції. При цьому проблематика визначення меж судової адміністративної юрисдикції і сьогодні залишається чи не найгострішою при здійсненні адміністративної юстиції в Україні. Хоча значна увага дослідженню судової адміністративної юрисдикції приділяється у працях таких вчених, як С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, В. Г. Перепелюк та ін., подальшого дослідження потребує з'ясування змісту категорії «публічно-правовий спір», через який законодавець і визначає справи адміністративної юрисдикції, визначення кола інших питань, які вирішуються у порядку адміністративного судочинства, що дозволить уточнити поняття «адміністративна справа» з урахуванням останніх змін до КАС України. Цій проблемі й присвячена стаття.

До адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції) відносяться здебільшого передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Пов'язуючи адміністративну юрисдикцію з публічно-правовими спорами, законодавець, втім, не визначає поняття «публічно-правовий спір». Публічно-правовий спір відноситься до соціальних конфліктів, а точніше до різновиду