

*Джафарова М. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Анотація. Стаття присвячена сучасним тенденціям щодо визначення поняття «адміністративний процес» у юридичній науці України.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна наука, управлінська діяльність, судочинство, адміністративно-процесуальна діяльність.

Постановка проблеми. Проблематика адміністративного процесу привертала увагу вітчизняних вчених-адміністративістів у різні часові періоди як на рівні дослідження окремих проблемних аспектів, так і на рівні ґрунтовних дисертаційних робіт. Як наслідок, адміністративно-правова наука збагатилася численними науковими доробками, в яких досліджувалися сутність та принципи адміністративного процесу, проблемні питання щодо його змістовного наповнення; здійснено неодноразові спроби розкрити правову природу адміністративного процесу та особливості його співвідношення з іншими процесуальними категоріями адміністративного права.

Стан наукового дослідження. Дослідженням питань про природу та поняття адміністративного процесу займалися такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, В. К. Колпаков, І. П. Голосніченко, А. Є. Луньов, О. М. Бандурка, М. М. Тищенко, В. Г. Перепелюк, О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, В. П. Тимошук, В. Д. Сорокін та багато інших. Проте, незважаючи на специфіку доктринальних досліджень феномену адміністративного процесу, характерним було і залишається невирішеним питання самого визначення даного явища, багато варіативність підходів до його тлумачення. Тобто питання про юридичну природу адміністративного процесу залишається спірним і, незважаючи на проведені дослідження, однозначного вирішення не знайшло й донині. Отже, враховуючи той факт, що в юридичній літературі серед науковців відсутня єдина і однозначна позиція на обсяг та змістове значення адміністративного процесу, спробуємо з'ясувати визначення та особливості адміністративного процесу в системі вітчизняного адміністративного права.

Одразу зазначимо, що термін «адміністративний процес» має легальне закріплення на законодавчому рівні (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України – далі КАСУ). Однак сутність адміністративного процесу, як юридичної категорії, ще досить неоднозначно визначається вітчизняними науковцями, на що вказують численні варіанти тлумачення даної категорії, які зустрічаються останнім часом на сторінках юридичних видань, де спостерігається поліваріантність: від традиційного розміщення цих питань у підручниках і посібниках з адміністративного права [1, с. 260-301], до підготовки та видання окремих навчальних продуктів з адміністративного процесу.

Проаналізуємо основні підходи вчених-адміністративістів на місце та зміст адміністративного процесу в системі вітчизняного адміністративного права.

Згідно з першим підходом до розуміння адміністративного процесу, який був запропонований ще у 60-ті роки минулого століття, останній являє собою врегульований нормами адміні-

стративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, зокрема, накладення адміністративних стягнень.

Названий підхід у фахових виданнях розглядають як вузький (юрисдикційний) підхід, у зв'язку з тим, що його прихильники під адміністративним процесом розуміють, перш за все, провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, свого часу Н. Г. Саліщева наголошувала на тому, що адміністративний процес знаходить своє втілення у діяльності державних органів стосовно розгляду спорів, які виникають при вирішенні індивідуальних справ і застосуванні заходів адміністративного примусу [2, с. 11-13]. Прибічниками концепції вузького підходу до розуміння змісту адміністративного процесу за радянських часів виступали такі вчені, як: А. А. Дьомін, М. І. Єропкін, А. П. Ключніченко, Д. М. Овсянко та ін.

Ознайомлення із сучасними працями деяких вчених-адміністративістів також свідчить про підтримку вузького або юрисдикційного підходу. Наприклад, С. Стеценко пише, що адміністративний процес – це певний засіб забезпечення загальнообов'язковості реалізації норм матеріального права, а по-друге – це максимальний ступінь унормованості застосування державою адміністративного примусу [3, с. 41]. Вважаємо, що така позиція фактично ставить співвідношення таких категорій, як: «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» як цілого та частини, що не узгоджується з уявленнями про ці юридичні категорії.

Цікавою є теза Т. О. Гуржій про те, що юрисдикційне уявлення про зміст адміністративного процесу має суттєві «уразливі», «слабкі» місця, а саме:

– з точки зору прихильників юрисдикційної концепції, адміністративний процес є діяльністю із застосування заходів адміністративного примусу. Насправді ж конфліктні ситуації виникають і у ході управлінських справ;

– послідовники даної концепції, як правило, відстоюють позицію, що адміністративним процесом охоплюється виключно неслужбова сфера адміністративних відносин, у дійсності службові і позаслужбові конфлікти та порядок їх вирішення можуть бути однаковими як за своїм характером, так і за змістом;

– вихідним принципом юрисдикційної концепції є загальне положення, що юридичний процес існує лише там, де наявний конфлікт із приводу права. Однак в українській юриспруденції дедалі більшого розвитку зазнає тенденція виділення таких видів юридичного процесу як законодавчий, бюджетний, господарський тощо, яким властиві ознаки, що підтверджують їх управлінську природу [4, с. 6-9].

Наголосимо, що прибічниками вузького підходу до змісту адміністративного процесу в основному зосереджується увага на адміністративно-правових відносинах, які складаються в юрисдикційній сфері, відмежовуючи виконавчо-розпорядчу, зокрема неконфліктну, діяльність державних органів на друге місце. Проте остання виступає значно необхідною у соціальній

сфері, ніж заходи стосовно притягнення до адміністративної відповідальності.

Другий підхід до розуміння змісту адміністративного процесу складається у тому, що адміністративний процес розглядається як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади. Такий підхід у юридичній літературі визначається як широкий або «управлінський».

Значну роботу у напрямку широкого підходу до розуміння поняття адміністративного процесу було здійснено С. С. Студеникіним [5, с. 44], часом пізніше також обгрунтовано А. Є. Луньовим [6, с. 43]. Прихильники такого підходу до розуміння сутності адміністративного процесу зараховують такі відносини, що виникають під час не лише правотворчої діяльності, контрольно-наглядової діяльності, видання індивідуальних адміністративних актів, а також під час притягнення до адміністративної відповідальності і застосування заходів адміністративного примусу.

Обгрутовуючи широкий підхід, вчені вказують на необхідності закріплення чіткого порядку реалізації на практиці управлінських дій позитивного характеру, і трактують адміністративний процес безпосередньо як діяльність, що спрямована на вирішення індивідуальних конкретних справ у сфері державного управління.

Наприклад, І. П. Голосніченко вважає адміністративним процесом врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин» [7, с. 46]. В іншій своїй праці І. П. Голосніченко відмітить, що адміністративний процес зараховує до себе дві окремі самостійні частини: 1) адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів); 2) адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, а також адміністративне оскарження та адміністративне судочинство) [8, с. 26].

Як діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ розуміє під адміністративним процесом В. К. Колпаков [9, с. 315].

В. Б. Авер'яновим адміністративний процес розглядається як встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), а у відповідних випадках, – загальними (звичайними) судами [10, с. 477-478].

На підтримку вищевказаної позиції О. М. Бандурка та М. М. Тищенко також адміністративний процес розглядають як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду та розв'язання конкретних адміністративних справ; як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративного процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – матеріальних норм інших галузей права [11, с. 16-17].

З цього приводу досить раціональним видається погляд В. Г. Перепелюка про те, що з точки зору широкого підходу на зміст адміністративного процесу краще застосовувати термін «управлінський адміністративний процес» [12, с. 13].

Як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на ре-

алізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ визначають адміністративний процес О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій [4, с. 126].

З іншого боку, широке розуміння адміністративного процесу вказує і на деякі неузгодженості. Поєднання в одному правовому явищі різних видів державно-виконавчої діяльності (заходів примусового характеру разом із заходами позитивного управлінського характеру) є, на наш погляд, неприпустимим. Схожу позицію займає і Е. Ф. Демський, підкреслюючи, що до широкого розуміння адміністративного процесу відносять як створення та забезпечення відповідних правил і здійснення позитивної управлінської діяльності, так і застосування примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм [13, с. 108].

Разом із юрисдикційною та управлінською концепціями до розуміння адміністративного процесу існує і третій підхід, сутність якого пов'язують безпосередньо з тим, що адміністративний процес – це діяльність виключно органів судової влади. Як пише Т. О. Коломоєць, поштовхом до появи так званого судочинного розуміння адміністративного процесу варто вважати прийняття КАС України й закріплення легального визначення адміністративного процесу як синоніму адміністративного судочинства [14, с. 40].

Р. О. Куйбіда так само вказує на сторінках однієї із своїх праць, що адміністративний процес і адміністративне судочинство – тотожні поняття [15, с. 256].

Інші сучасні науковці під адміністративним процесом розуміють врегульовані 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 [16, с. 53].

В. Б. Авер'янов наголошував на тому, що для визначення адміністративного судочинства бажано використовувати термін «адміністративно-судовий процес» [17, с. 492]. Аналогічного підходу дотримуються і ряд інших вчених, вказуючи, що з теоретичних позицій адміністративне судочинство являє собою процесуальний порядок (форму) здійснення правосуддя в адміністративних справах, захисту порушених прав, свобод та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [81, с. 19]. При цьому судовий адміністративний процес полягає у здійсненні правосуддя адміністративними судами [18, с. 17].

Ряд дослідників, зокрема В. С. Стефанік, присвятив одну із своїх праць саме судовому адміністративному процесу, вказуючи, що система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, і врегульована адміністративно-процесуальними нормами виступає судовим адміністративним процесом [19, с. 36-39].

Аналізуючи вищевикладену концепцію до розуміння адміністративного процесу, вважаємо, що такий погляд на зміст адміністративного процесу варто також визнати обгрунтованим і заслуговує на існування у науці адміністративного права.

У цьому руслі постає ще одне не менш важливе і актуальне питання: у межах якої правової категорії знаходиться норма права, які регулюють діяльність органів державного управління з реалізації матеріальних норм права, притягнення до адміністративної відповідальності і застосування заходів адміністративного процесу? Адже при існуванні різноманітних позасудових адміністративно-процесуальних складових, яких

не менше, ніж судових, варто визнати не в повній мірі вірним трактувати адміністративний процес лише як правовідносини, що складаються під час розгляду і вирішення справи в адміністративному суді.

Висновки. Таким чином, на основі аналізу наукових поглядів ряду вітчизняних правників можна зробити відповідні висновки щодо розуміння змісту адміністративного процесу. По-перше, «управлінський» адміністративний процес як виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління. По-друге, «юрисдикційний» адміністративний процес як діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності та застосування заходів адміністративного примусу. По-третє, судочинний підхід до розуміння сутності адміністративного процесу виключно як адміністративного судочинства.

Отже, під адміністративним процесом будемо розуміти врегульовану нормами адміністративного процесуального права діяльність органів держави, а також інших владних суб'єктів, спрямовану на розгляд та вирішення адміністративних справ. У такому розумінні мова йде про органи держави як органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність. Іншими владними суб'єктами виступають державні органи, що здійснюють правосуддя в адміністративних справах, – це загальні суди при розгляді справ про адміністративні правопорушення і адміністративні суди при розгляді публічно-правових спорів за участю суб'єкта владних повноважень, а також інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, адміністративний процес має три основні складові: а) управлінський адміністративний процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління; б) судовий адміністративний процес, у межах якого здійснюється розгляд і вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами; в) юрисдикційний адміністративний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

Література:

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навч. посібник] / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
2. Салищева Н. Г. Адміністративний процес в СРСР: [монографія] / Н. Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
3. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39-46.
4. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: [підручник] / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій / За ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
5. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права: сб. статей [отв. ред. В. Ф. Коток]. – М. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5-60.

6. Лунев А. Е. Вопросы административного процесса / А. Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43-51.
7. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): [навчальний посібник] / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
8. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип. 19. – С. 26-28.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право: [підручник] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 836 с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] у 2 т. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
11. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
12. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: [навчальний посібник] / В. Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
13. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: [навч. посібник] / Е. Ф. Демський. – К. : Атіка, 2008. – 496 с.
14. Коломоєць Т. О. Визначення адміністративного процесу – проблемне питання правової доктрини / Т. О. Коломоєць // Національні інтереси та проблеми правової системи України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 12–13 березня 2011 р.): у 2 ч. – О. : ГО «Причорноморська фундація права», 2011. – Ч. 2. – С. 40-41.
15. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута; за заг. ред. Р. О. Куйбіди; вид. 2, доп. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.
16. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посібник] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Президент, 2007. – 531 с.
17. Конституційне право України / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фріцький, О. В. Городецький; за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 734 с.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута; за заг. ред. Р. О. Куйбіди; вид. 2, доп. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.
19. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: [монографія] / В. С. Стефанюк. – Харків: Фірма «Консум», 2003. – 464 с.

Джафарова М. В. Определение административного процесса: проблемные вопросы правовой доктрины

Аннотация. Статья посвящена современным тенденциям по определению понятия «административный процесс» в юридической науке Украине.

Ключевые слова: административный процесс, административная наука, управленческая деятельность, судопроизводство, административно-процессуальная деятельность.

Dzhafarova M. Determination of the administrative process: the issues of legal doctrine

Summary. The article discusses modern trends on the definition of the term „administrative process” in the jurisprudence of Ukraine.

Key words: administrative process, administrative science, management activity, legal proceedings, administrative legal of activity.