

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Піка А.В.,

*студентка 2 курсу, гр. БП-21
кафедри приватного та публічного права
Інституту права та сучасних технологій*

*Науковий керівник : д.ю.н., професор **Оніщик Ю.В.***

Київський національний університет технологій та дизайну
м. Київ, Україна

Проаналізовано терміни «судовий» («судовий адміністративний процес»), «управлінський» («управлінський адміністративний процес»), «правоустановчий» («правоустановчий адміністративний процес»), "деліктний" («адміністративно-деліктний процесу). Концепція розуміння та відмежування понять адміністративна процедура та адміністративний процес.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративна юстиція, адміністративний процес, адміністративно-деліктний процес, управлінський адміністративний процес, правоустановчий адміністративний процес, процедура, провадження, судовий адміністративний процес.

Постановка проблеми. Поняття «адміністративна процедура» не визначене в законодавстві України, але воно реально використовується в теорії та практиці права. Термін «процедура» походить від французького слова *procedure* та латинського *procedo*, українською мовою означає «просувати», тобто встановлений порядок ведення, розгляду будь-яких справ. У правовій сфері під вказаним терміном розуміють нормативно визначену сукупність взаємопов'язаних, поєднаних дій, спрямованих на

досягнення певного результату та реалізацію прав. Термін «адміністративна юстиція» також використовувався як синонім поняття «адміністративний процес». Наприклад, у «Словнику правових і державних наук» видання 1902 р. «адміністративна юстиція (юстиція)» визначається як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів самоврядування, які починаються з особливого адміністративного позову і здійснюються спеціальними установами, які називаються адміністративними судами. Метою адміністративного позову є домогтися скасування незаконного розпорядження» [1, с. 174].

Незважаючи на дискусії щодо теорії адміністративного процесу, у багатьох радянських словниках зберігся традиційний підхід до визначення поняття «процес». Наприклад, у Радянському енциклопедичному словнику (видання 1985 р.) судовий розгляд законодавчо визначається як «порядок розгляду справ у суді, судочинство; судова справа», хоча власне «адміністративний процес» визначається як «діяльність державних органів щодо вирішення конкретних адміністративних справ у сфері державного управління». Цей приклад свідчить про неузгодженість у розумінні та визначеннях загального поняття «процес» та окремого «адміністративного процесу». Показово також, що в українському «Словнику іншомовних слів» процедура трактується як «офіційно встановлений або прийнятий звичаєм порядок, послідовність дій для виконання або завершення певних справ», а «процес» — як «законодавчо визначена процедура» на діяльність слідчих і судових органів під час розслідування і розгляду кримінальних та інших справ; сам розгляд справи судом». Таким чином, навіть незважаючи на специфіку адміністративного права часів СРСР, у нашій юридичній мові термін «процес» використовувався насамперед для позначення судового розгляду справ. [2, с. 23]

З огляду теоретико-правових основ процес являє собою сукупність взаємопов'язаних дій, спрямованих на досягнення певного результату. У

свою чергу, судовий процес - це сукупність взаємопов'язаних дій, регламентованих процесуальними нормами права. Якщо норми матеріального права, скажімо, визначають наявність у особи певних прав, то саме завдяки нормам процесуального права ці права втілюються в реальне життя. Іншими словами, судовий процес встановлює порядок здійснення певних дій. [3, с. 1-3]

Н. Г. Селищева у своїй монографії «Адміністративний процес в СРСР» (1964 р.) сприймала адміністративний процес суто у сфері вирішення конфліктних (юрисдикційних) справ. У свою чергу, дослідник В. Д. Сорокін у праці «Проблеми адміністративного процесу» (1968 р.) довів необхідність розуміння адміністративного процесу ширше, враховуючи як юрисдикційну складову, так і діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації норм матеріального права у справах позитивного (неконфліктного) характеру.

Однак і сьогодні провідні вчені в галузі дослідження процесуальних відносин – Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М. Тищенко та інші – під адміністративним процесом розуміють: порядок, правила, за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права; діяльність виконавчих органів щодо реалізації адміністративного та інших галузей права; щодо адміністративних проваджень належать нормотворчі, установчі, дисциплінарні, виконавчі, контрольні провадження та провадження з діловодства тощо; що провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом виконавчо-розпорядчої діяльності. [4, с. 5-14]

Адміністративно-процесуальне право хоч і є окремою самостійною галуззю національного публічного права, але не може існувати ізольовано від інших галузей права, насамперед адміністративного. З останнім часом розвитку адміністративного права України, який характеризується відходом від його управлінської функції до обслуговуючої, розвивається адміністративно-процесуальне право. Ці тенденції зумовлені наступними

факторами. По-перше, адміністративно-процесуальне право регулює процесуальні відносини, які ґрунтуються на нормах адміністративного (матеріального) права. Адже теорія права виробила чіткі постулати, які, беручи за основу поділу всіх галузей права правовий зміст суспільних відносин, виокремлюють галузі матеріального та процесуального права, які хоч і є самостійними правовими інститутами, але взаємопов'язані і не можуть існувати один без одного. Другим фундаментальним чинником є те, що природа і мета адміністративного права істотно змінилися за останні десять років. Ці процеси дають змогу стверджувати, що адміністративне право з примусово-правового інструментарію діяльності органів влади в управлінні суспільством, перетворюється на фундаментальну галузь публічного права, яка регулює суспільні відносини, які виникають з приводу, по-перше, забезпечення державою прав і свобод громадян засобом їх звернення до суб'єктів владним повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг (сервісно-обслуговуюча складова), по-друге, надати можливість звернення громадян та юридичних осіб проти неправомірних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які вони допускають у процесі виконання службово-контрольної функції, і лише, по-третє, надання суб'єктам владних повноважень законних можливостей для реалізації ними контрольно-наглядових функцій.

Отже, системо утворюючі зміни, що відбуваються на шляху реформування адміністративного права, безпосередньо впливають на його процесуальну частину – адміністративно-процесуальне право. А це означає, що адміністративно-процесуальне право України нині перебуває на стадії активного системного формування.

У зв'язку з цим на сьогодні в юридичній науці вироблено дві концепції розуміння адміністративно-процесуального права (адміністративного процесу), судове та адміністративне (або його сучасний варіант – публічно-обслуговуюча). Для першого з них характерний вузький підхід до розуміння адміністративного процесу. Таке поняття в цілісному варіанті сформувалося

після прийняття у 2005 році КАСУ, який, безперечно, можна назвати значним проривом у вітчизняному законодавстві на шляху до реального забезпечення прав і свобод громадян у публічно-правових відносинах. З набранням чинності КАСУ відбуваються структурні зміни в системі адміністративного права, оскільки його норми змінюють призначення цієї галузі права, а саме воно стає правовим гарантом не лише органам публічної влади щодо можливості реалізації їх управлінських функцій, а й гарантом можливості захисту прав, свобод і законних інтересів громадян від перевищення владних повноважень цих суб'єктів засобом звернення до адміністративного суду адміністративним з позовом. Можливість розвитку цієї концепції на науковому рівні гарантувалася нормою п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України, яка визначила, що під адміністративним процесом слід розуміти правовідносини, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Ця норма стала основою «судової» концепції розвитку адміністративного процесу та адміністративно-процесуального права, яку активно відстоює В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін. [5, с. 446].

Формування «судової» концепції адміністративного процесу поставило питання: до якого правового інституту (галузі, підгалузі права) віднести правовідносини, що виникають з приводу реалізації інших норм адміністративного матеріального права, а саме: : норми, які гарантують право громадян (фізичних, юридичних) на звернення до суб'єктів владних повноважень для реалізації своїх соціально-економічних прав, норми застосування адміністративної та дисциплінарної відповідальності тощо, оскільки вони не врегульовані КАСУ. Існування цих адміністративно-процесуальних відносин поза межами правового регулювання призвело до закріплення наукової думки щодо становлення адміністративно-процедурного права, як процесуального утворення адміністративного права України. Розвиток адміністративно-процесуального права протягом останнього десятиліття відбувався стихійно, однак, як і більшість галузей

(підгалузей) права, воно прагне до доктринального розвитку на основі розробки та затвердження чіткої системної правової бази. Спроби його утворення, як і адміністративного судочинства, базувалися на завданнях адміністративної реформи, започаткованої Указом Президента України 1998 року. Вони знайшли своє відображення у розробці у 2003 році проекту Адміністративного процедурного кодексу України, який у статті 2 визначив предмет правового свого регулювання, а саме «правовідносини, що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у зв'язку з розглядом питань, пов'язаних з реалізацією та захистом прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі з надання адміністративних послуг». Водночас сама наявність нормативно-правового акта, який регулює певну відносно самостійну групу правовідносин, не дає підстав говорити про існування окремої процедурної галузі права, як вважають науковці, які досліджують адміністративно-процесуальні відносини в Україні, на монографічному рівні стверджують, що кожна з юридичних наук має свій понятійний апарат, що відповідає чітко сформованому змісту предмета; цей власний понятійний апарат нині розробляє наука адміністративного процесуального права; оскільки саме понятійний апарат разом із предметом науки дозволяють ідентифікувати певну науку як таку, відмежувати її від інших наук і визнати самостійною галуззю знання. Тому вони зазначають, що наука адміністративного процедурного права повинна розвиватися і мати власну систему наукових категорій, частина яких має бути узгоджена з науковими категоріями філософії права та теорії держави і права, частина запозичена з інших суміжних наук (конституційне, адміністративне, цивільне процесуальне право), а частину розвивати самостійно, після чого на її основі може формуватися нова галузь права. З огляду на це слід зазначити, що до моменту формування адміністративно-процедурного законодавства та вироблення його термінології, адміністративно-процедурні відносини не можуть бути виведені за межі правового регулювання адміністративно-

процесуального права, хоча в перспективі це цілком можливий і необхідний варіант формування інститутів адміністративного права. Серед аргументів такої авторської позиції – відсутність чіткого розмежування загальнозживаного в теорії адміністративного процесу поняття «процедура» та поняття «провадження». Так, відомий дослідник адміністративно-процесуальних відносин О.В. Кузьменко зазначає, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права щодо здійснення правового регулювання суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізовану сторону такої діяльності. Процедура визначає порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес. У свою чергу Демський Є.Ф. визначає процедуру в адміністративному процесі як встановлені законодавством правила, порядок та умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи у публічній сфері [6, 7, с. 96-100].

Адміністративно-процесуальне право нерозривно пов'язане з відносинами, пов'язаними із застосуванням адміністративного примусу як одного із методів регулювання адміністративно-правових відносин. Перш за все, йдеться про застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень (проступків). Не вдаючись до дискусій про місце адміністративної відповідальності в системі адміністративного права, узагальнимо лише ті положення, які розроблені цією наукою та знайшли законодавче відображення [8, с. 198]. Відомий вітчизняний дослідник адміністративно-деліктних відносин В.К. Колпаков висловлює думку, що адміністративно-деліктні відносини не є управлінськими, а включення їх до предмета адміністративного права є штучним. Їх важливою ознакою є універсальність, зміст якої визначається функціональним призначенням цих адміністративно-правових категорій виходити за межі самого адміністративного права. Вони захищають суспільні відносини не лише адміністративно-правової належності. Саме вони підтримують відносини, що

склалися під впливом цивільного, трудового, сімейного та інших галузей права. На його думку, це дає підстави для дослідження адміністративно-деліктних норм та адміністративно-деліктних відносин як окремої групи: це самостійна правова спільність, яка має свої властивості і може характеризуватися як окрема структурна одиниця права, тобто галузі, а саме адміністративно-деліктного права. Про самостійність і складність цієї галузі права свідчить наявність кодифікованого акта, який регулює як матеріальні, так і процесуальні відносини адміністративної відповідальності – Кодекс України про адміністративні правопорушення [9, с. 17-21].

Висновок.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що згадані правові явища (судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів владних повноважень) настільки різні, що їх неможливо визначити одним терміном. У цій ситуації вихід може бути тільки один. Кожному з перерахованих видів діяльності необхідно дати унікальну назву, яка б не викликала плутанини і була б зрозумілою та однозначною.

Список використаних джерел:

1. Ланганс Ф. Словник юридичний чи звід російських узаконень в алфавітному порядку. М., 1788. С. 174.
2. Радянський енциклопедичний словник. 3-тє вид. М: Радянська енциклопедія, 1985. - С. 23
3. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / за заг. ред. Т.П. Мінки. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 278 с.
4. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / за ред. О. В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. С. 5-14.

5. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

6. Проект Адміністративного процедурного кодексу України. К., 2003. 312 с.

7. Миколенко О.І. Категоріальний апарат науки адміністративного процедурного права // *Право і суспільство*. - № 3. - 2010. - С.96-100. - С. 98.

8. Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян. *Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова*. К.: Факт, 2003. С. 198.

9. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі. *Право України*. 2002. № 4. С. 17-21.

The terms "judicial" ("judicial administrative process"), "administrative" ("administrative administrative process"), "law-making" ("law-making administrative process"), "delict" ("administrative-delict process") were analyzed. The concept of understanding and defining the concepts of administrative procedure and administrative process.

Keywords: administrative procedure, administrative justice, administrative process, administrative-delict process, managerial administrative process, law-making administrative process, procedure, proceedings, judicial administrative process.