

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС У СУЧАСНІЙ ВІТЧИЗНЯНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

У статті аналізуються основні концепції поняття та змісту адміністративного процесу у сучасній вітчизняній правовій доктрині. Автор обґрунтовує висновок про необхідність розуміння адміністративного процесу у двох вимірах: управлінському (сфера публічного управління) та судочинному (адміністративне судочинство).

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, публічне управління, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми та її актуальність. В умовах становлення в Україні соціальної, правової держави, поглиблення демократизації нашого суспільства, утвердження пріоритетності прав і свобод людини у відносинах із суб'єктами державно-владних повноважень, розвитку адміністративно-судового захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб праворегулююча та правозабезпечувальна роль адміністративного процесу помітно зростає. Цей вид юридичного процесу забезпечує динамічну форму життя одного з найчисленніших масивів правових норм, якими є матеріальні норми адміністративного права і які служать пріоритетним правовим інструментом реалізації завдань і функцій виконавчої влади. А відносини людини і держави, реалізація переважної більшості різноманітних прав, свобод і інтересів фізичних та юридичних осіб найповніше проявляється саме в процесі реалізації функцій виконавчої влади у сфері публічного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Адміністративний процес є відносно «молодою» підгалуззю адміністративного права, яка має всі передумови в майбутньому виокремитись у самостійну поліструктурну галузь вітчизняної правової системи. Адміністративно-процесуальна проблематика є однією із актуальних і поширених останнім часом у дослідженнях вітчизняних науковців-адміністративістів. За останні десятиріччя проблемам теорії і практики адміністративного процесу було присвячено десятки наукових праць, у тому числі дисертаційні дослідження, ряд підручників, монографій, навчальних посібників, наукових статей та інших публікацій. Щодо цього насамперед слід назвати праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених-адміністративістів, як: Застрожна О. К., Ключніченко А. П., Козлов Ю. М., Лорія В. А., Тихомиров Ю. А., Пано-

ва І. В., Павловський Р. С., Петров Г. І., Саліщева Н. Г., Сорокін В. Д., Шергін А. П., Якуба О. М. та ін. Серед вітчизняних вчених, дослідників адміністративно-процесуальної проблематики, сьогодні можна назвати таких, як Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Бевзенко В. М., Бородін І. Л., Голосніченко І. П., Демський Е. Ф., Ківалов С. В., Колпаков В. К., Комзюк А. Т., Кузьменко О. В., Мельник Р. С., Миколенко О. І., Перепелюк В. Г., Селіванов А. О., Стахурський М. Ф., Стефанюк В. С., Тищенко М. М. та ін.

Не дивлячись на це, на сьогоднішній день серед вітчизняних науковців відсутня єдність теоретичних, а відтак і прагматичних поглядів на сутність, обсяги, зміст і структуру адміністративного процесу, його окремі поняття та категорії. Насамаперед дискусії вчених торкаються сутності, обсягу та місця адміністративного процесу в існуючій правовій системі. Ось чому адміністративно-процесуальна проблематика і досі залишається актуальною в адміністративно-правовій доктрині. Метою представленої публікації і є аналіз поглядів окремих науковців щодо сутності та структури даного правового явища.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні адміністративний процес поряд з цивільним, кримінальним, господарським та іншими видами юридичного процесу займає одне з основоположних місць у системі вітчизняної юридично-процесуальної форми. Як нормативно визначений порядок здійснення окремих процесуальних дій у багатогранній управлінській діяльності уповноважених на те суб'єктів цей вид процесу застосовувався давно. Він був і залишається невідривним від адміністративного права, від його матеріальних норм, в цілому – від публічного управління. Адміністративно-процесуальна форма розвивалась одночасно із становленням і роз-

витком камерального, поліцейського, а в подальшому – адміністративного права. Проте як важливий, відносно самостійній правовій інституції адміністративно-правова теорія почала приділяти цьому правовому явищу належну увагу лише з середини ХХ століття.

На відміну від інших видів юридичного процесу, які переважно обслуговують свої матеріально-правові аналоги, адміністративно-процесуальні норми обслуговують не лише великий масив матеріальних норм адміністративного права, а й визначають порядок реалізації матеріальних норм багатьох інших правових галузей.

Останнім часом адміністративний процес все потужніше розвивається як самостійна правова субстанція як з доктринальної точки зору, так і з позицій законотворчої та правозастосовної практики. Цьому сприяло прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України, ряду законів, які мають безпосереднє відношення до адміністративно-процесуального регулювання відповідних правовідносин.

Водночас сьогодні процес становлення доктрини адміністративно-процесуальної правової галузі супроводжується значною нестабільністю окремих теоретичних понять, суперечливістю її концептуально-категоріальних визначень, діаметральною протилежністю поглядів та тверджень щодо певних правових положень. Можна повністю погодитися з О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржієм, які зауважують, що жодна інша галузева наука сьогодні не стикається з такою кількістю протиріч у детермінації найголовніших та найпринциповіших характеристик свого об'єкта, неналежною визначеністю фундаментальних засад адміністративно-процесуального права, його природи, обсягу та суті [1, с. 3].

Зокрема, в наявній сьогодні адміністративно-правовій літературі висвітлюються різні точки зору щодо визначення поняття, суті та змісту адміністративного процесу, його структури, сутності та видів адміністративних проваджень тощо. Ряд авторів висловлюють думку щодо вузького, переважно юрисдикційного розуміння адміністративного процесу; інші ж дотримуються більш широкого його сприйняття, поєднуючи управлінський, юрисдикційний та судовий види адміністративного процесу. Окремі вчені обмежують обсяги адміністративного процесу лише рамками адміністративного судочинства; інші – навпаки адміністративну юстицію та адміністративне судочинство виводять за межі суто адміністративного процесу. На наше переконання, якщо адміністративний процес обмежувати лише

рамками адміністративного судочинства, то за його межами залишається великий обсяг теоретичного і практичного матеріалу, а також відповідної нормативно-правової бази, пов'язаних з розглядом і вирішенням найрізноманітніших індивідуально-конкретних адміністративних справ, що складаються у сфері публічного управління, органами публічної адміністрації, а в окремих випадках – і судами. Натомість це становить значну частину адміністративно-процесуальної діяльності.

Перш ніж детальніше розглядати концептуальні позиції окремих науковців щодо висвітлення згаданих питань торкнемося певного історичного генезису становлення і розвитку сьогоднішніх основних концептуальних підходів розуміння сутності і змісту адміністративного процесу.

Довгий час у вітчизняній правовій теорії спостерігалось два основних підходи щодо розуміння адміністративного процесу: вузький і широкий, які в цілому ґрунтувались на управлінській природі цього явища.

Вузьке розуміння адміністративного процесу зводилось до його трактування як суто юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації (в окремих випадках – і судових органів). Відповідно, дана концепція визначення адміністративного процесу отримала назву *юрисдикційної*¹. Для цієї концепції характерним для виникнення адміністративно-процесуальних відносин є наявність суперечки (конфлікту) між учасниками адміністративних правовідносин. Адміністративний процес відповідно до цієї точки зору розуміється здебільшого як регламентована законом діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [2, с. 12-16].

Очевидно, що вузьке тлумачення адміністративного процесу далеко не завжди охоплює всю багатогранну, динамічну публічно-управлінську діяльність органів виконавчої влади та інших уповноважених на те суб'єктів, яка здійснюється

¹ *Юрисдикція* – термін латинського походження, має багатозначне тлумачення. Одним із них є визначення юрисдикції як діяльності щодо встановлення правомірності окремих дій, правової оцінки певної поведінки окремих осіб, вирішення правових суперечок, конфліктів тощо, а також наявність повноважень щодо здійснення подібної діяльності. (Див.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 414). (Салішева Н. Г. Адм. процесс в СССР. – М.: Юр. лит., 1964. – С. 16).

не хаотично і довільно, а в основному в межах визначеного нормативно-правовими актами процесуально-процедурного регламенту. Власне, вузька точка зору на адміністративний процес охоплює здебільшого лише одну функціональну спрямованість адміністративно-правового впливу – правоохоронну. Ця позиція сьогодні найменш підтримувана серед вітчизняних адміністративістів.

Прибічники широкого розуміння адміністративного процесу включають в його поняття і зміст всю процесуально-процедурну діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. Ця концепція тлумачення адміністративного процесу дістала назву *управлінської*. Щодо неї адміністративний процес розглядається як поліструктурне явище, яке включає вирішення в адміністративному та судовому порядку будь-яких індивідуально-конкретних адміністративних справ, зокрема: пов'язаних з розглядом справ так званого позитивно-регулятивного характеру; тих, що витікають із суперечок між учасниками управлінських відносин (справи конфліктного, юрисдикційного змісту); тих, що стосуються реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб та надання їм адміністративних (управлінських) послуг та ін. Широка точка зору на адміністративний процес охоплює і правотворчу, і правозастосовну, і правоохоронну форми процесуальної діяльності, її юрисдикційний і управлінський аспекти. До останнього часу подібна точка зору тлумачення сутності та змісту адміністративного процесу в адміністративно-правовій теорії була панівною [3, с. 477].

Натомість із прийняттям в Україні Закону «Про судоустрій» (2002) та Кодексу про адміністративне судочинство України (2005 р., далі – КАСУ) новий поштовх для обґрунтування з боку окремих учених отримала третя, так звана *судова* концепція розуміння суті та обсягу адміністративного процесу, яка обмежує його існування лише рамками адміністративного судочинства. Її прихильниками є насамперед такі вчені, як Комзюк А. Т., Мельник Р. С., Бевзенко В. М., Коломоець Т. О. Вони визначають адміністративний процес як «урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи, з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних

повноважень, по-друге, фізичні та юридичні особи» [4, с. 53].

Таким чином, сьогодні в адміністративно-процесуальній науці дискусійними є здебільшого три основні концепції розуміння сутності адміністративного процесу: *управлінська* (управлінський адміністративний процес), *судова* (судовий адміністративний процес) та *широка* (управлінсько-судова концепція). Відповідно, серед науковців і спостерігається розбіжність поглядів щодо визначення загального поняття та змісту адміністративного процесу з урахуванням названих концепцій.

Ряд авторів, зокрема Бандурка О. М. та Тищенко М. М., визначають адміністративний процес як регламентований законом порядок розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ, як основу на нормах адміністративно-процесуального права діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в окремих випадках – і матеріальних норм інших галузей права [5, с. 14]. Інші – як «врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ» (О. В. Кузьменко) [6, с. 35]; – як «вид юридичного процесу, який регламентує порядок і умови визнання та забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства (Е. Ф. Демський) [7, с. 111]. В. К. Колпаков, заперечуючи існування адміністративного процесу в реальності і називаючи його артефактом, вважає, що цю інтегративну правову субстанцію утворюють «самостійні процесуальні інститути» [8, с. 358]. Надалі вчений визначає адміністративний процес як «узагальнену назву нормативно регламентованої діяльності публічної адміністрації щодо реалізації владних повноважень» [9, с. 145], дещо звужуючи цим визначенням можливість віднесення до структури адміністративного процесу діяльності адміністративних судів.

Окремі автори поняття адміністративного процесу пов'язують винятково з діяльністю адміністративних судів з приводу розгляду ними публічно-правових спорів, беручи за основу положення п. 5 ст. 3 КАСУ, яким адміністративний процес визна-

чається (не зовсім вдало, як на нашу думку) як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [4, с. 45]. Стосовно цієї концепції – діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення ними різноманітних індивідуально-конкретних адміністративних справ слід визнати не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною. На наш погляд, дана концепція дещо штучна. Сама назва адміністративного процесу при визначенні його сутності і змісту передбачає необхідність звернення при цьому до його природогенеруючої детермінанти, а саме до його генезису, яким у свій час став розгляд і вирішення у встановлених законом формах і порядку окремих адміністративних (управлінських) справ органами публічної адміністрації, навіть при юрисдикційній (вузькій) точці зору щодо його розуміння. Подібна точка зору щодо визначення сутності адміністративного процесу була загально визнаною протягом останніх десятиліть. З часом, у міру необхідності зміцнення законності в діяльності публічної адміністрації, з поглибленням демократичних засад у житті суспільства, розвитком і становленням адміністративної юстиції – у здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності активну роль поряд з публічно-адміністративними органами почали відігравати і судові органи. А тому адміністративне судочинство та діяльність судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції логічніше вважати частиною адміністративного процесу, а саме – судовим адміністративним процесом (що, на наш погляд, і мав на увазі законодавець, формулюючи п. 5 ст. 3 КАСУ). Недаремно, на наш погляд, законопроект, поданий у свій час на розгляд Верховної Ради України під назвою «Адміністративно-процесуальний кодекс», отримав кінцеву назву «Кодекс адміністративного судочинства України». Можливо з часом адміністративне судочинство і виділиться у самостійну процесуально-правову галузь або ж інтегрується із його загальним масивом як окрема складова цієї правової галузі. А поки що слушним, як видається, є зауваження О. І. Миколенка про те, що якщо адміністративне судочинство виділиться в самостійну галузь права, то це буде остаточним ударом по класифікації норм права на матеріальні і процесуальні, оскільки в рамках адміністративного права залишиться величезний масив процесуальних норм [10, с. 92].

На наш погляд, адміністративний процес не слід відмежовувати від публічного управління, від юридично унормованої діяльності органів публічної адміністрації та інших повноважних суб'єктів щодо розгляду і вирішення самих різноманітних адміні-

стративних справ, пов'язаних із публічно-управлінською сферою. Погляди окремих авторів відносно того, що управлінська діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо вирішення окремих адміністративних справ є не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною більш за все також є штучно обумовленим, тому що процедура – це лише нормативно визначений абстрактний порядок послідовного вчинення окремих процесуальних дій відносно певного юридичного результату, складова адміністративно-процесуальної діяльності. Адміністративна процедура властива для будь-якого адміністративного провадження, у тому числі й адміністративного судочинства. Проте, якщо з певних підстав і доведеться вважати таку діяльність адміністративно-процедурною, а норми, якими вона буде регулюватися – адміністративно-процедурними, ці субстанції все-таки будуть залишатися складовими більш широкого правового явища, а саме – адміністративного процесу.

Висновки. Отже, з урахуванням вищезазначеного адміністративний процес, на наше переконання, логічно визначати як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління та адміністративного судочинства. Тобто, стосовно сутності і змісту адміністративного процесу доцільно поєднати у цій субстанції і управлінську, і судову її складові, взявши за основу її управлінсько-судову концепцію.

Література

1. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2008. – 420 с.
2. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юр. лит., 1964. – 158 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.; у 2 т. / за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. Т. I. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – 582 с.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
5. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
6. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

7. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.

8. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 358.

9. Колпаков В. К. Адміністративне судочинство в Україні: лекція / В. К. Колпаков // Право України. – 2014. – № 3. – С. 145-151.

10. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність: навч. посіб. / О. І. Миколенко. – Х.: Одіссей, 2010. – 368 с.

С. Т. Гончарук

Административный процесс в современной отечественной правовой доктрине

В статье анализируются основные концепции понятия и содержания административного процесса в современной отечественной правовой доктрине. Автор обосновывает необходимость рассмотрения административного процесса в двух измерениях: управленческом (сфера публичного управления) и судебном (сфера административного судопроизводства).

Ключевые слова: административное право, административный процесс, публичное управление, административное судопроизводство.

S. Honcharuk

Administrative process in the modern domestic legal doctrine

The article deals with main idea and content of administrative process in modern native legal doctrine. Much attention is paid to the necessity of administrative process understanding in two directions: administration (public administration sphere) and judicial procedure (administrative proceeding).

Key words: administrative law, administrative proceeding, public administration.