

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

АРЕСТОВА Л. В.,
спеціаліст права,
аспірант кафедри конституційного
та адміністративного права
(Державний університет
інфраструктури та технологій)

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.5.18>

**ПРАВОВІ НОРМИ ТА МЕТОДИ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН
У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

У статті розкривається проблема формування та функціонування норм та методів регулювання правовідносин у сфері адміністративного судочинства.

Дана стаття дає змогу комплексно вирішити наукове завдання, яке полягало в обґрунтуванні шляхів удосконалення механізмів правового регулювання адміністративних відносин під час здійснення адміністративного судочинства. У результаті сформульовано відповідні науково обґрунтовані теоретичні положення, а також розроблено низку актуальних пропозицій щодо вдосконалення норм національного законодавства.

Аналізуються складові частини механізму правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства, основними з яких є норми права, зафіксовані в КАС України. Особливості методу правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства полягають у поєднанні різних способів впливу на поведінку суб'єктів із метою упорядкування правовідносин, що складаються в ході судового адміністративного процесу. Ці особливості виражаються в тому, що за характером правил поведінки найчастіше в КАС зустрічаються норми, які зобов'язують до певної поведінки або уповноважують (дозволяють) на вчинення дій, що чітко передбачені законом. Тобто домінуючим способом регулювання правовідносин, що складаються в судовому адміністративному процесі, є припис. Крім того, досліджуючи відносини у сфері адміністративного судочинства, робимо висновок про те, що доречніше говорити не про метод правового регулювання, а про тип правого регулювання, що характеризується домінуванням такого способу упорядкування поведінки суб'єктів правовідносин, як припис у взаємодії з двома іншими способами впливу – дозволом та заборобою. Власне ж правове регулювання зазначених відносин засновується на імперативному методі, який поєднується з диспозитивним.

Висловлюється точка зору, що варто говорити не про метод правового регулювання, а про тип правого регулювання, що характеризується домінуванням такого способу упорядкування поведінки суб'єктів правовідносин, як припис у взаємодії із двома іншими способами впливу – дозволом та заборобою. Власне ж правове регулювання зазначених відносин, на нашу думку, засновується на імперативному методі, який поєднується з диспозитивним.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративна юстиція, процесуальні правовідносини, правове регулювання.



Arestova L. V. Legal norms and methods of regulation of legal relations in the field of administrative proceedings

This article makes it possible to comprehensively solve the scientific problem, which was to justify ways to improve the mechanisms of legal regulation of administrative relations in the implementation of administrative proceedings. As a result, the relevant scientifically sound theoretical provisions have been formulated, as well as a number of topical proposals for improving the norms of national legislation have been developed.

The components of the mechanism of legal regulation of relations in the field of administrative proceedings are analyzed, the main of which are the rules of law recorded in the CAS of Ukraine. The peculiarities of the method of legal regulation of relations in the field of administrative proceedings are a combination of different ways of influencing the behavior of subjects in order to regulate legal relations that develop during the judicial administrative process. These features are expressed in the fact that, by the nature of the rules of conduct, most often in the CAS there are rules that oblige to a certain behavior or authorize (allow) to perform actions that are clearly provided by law. That is, the dominant way to regulate legal relations in the judicial administrative process is a prescription. In addition, examining the relationship in the field of administrative proceedings, it is concluded that it is more appropriate to talk not about the method of legal regulation, but about the type of legal regulation characterized by the dominance of this method of regulating the behavior of legal entities as a prescription in interaction with two other – permission and prohibition. Actually, the legal regulation of these relations is based on the imperative method, which is combined with the dispositive.

The own definition of administrative-legal relations is given as public relations (relations) regulated by norms of administrative law, which are expressed in interaction of the parties on the basis of mutual rights and obligations arising and carried out in the sphere of functioning of executive bodies and local self-government satisfaction of public and private interests, realization and protection of citizens' rights.

Differentiation of administrative protection legal relations into protective and tortious ones is proposed. The purpose of relations in the field of administrative proceedings, as a protective administrative-legal relations, is to restore violated rights and freedoms of citizens or eliminate obstacles to the exercise of their rights, the elimination of differences between the parties in the exercise of public power issues of interpretation of the rule of law.

It should be noted that the direct object of defense in an administrative court is the subjective public right of an individual to apply to the bodies of public administration, when the implementation of another subjective right of a person (public or private) is impossible without the interaction with the subject of power, to facilitate such implementation. Thus, an inadequate subject protects the possibility of realization (subjective public law) of another subjective right that is violated or limited by the subject of authority. That is, in an administrative court, a person protects his subjective rights, which are realized in the public power sphere through interaction with the subject of authority, therefore such relations are regulated by the norms of public branches of law and are of a public-law nature.

Key words: *administrative justice, administrative process, administrative justice, procedural legal relations, legal regulation.*

Вступ. У контексті проголошення курсу на розбудову в Україні демократичної правової, соціальної держави перед науковцями і практиками постало завдання втілення засад Основного закону країни в реальне життя. Конституція України визнає права та свободи людини найвищою соціальною цінністю, а на державу поклала обов'язок їх забезпечувати



і захищати. Такий стан речей вимагає трансформації пострадянської адміністративної системи, розробки особливого механізму судового захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері публічно-владних відносин у якісно нову систему, що відповідає світовим демократичним стандартам. Особливої актуалізації тема набуває у процесі інтеграції України у Європейський Союз.

Одним із основних елементів механізму захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у публічно-владній сфері виступають адміністративні суди, на яких покладається розгляд і вирішення публічно-правових спорів, де однією зі сторін виступає фізична чи юридична особа, а іншою – суб'єкт владних повноважень. Однак проголошення права на захист у нормативно-правовому акті ще не забезпечує дієвої реалізації такого права.

Стан дослідження. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених: Р. Кайдашева, М. Смоковича, О. Каплі. Теоретичним фундаментом роботи стали праці відомих науковців у галузі адміністративного права та процесу: В. Авер'янова, М. Ануфрієва, В. Бензенко, Ю. Битяка, А. Боннеєра, Л. Бринцевої, С. Головатого, І. Голосніченка, Т. Гуржія, А. Єлістратова, В. Заросили, І. Коліушко, А. Колодія, Т. Коломоєць, А. Комзюка, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р. Куйбіди, Е. Демського, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Перепелюка, Н. Писаренко, А. Подоляки, А. Руденко, Н. Саліщева, А. Селіванов, Ю. Старілова, В. Стефанюка, В. Сьоміна, О. Тищенко, Д. Чечота та інші.

Постановка завдання. В українській науці доктрина правовідносин у сфері адміністративного судочинства чітко не сформована, а проведені дослідження стосовно їх сутності та структури не мають комплексного характеру. Стрімкі перетворення чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства, що відбуваються у зв'язку з інтеграційними процесами України у Європейське співтовариство, вимагають наукового обґрунтування й ефективних досліджень у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина під час адміністративного судочинства. Усе більше під час прийняття рішень судді керуються новими для української практики принципами: пропорційності інтересів, ефективності, доцільності. Також вимагає більш детального дослідження принцип доступності правосуддя. Обов'язком громадян є сплата податків, обов'язкових зборів тощо, які витрачаються на утримання державного апарату в тому числі і суддів. Виникає закономірне питання: чому, звертаючись до адміністративного суду за захистом своїх прав, громадяни повинні знову сплачувати кошти за здійснення судом своїх функцій?

Отже, все вищевикладене вказує на недостатню теоретичну розробку питань врегулювання правовідносин, що складаються у сфері адміністративного судочинства. Також залишається надзвичайно актуальною проблема об'єкта правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Результати дослідження. У юридичній науці правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) розглядають як один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави, впорядкування яких неможливе без використання норм права. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складовими частинами цього механізму є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах; б) юридичні факти; в) власне правові відносини; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин; д) правові санкції щодо порушників норм права [1, с. 715, 718].

Механізм правового регулювання являє собою процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку (коли норми права перетворюються на правомірну поведінку суб'єктів права) [2, с. 265].

Наразі варто розглянути складові частини механізму правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Сутність правового регулювання відносин, що



складаються у судовому адміністративному процесі, полягає у впорядкуванні конкретних (індивідуальних) правовідносин, що ґрунтується на нормативному, загальному, відображеному в КАС регулюванні шляхом цілеспрямованого визначення форм і меж дозволеної та необхідної поведінки конкретних учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства. Норми законодавства України про адміністративне судочинство розпочинають регулювати поведінку суб'єктів лише на стадії юридичного факту (відкриття провадження у справі) і закінчують регламентацію в момент припинення правовідносин, що складаються у ході судового адміністративного процесу (винесення постанови, якою суд вирішує спір по суті або ухвали про закриття провадження у справі і набрання ними законної сили). Засобами регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства (індивідуально-правового регулювання) є акти застосування норм КАС, а саме рішення – постанови та ухвали адміністративного суду. Індивідуальні судові акти застосування права є індивідуально-конкретизованими обов'язковими до виконання приписами, що передбачають поведінку учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства і спрямовані на охорону публічно-правових відносин.

Метод правового регулювання – це спосіб впливу юридичних норм на суспільні відносини, сукупність прийомів реалізації норм права. Методи правового регулювання поділяються на імперативні та диспозитивні [2, с. 464].

Отже, метод – це спосіб нормативно-правового врегулювання діяльності суб'єктів, що показує, як регулюються суспільні відносини, за допомогою яких засобів впливу. Метод правового регулювання фактично відображається в нормі права, адже проявляється за допомогою способів впливу на поведінку суб'єктів, що закріплені в нормі права.

Способи правового регулювання визначаються як прості правові явища, укладені у правовій нормі і призначені для впорядкування поведінки суб'єктів суспільних відносин, основними з яких є дозволи, зобов'язання, заборони [3, с. 258]. Отже, це спосіб впливу на суспільні відносини.

Таким чином, правове регулювання засноване на імперативному та диспозитивному методах, які виражаються через сукупність способів (засобів) правового регулювання, таких як: припис, дозвіл, заборона, що виражені у нормах права.

Судовий адміністративний процес регулюється нормами адміністративного процесуального права України, відтвореного в національному законодавстві: Конституції України, КАС України, міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів», Законі України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 до Конвенції» [4, с. 97].

Наявність власного предмету та специфічного методу правового регулювання адміністративно-судової діяльності дає підставу дослідникам виділити адміністративно-процесуальне право в окрему галузь «як системне об'єднання юридичних норм, що ним регулюється порядок розгляду справ в адміністративних судах» [4, с. 160]. Так, В.М. Бевзенко зазначає, що предмет адміністративно-процесуального права становить сукупність правовідносин (виключно адміністративно-процесуальних), які виникають, розвиваються, змінюються та припиняються у зв'язку з розглядом і вирішенням адміністративної справи адміністративним судом» [5, с. 171]. Вчений Ю.С. Педько також вказує на те, що адміністративне судочинство передбачає наявність однорідних відносин зі специфічною власною структурою, які регулюються сукупністю логічно і предметно взаємопов'язаних у КАС України норм, що дозволяє говорити про наявність повноцінної галузі судово-процесуального права – адміністративно-процесуального права з власним предметом та особливостями методу правового регулювання [6, с. 223].

Норми КАС України регулюють порядок розгляду та вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді та правовідносини, що складаються в судовому адміністративному процесі. У ході здійснення адміністративного судочинства застосовуються адміністративно-процесуальні норми, які містяться у КАС України, а також опосередковано



реалізуються матеріальні норми як адміністративного права, так і інших галузей права – конституційного, фінансового, земельного, тощо.

У юридичній літературі метод правового регулювання адміністративного процесу визначають як закріплену адміністративним процесуальним законодавством органічно поєднану сукупність способів (засобів) упорядковуючого впливу на правовідносини, що виникають внаслідок розгляду та вирішення у судовому порядку адміністративної справи [7, с. 86].

О.В. Кузьменко дає визначення методу правового регулювання: «Система закріплених юридичними нормами прийомів правового регулювання (дозвіл, припис та заборона), яка має на меті встановлення бажаного для держави вольового стану суб'єктів соціальних відносин у стосунках між собою та щодо результатів їх поведінки» [8, с. 26].

На наш погляд, метод правового регулювання доречніше розуміти як спосіб впливу на поведінку суб'єктів із метою упорядкування правовідносин.

Таким чином, основою механізму правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства є норми права, зафіксовані в КАС України, які являють собою обов'язкові формально визначені правила поведінки, що встановлені державою для організації та регулювання відносин, які виникають у судовому адміністративному процесі. Вони визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства та зміст і процесуальну форму діяльності адміністративних судів.

Варто наголосити на тому, що коректне тлумачення норм права виступає важливим елементом як застосування права, так і його реалізації в цілому. У загальному вигляді тлумачення норм права являється своєрідною інтелектуальною рушійною силою правового регулювання. Тлумачення норм права є діяльністю, яка символізує сутність юриспруденції, уособлює безперервний пошук духу та букви права.

На наш погляд, матеріальні норми КАС визначають загальний правовий статус потенційних учасників судового адміністративного процесу, окреслюють коло їх прав та обов'язків у рамках правовідносин загального типу. Під час реалізації норм КАС виникають конкретні правовідносини. На цьому етапі механізму правового регулювання суб'єкти правовідносин здійснюють свої юридичні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки в певному порядку, передбаченому процесуальними нормами КАС.

Слід зазначити, що дехто з дослідників даний етап (реалізацію норм права) вважає завершальною стадією механізму правового регулювання. Зазначаючи, що якщо при цьому характер поведінки суб'єктів узгоджується з вимогами юридичних приписів, мета правового регулювання досягнута, а отже, механізм правового регулювання спрацював.

На наш погляд, процесуальні норми (норми КАС) регулюють відносини, що виникають під час здійснення правосуддя адміністративним судом, та визначають процесуальну форму його здійснення. Правове регулювання вказаних відносин розпочинається на стадії юридичного факту (відкриття провадження у справі) і припиняється з моменту вступу в законну силу рішення суду (кінцевого індивідуального судового акта застосування норм КАС України).

Досліджуючи особливості правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства, можемо зазначити, що характер таких правовідносин, особливості їх об'єкту, правовий статус їх учасників визначає особливості методу регулювання правовідносин, що складаються у судовому адміністративному процесі. Вивчаючи співвідношення імперативних та диспозитивних засад у нормах КАС, залежно від пріоритету певного способу впливу (припис, дозвіл, заборона) на поведінку суб'єктів доходимо таких висновків про упорядкування правовідносин, що виникають у ході здійснення адміністративного судочинства.

Норми КАС України передбачають певну модель поведінки у судовому адміністративному процесі шляхом зобов'язання до певної поведінки, уповноваження (дозволу) на вчинення певних дій або заборони певної поведінки у відповідній ситуації. Отже, відносини у сфері адміністративного судочинства регулюються такими способами:



1. Припис (зобов'язуюче правило) – покладення на учасників судового адміністративного процесу суб'єктивного обов'язку активного типу, що проявляється в необхідності вчинення передбачених нормою КАС певних дій. Припис визначає необхідну поведінку суб'єктів правовідносин, що виражається тезою «повинен», «зобов'язаний». Приписи закріплені в таких нормах КАС: ст.ст. 9, 14, 40, 45, 55, 63, 65, 66, 71, 72, 92, 93, 96, 106, 107, 111, 118, 122, 124-128, 130, 131, 133-135, 139, 141, 150, 155-157, 159, 161, 163, 165, 167, 170-179, 183, 186-190, 196, 200-207, 212-215, 221, 224-232, 239 та ін.

2. Заборона являє собою такий спосіб регулювання, за якого на учасників судового адміністративного процесу покладається суб'єктивний обов'язок пасивного типу, що проявляється в необхідності утриматися від вчинення передбачених нормою КАС певних дій. Це необхідна поведінка суб'єктів правовідносин, що обмежує здійснення певних дій, як правило, виражається тезами «заборонено», «не допускається», «не може», «не має права». Заборони закріплені в таких нормах КАС: ч. 4 ст. 6; ч. 4 ст. 8; ст. 27; ст. 29; ст. 57; ч. 5, 8 ст. 66; ч. 5, 6 ст. 117; ст. 154; ч. 3, 4 ст. 171; ч. 6 ст. 171-1; ч. 2 ст. 171-2; ст. 180; ч. ст. 182; ч. 4 ст. 195; ст. 220; ч. 2 ст. 255.

3. Дозвіл – наділення учасників судового адміністративного процесу суб'єктивним правом, що проявляється в можливості реалізації певного варіанту своєї поведінки, вчинення певних дій або утримання від них. Важливо, що використання такої можливості не є обов'язковим, а залежить від власного розсуду уповноваженого суб'єкта. Це межі і зміст допустимої законом поведінки суб'єктів правовідносин, що виражається тезою «має право», «може», «уповноважений».

Дозволи закріплені в таких нормах КАС: ч. 3 ст. 8; ст. 13; ст. 44; ч. 3 ст. 45; ст. 51; ст. 56; ч. 2 ст. 60; ч. 3, 5 ст. 65; ч. 2 ст. 66; ст. 81; ч. 8 ст. 107; ст. 114; ст. 119; ст. 120; ч. 4 ст. 122; ч. 1 ст. 122-1; ст. 136; ст. 151; ст. 162; ст. 166; ст. 168; ст.ст. 192–195; ч. 4 ст. 205; ст. 217; ст. 128; ст. 220; ч. 1 ст. 267.

Особливості поєднання різних способів впливу (метод правового регулювання) на правовідносини у сфері адміністративного судочинства виражаються в тому, що найчастіше в КАС зустрічаються норми, які зобов'язують до певної поведінки або уповноважують (дозволяють) на вчинення дій, що чітко передбачені законом. Тобто домінуючим способом регулювання правовідносин, що складаються у судовому адміністративному процесі, є припис. Однак говорити про імперативний метод правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства недоречно.

Основними методами правового регулювання є імперативний та диспозитивний, що виражаються у трьох основних способах впливу на поведінку суб'єктів правовідносин, а саме: зобов'язання, заборона та дозвіл. Проте знайти у сучасній системі права України галузь права, у якій використовується лише один з названих методів правового регулювання, видається неможливим. Отже, методом правового регулювання суспільних відносин в усіх галузях права є імперативно-диспозитивний. Обґрунтоване дослідження єдиного методу правового регулювання [9, с. 265] здійснене провідним адміністративістом В.Д. Сорокіним у праці «Адміністративний процес і адміністративно-процесуальне право». Інші вчені також зазначають, що диференціація процесуальних галузей за ознакою метода їх регулювання навряд чи можлива [10, с. 29]. На нашу думку, розмежування методів правового регулювання доречно на рівні загальної теорії права.

Під час дослідження правового регулювання відносин у певній сфері (галузі права) доречніше говорити про тип правового регулювання, що виражається в домінуванні певного способу впливу. Отже, під типом правового регулювання ми розуміємо специфічну сукупність способів впливу на поведінку суб'єктів із домінування певного способу.

Висновки. Таким чином, досліджуючи відносини у сфері адміністративного судочинства, на наш погляд, доречніше говорити не про метод правового регулювання, а про тип правового регулювання, що характеризується домінуванням такого способу упорядкування поведінки суб'єктів правовідносин, як припис у взаємодії із двома іншими способами впливу – дозволом та заборонаю. Власне ж правове регулювання зазначених



відносин, на нашу думку, засновується на імперативному методі, який поєднується з диспозитивним.

У сукупності ці методи формують правову природу адміністративного судочинства та дозволяють визначити місце і роль даної категорії в розбудові сучасної демократичної держави.

Список використаних джерел:

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / За заг. ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
2. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
3. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. Київ : Прецедент, 2009. 198 с.
4. Кривицький Ю.В. Історичний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичний аспект. *Часопис КУП НАН України*. 2012. № 1. С. 32–36.
5. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 463 с.
6. Педько Ю.С. Захист суб'єктивних публічних прав та адміністративна юстиція. *Правова держава*. Вип. 22. Київ : Ін-т Держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 640 с.
7. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
8. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
9. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург : Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. 474 с.
10. Бойко В.Ф., Євдокимов В.О., Юлдашев О.Х. Право людини на правосуддя (Судове право Укр.) : навч. посіб. МАУП. Київ : Варта, 2003. 256 с.

