

6. Децентралізація влади та реформа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newukraineinstitute.org>

Шевченко А. Є., Гапоненко Л. В. Проблеми та перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні

Стаття містить визначення проблем і перспектив утвердження в Україні ефективного місцевого самоврядування та реалізації реформи децентралізації влади в умовах трансформації українського суспільства та конституційної реформи.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальний устрій.

Шевченко А. Е., Гапоненко Л. В. Проблемы и перспективы реформирования местного самоуправления в Украине

Статья содержит определение проблем и перспектив утверждения в Украине эффективного местного самоуправления и реализации реформы децентрализации власти в условиях трансформации украинского общества и конституционной реформы.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, территориальное устройство.

Shevchenko A., Gaponenko L. Problems and perspectives of local government reform in Ukraine

Article contains definitions of problems and prospects of establishing a Ukraine effective local governance and the reform of decentralization of power in terms of transformation of Ukrainian society and constitutional reform.

Key words: decentralization, local government, territorial structure.

УДК 342.9

*Олена Петрівна Рябченко,
начальник кафедри управління,
адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету
державної податкової служби України,
доктор юридичних наук, професор*

**ЩОДО НОВЕЛІЗАЦІЇ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ПИТАННЯ НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ**

Необхідність новелізації доктринальних підходів у визначенні предмета адміністративного права обумовлена декількома чинниками, пріоритетне значення серед яких має стрімке впровадження і розвиток демократичних засад публічного управління, що означає активізацію впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення. За таких умов предмет, метод, принципи адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права мають зазнавати адекватних змін, що, зі свого боку, визначає потребу проведення належного теоретико-правового аналізу.

Жодним чином не претендуючи на висвітлення абсолютно усіх проблемних питань розвитку доктрини адміністративного права, проте необхідно зосередити свою увагу на проблемі включення адміністративної юстиції до сфери регулювання нормами адміністративного права.

На перший погляд постановка цієї проблеми може здатися недоречною, особливо зважаючи на те, що з часу прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) з'явилося чимало наукових досліджень з адміністративного права і процесу, присвячених проблемі судової адміністративної юрисдикції. Проте цей аргумент не може сприйматись як вагомий, оскільки на момент набуття чинності КАС України у доктрині адміністративного права не було достатньо глибоко опрацьовано питання про місце судового адміністративного процесу у системі адміністративного права.

В. Авер'янов вважав тимчасовим явищем включення адміністративної юстиції в сферу регулювання чинного адміністративного права. Вчений передбачав, що у найближчій перспективі має бути створена самостійна процесуально-правова галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах [1, с. 263]. Дійсно, за наведеним підходом до формування предмета адміністративного права адміністративне судочинство набуває значення тільки з позицій гарантій захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах, що стосуються взаємодії між громадянином, юридичною особою і суб'єктами владних повноважень при здійсненні останніми владних управлінських функцій (у розумінні сутності терміна «суб'єкт владних повноважень» відповідно до ст. 3 КАС України).

Наукова думка представлена трьома основними концепціями адміністративного процесу: судовою (А. Клейнман, С. Махіна та ін.), юрисдикційною (Н. Саліщева, О. Дьомін, С. Котюгін та ін.) та управлінською (В. Лучин, С. Студенікіна, В. Горшенєв та ін.) [2, с. 383–385]. На думку В. Колпакова, доцільно виокремлювати адміністративно-правотворчий процес (діяльність державної адміністрації з прийняття нормативно-правових актів у порядку, встановленому адміністративно-процесуальною фор-

мою), адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) процес та адміністративно-юрисдикційний процес (діяльність суб'єктів державно-виконавчої влади, спрямована на вирішення суперечок між різними суб'єктами, а також застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, здійснювана в адміністративно-процесуальній формі) [3, с. 127]. Серед учених існує підхід, за яким адміністративний процес визначено як процесуальну нормотворчу і правозастосовну діяльність. При цьому адміністративно-процесуальна діяльність визначена як частина управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності, що підлягає правовій регламентації. При цьому виокремлено три правових види діяльності: адміністративно-нормотворчий, адміністративно-правозастосовний (застосування матеріальних норм позитивного характеру), адміністративно-юрисдикційний (І. Панова) [4, с. 36].

Отже, зміст категорії «адміністративний процес» не є усталеним і потребує наукової розвідки та формування єдиного наукового підходу.

Мета статті – обґрунтувати шляхи новелізації предмета адміністративного права з позицій перспективних напрямів наукової дискусії.

Якщо звернутися до процесуальних норм кримінального, цивільного, господарського права, то вони систематизовані у кодифіковані акти, які існують разом із відповідними матеріальними нормами.

Кодифікація матеріальних норм адміністративного права може розглядатись тільки у теоретичній площині. З практичного погляду така кодифікація навряд чи може бути здійснена, враховуючи, що матеріальні норми адміністративного права містяться у великій кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема у кодексах. Така особливість регулювання нормами адміністративного права обумовлена значним за обсягом предметом регулюючого впливу – суспільними відносинами у сферах економіки, адміністративно-політичній, соціально-культурній. У зв'язку з цим формування відокремленої від адміністративного права галузі процесуального права, що регулює правосуддя в адміністративних судах, сприймається неоднозначно.

Крім того, адміністративне судочинство являє собою одну з форм захисту прав, свобод, законних інтересів – судового захисту, принципово відмінного за засадами (принципами, суб'єктами, підставами, порядком, наслідками прийняття рішення) від захисту, що здійснюється в адміністративному порядку (зокрема, шляхом оскарження):

1) судовий захист в адміністративних судах здійснюється у формі правосуддя в адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції), на відміну від захисту, який здійснюється в адміністративному порядку;

2) підставою звернення до адміністративного суду є спір про право у публічно-правових відносинах (публічно-правовий спір), на відміну від захисту в адміністративному порядку, де підставою є порушення існуючого публічного порядку, встановленого правовою нормою;

3) вирішення публічно-правового спору відбувається у межах судового провадження, здійснюваного спеціально уповноваженим державним органом – адміністративним судом, на відміну від захисту в адміністративному порядку, який характеризується полісуб'єктністю;

4) процедура судового розгляду суворо регламентована окремим процесуальним законом – КАС України, в якому процесуальні стадії визначені в окремих складових цього Кодексу – у розділах, на відміну від відносин захисту в адміністративному порядку, правове регулювання яких здійснюється нормами, що містяться у багатьох нормативно-правових актах;

5) результатом правосуддя у справах адміністративної юрисдикції є судові рішення, порядок виконання якого суворо регламентований, на відміну від рішення, прийнятого за результатами захисту в адміністративному порядку. Судове рішення має загальнообов'язковий характер і підлягає виконанню на всій території України, воно приймається іменем України.

Визнаючи існування істотних відмінностей при здійсненні судового і позасудового захисту, К. Тимошенко називає юрисдикційну діяльність адміністративних судів самостійним видом адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної влади, яка реалізується шляхом здійснення правосуддя в адміністративних справах [5, с. 12]. А. Селіванов зазначає, що судова адміністративна юрисдикція є самостійним видом діяльності, яка пов'язана з судовим контролем за актами владних суб'єктів, вирішенням спорів публічно-правового характеру, оцінкою законності застосування владних повноважень і забезпеченням охорони прав і свобод громадян [6, с. 358].

Думка вчених щодо сутності адміністративного судочинства не містить принципових суперечностей. Проблеми виникають при термінологічному позначенні процесуальних категорій адміністративного права та формування, у зв'язку з цим, єдиного підходу щодо позначення адміністративного судочинства, особливо враховуючи наявність дефініції «адміністративний процес» у КАС України.

Серед існуючих наукових думок доцільно виокремити «широкий підхід» до визначення змісту категорії «адміністративний процес», запропонований Т. Коломоець, П. Лютіковим та О. Меліховою. Науковці пропонують визначати адміністративний процес із позицій порядку розгляду індивідуально-

визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – й іншими, уповноваженими на те органами, урегульованому нормами адміністративно-процесуального права [7, с. 260]. Однак за таким підходом судова адміністративна юрисдикція у справах, що впливають із виборчих правовідносин, не підпадає під визначення терміна «адміністративний процес».

У межах наукової полеміки не можна оминати увагою існування нових поглядів «на суспільне призначення адміністративного права – забезпечення прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною, гарантування прав і свобод в усіх сферах діяльності держави» [6, с.179]. За таким підходом цілком логічним видається включення до предмета адміністративного права, зокрема, відносин, пов'язаних «із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини та громадянина у сфері виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом» [6, с. 173–174]. Проте такі відносини названі «управлінськими» [6, с. 173].

Звернення до правових доктрин, що стосуються судової влади, дає змогу виокремити доктрину судового права, витоки якої сягають наукових розробок В. Рязановського, І. Михайловського, Є. Васьковського, присвячених виділенню спільних засад судового процесу.

С. Прилуцький, презентуючи концепцію судового права та перспективи її впровадження у правову систему України, виділяв декілька самостійних смислових навантажень категорії «судове право»: 1) як право, що міститься у судових прецедентах; 2) як сукупність норм, які регулюють судоустрій і судочинство; 3) як наукова концепція часів Великої судової реформи 1864 р. у царській Росії; 4) як окрема галузь права, що комплексно вивчає судову владу та правосуддя у їх системному зв'язку організації та дії [8, с. 6–7]. Звернення до концепції судового права у «класичному» його розумінні обумовлено ідеєю судового права, розвинутою В. Рязановським.

Проведене дослідження дає змогу сформулювати такі висновки:

1. Виникає проблема істотного оновлення термінології в адміністративному праві, особливо у процесуальній його частині та опрацювання єдиних наукових підходів щодо визначення, передусім сутності і змісту категорії «адміністративний процес» з метою уникнення використання цього терміна для позначення фактично різних за правовою природою явищ.

2. Враховуючи розвиток науки судового права, логічно передбачити включення судового адміністративного процесу до складу системи судового права. При цьому судове право доцільно розуміти у його «класичному» значенні, коли ним охоплено цивільний, кримінальний та адміністративний процеси (за підходом В. Рязановського), а також господарський процес.

3. Запропонований підхід у перспективі дасть змогу опрацювати єдину модель процедур судового розгляду та уникнути деяких особливостей у правовому регулюванні судових юрисдикцій, актуальних у сучасних умовах, але фактично помилкових. Вказане стосується, зокрема, спорів за зверненням суб'єктів владних повноважень, доречність включення яких до юрисдикції адміністративних судів викликає сумніви, особливо зважаючи на саму ідею запровадження адміністративної юстиції як інституту судового захисту прав, свобод, законних інтересів у публічно-правових відносинах.

4. Наведене вище дає можливість запропонувати включити до предмета адміністративного права підстави звернення до адміністративного суду, які стосуються діяльності (дій чи бездіяльності) суб'єктів владних повноважень у сфері публічного управління, правова оцінка якої має відбуватися у формі правосуддя в адміністративних судах. Зрозуміло, що наведений підхід потребує конкретизації, особливо зважаючи на те, що норми ст. 17 КАС України, якими визначено юрисдикцію адміністративних судів, сформовані на підставі функцій суб'єктів владних повноважень, а не прав, свобод, які можуть бути порушені внаслідок реалізації зазначеними суб'єктами функцій. У зв'язку з цим може бути запропоновано зміну підходу до визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом включення категорій публічно-правових спорів, не на основі специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а конкретних порушень прав, свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Використані джерела

1. *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
2. *Курс адміністративного права України* : підруч. / В. К. Колпаков [та ін.] ; ред. В. В. Коваленка. – Київ : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
3. *Кузьменко О. В.* Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; ред. О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2007. – 416 с.
4. *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России : монография / И. В. Панова. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2012. – 336 с.

5. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Тимошенко Катерина Олегівна ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2012. – 20 с.

6. *Правова доктрина України* : у 5 т. / ред. Ю. П. Битяк. – Харків : Право, 2013. – Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. – 864 с.

7. *Адміністративне право України* : підруч. / ред. Т. О. Коломоець. – Київ : Істина, 2012. – 528 с.

8. Прилуцький С. В. Концепція судового права та перспективи її впровадження у правову систему України: Наукова доповідь / С. В. Прилуцький. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 28 с.

Рябченко О. П. Щодо новелізації предмета адміністративного права: питання наукової дискусії

Доведено актуальність проблеми істотного оновлення термінології в адміністративному праві і процесі. Необхідне формування єдиних наукових підходів щодо визначення сутності і змісту категорії «адміністративний процес» з метою уникнення використання цього терміна для позначення фактично різних за правовою природою явищ. Запропоновано включити судовий адміністративний процес до складу системи судового права. Судове право доцільно розуміти у його «класичному» значенні, коли ним охоплено цивільний, кримінальний та адміністративний процеси (за підходом В. Рязановського), а також господарський процес. Запропонований підхід у перспективі дасть змогу опрацювати єдину модель процедур судового розгляду та уникнути деяких особливостей у правовому регулюванні судових юрисдикцій, актуальних у сучасних умовах, але фактично помилкових. Запропоновано зміну підходу до визначення юрисдикції адміністративних судів шляхом включення категорій публічно-правових спорів на основі конкретних порушень прав, свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Ключові слова: адміністративний процес, судове право.

Рябченко Е. П. О новеллизации предмета административного права: вопросы научной дискуссии

Доказана актуальность проблемы существенного обновления терминологии в административном праве и процессе. Необходимо формирование единых научных подходов к определению содержания и смысла категории «административный процесс» с целью недопущения использования этого термина для обозначения фактически различных по правовой природе явлений. Предложено включить судебный административный процесс в систему судебного права. Судебное право целесообразно понимать в его «классическом» значении, когда им охвачены гражданский, уголовный и административный процессы (согласно подходу В. Рязановского), а также хозяйственный процесс. Такой подход позволит разработать, в перспективе, единую модель процедур судебного рассмотрения и не допустить в дальнейшем отдельных особенностей правового регулирования судебных юрисдикций, актуальных в современных условиях, но фактически ошибочных. Предложено изменить подход к определению юрисдикции административных судов путем включения категорий публично-правовых споров, исходя из конкретных нарушений прав, свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях.

Ключевые слова: административный процесс, судебное право.

Riabchenko O. On the administrative law subject novelization: scientific debate issues

The need of revision of doctrinal approaches to the administrative law subject definition is proved. It is necessary to forming the same scientific approaches to the definition the «administrative process» category nature and content to avoid using this term to refer to phenomena with actually different legal nature. There proposed to include the judicial and administrative process to judicial law system. It is advisable to understand the judicial law in its «classical» meaning, when it covers civil, criminal and administrative processes (on V. Ryzanovskiy approach), and business process. The proposed approach will allow to study, in the future, a single model of litigation and to avoid in the future of some features in the legal regulation of court jurisdiction relevant to modern conditions, but factually incorrect. There proposed change to approach to defining the jurisdiction of administrative courts by incorporating the categories of public-law disputes, based on violations of rights and freedoms of citizens, rights and legitimate interests of legal persons in public law relations is proposed.

Key words: administrative process, judicial law.

УДК 347.91/.95

*Сергій Олександрович Короед,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного права і процесу
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького*

**ВПЛИВ СОЦІАЛЬНОЇ СПРЯМОВАНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ
НА РЕФОРМУВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ**

Визнавши Україну соціальною, правовою державою, а людину – найвищою соціальною цінністю, Конституція України, таким чином, визначила соціальну спрямованість діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження і забезпечення прав людини. Як відомо, діяльність держави здійснюється у різноманітних правових формах, однією з яких є правосуддя, яке, маючи конституційне підґрунтя, забезпечує реальну реалізацію і втілення у життя принципів соціальної, правової, демократичної держави. Правосуддя ж, як самостійна галузь державної діяльності, зі свого боку, здійснюється у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. При цьому саме цивільне судочинство, з огляду на суб'єктний склад його учасників, якими в абсолютній