

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Розглядаються різні підходи до сутності та природи адміністративного процесу який вбачається як різновид судової форми захисту прав, свобод, законних інтересів громадян; досліджується його зв'язок з юридичним процесом та наявність спільних за сутністю з іншими процесуальними формами відправлення правосуддя засад.

Ключові слова: правосуддя, адміністративний процес, юридичний процес, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція.

Савченко А. И. Теоретико-методологические подходы к сущности административного процесса.

Рассматриваются разные подходы к сущности и природе административного процесса, который видется как разновидность судебной формы защиты права, свобод, законных интересов граждан, исследуется его взаимосвязь с юридическим процессом и наличие общих по сути с другими процессуальными формами осуществления правосудия основ.

Ключевые слова: правосудие, административный процесс, юридический процесс, административное судопроизводство, административная юстиция.

Savchenko A. Theoretical and methodological approaches to essence of administrative process.

Consider different approaches to the essence and nature of the administrative process, which is visible as a variety of forms of judicial protection of rights, freedoms and legitimate interests of citizens, investigate its relationship with the legal processes and the presence of common indeed with other prossetiual forms of justice.

Keywords: justice, administrative process, the legal process, administrative proceedings, administrative justice.

Постановка проблеми. Питання виникнення та розвитку адміністративного процесу протягом багатьох років залишаються предметом досліджень науковців радянського періоду та сучасних дослідників. В сучасній адміністративно-правовій науці місце і роль адміністративного процесу продовжує залишатися найбільш дискусійним та неоднозначним питанням, що має свою тривалу історію.

Активний пошук сутності та змісту адміністративного процесу та його місця в системі адміністративного права бере свій початок в юридичній науці радянського періоду в 50-і роки ХХ ст.

У 60-ті та 70-ті роки ХХ ст. відбувся потужний розвиток науки адміністративного права. Юридична наука повертається до дискусії про предмет адміністративного процесу, досліджуються питання систематизації суб'єктів адміністративно-правових відносин. Формуються два основні погляди на зміст, обсяг, та розуміння адміністративного процесу. Науковці розділились на два табори – прихильників «широкого» та «вузького» розуміння поняття «адміністративний процес».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В сучасній Україні з'явилося чимало праць з окремих питань адміністративного права. Дослідження В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, І.П. Голосніченка, Е.Ф. Демського, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, А.О. Селіванова, В.Н. Тимошука, М.М. Тищенко та багатьох інших зумовили виникнення нових адміністративно-правових та процесуальних категорій. Проте визначення поняття адміністративного процесу залишається дискусійним та остаточно не вирішеним. Наводяться різні аргументи на користь того чи іншого підходу.

Постановка завдання. Завданням даної роботи є аналіз різних підходів до сутності та природи адміністративного процесу, з'ясування взаємозв'язку юридичного процесу в цілому та інших процесуальних формам відправлення правосуддя із адміністративним процесом та визначення методології дослідження такого зв'язку щодо адміністративного процесу та адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Широке розуміння поняття адміністративного процесу сформулював відомий радянський дослідник С.С. Студеникін, вказавши, що «виконавчо-розпорядча діяльність здійснюється на основі визначених процесуальних правил, сукупність яких і складає адміністративний процес» [1,с.44].

Інші науковці підтримали запропоноване визначення. В своїх роботах вони звертали увагу на те,

що адміністративний процес являє собою порядок вирішення органами управління індивідуальних справ, що відносяться до їх компетенції [2,с.37].

Значною віхою в розумінні сутності адміністративного процесу стали праці радянського дослідника А.Е. Лунева. Він розглядав в широкому розумінні поняття адміністративного процесу як порядку правозастосовної діяльності органів державного управління [3,с.46].

Авторитетна радянська дослідниця Н.Г. Саліщева в 1964 р. запропонувала свою точку зору на поняття і обсяг адміністративного процесу, підкресливши, що предметом адміністративного процесу є вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, а також застосування заходів адміністративного примусу [4,с.16].

У подальших наукових дослідженнях Н.Г. Саліщева детальну увагу приділила змісту адміністративного процесуального права. На її думку такий зміст складає система правових норм, що регулює суспільні відносини з розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері державного управління. В той же час, зміст адміністративного процесу на думку дослідниці, складає діяльність державних органів по застосуванню адміністративно-правових норм та розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ із застосуванням заходів адміністративного примусу [5, с. 222]. Відповідно до такої точки зору під адміністративним процесом розглядається юрисдикційна діяльність уповноважених державних органів, що спрямована на розгляд індивідуальних адміністративних справ із застосуванням санкцій матеріально-правових приписів.

Однак, таке «вузьке» розуміння адміністративного процесу не було сприйняте однозначно [6, с. 97]. На думку В.Д. Сорокіна, що став опонентом Н.Г. Саліщевої, адміністративний процес не обмежується лише юрисдикційними функціями. Дослідник вважав, що будь-яка сфера правозастосовної діяльності адміністративних органів (юрисдикційна або регулятивна, наприклад, порядок видачі довідки в установі) також вважалася адміністративним процесом [7, с.222–224]. Цей підхід у юридичній літературі названо «широким розумінням адміністративного процесу».

Таким чином, в радянській юридичній науці чітко визначилися два підходи до поняття і обсягу адміністративного процесу. Розбіжність між прибічниками вузького і широкого поняття адміністративного процесу полягає в тому, що перші розуміють процес як врегульований правом порядок юрисдикційної діяльності при розгляді індивідуальних справ, а другі – як взагалі процес застосування норм матеріального адміністративного права.

Дослідження літератури радянського періоду свідчить, що розуміння адміністративного процесу як окремої галузі права, визначає позицію і представників загальної теорії права. Так, С. С. Алексєєв оголосив про існування адміністративного процесуального права, яке постійно формується. Пізніше він визначав, що не будь-яка врегульована правом процедура виконання юридичних дій може бути визнана процесом в тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався й прийнятий у законодавстві, на практиці, в науці [8, с.53]. В цілому, позицію С.С. Алексєєва слід підтримати.

Розвиток ідей про предмет адміністративного процесуального права отримав своє логічне продовження в українській юридичній науці.

О. М. Бандурка та М.М. Тищенко визначають адміністративний процес у широкому значенні 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 – і матеріальних норм інших галузей права» [9, с. 12].

І. П. Голосніченко розглядає адміністративний процес «як 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, посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно–правових відносин. Тим часом, адміністративне провадження – як систему адміністративно–процесуальних норм, що регулюють порядок розгляду і вирішення однорідних груп адміністративних справ, які безпосередньо пов'язані з управлінням чи адміністративною відповідальністю» [10, с. 25-28].

Видатний український дослідник адміністративного права В.Б. Авер'янов пропонує розглядати адміністративний процес як «збірне процесуальне явище» й виділяти три самостійні процесуальні інститути: інститут «внутрішньо організаційних» адміністративних проваджень, інститут сервісних адміністративних проваджень і інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень [11, с.587]. В той же час В. Б. Авер'янов зауважує, що «найбільш прийнятним варіантом» застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її тільки на сферу адміністративної юстиції» [11, с.42].

Близькою до нашого розуміння є позиція Є. Ф. Демського, який виступає за існування

адміністративно-процесуального права. Категорію адміністративний процес дослідник визначає як розгляд судами лише тієї категорії справ про адміністративні правопорушення, у яких наявний адміністративно-правовий спір. Юрисдикційні провадження та позитивні адміністративні провадження він зараховує до управлінської діяльності і вважає управлінським процесом [12, с.20-21]. Вважаємо, що такий підхід слід підтримати.

Розуміння адміністративного процесу як аналогу адміністративного судочинства є характерним для праць Ю. Педька [13, с.99-103], В. Бевзенка, А. Комзюка, Р. Мельника [14, с.53]. Зокрема, В. М. Бевзенко висловлює думку про те, що адміністративний процес становить сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод та законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невластивих за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень) [15, с.139].

С. Г. Стеценко виділяє такі підходи до розуміння суті адміністративного процесу: а) адміністративний процес – це виключно адміністративне судочинство; б) адміністративний процес – це виконавчо-розпорядча діяльність органів публічного управління; в) адміністративний процес – це діяльність із притягнення до адміністративної відповідальності та застосування заходів адміністративного примусу; г) адміністративний процес – це складова більш широкої категорії – адміністративної процедури. [16, с.40]

В. П. Тимошук наводить низку відмінних концепцій і розуміння та визначення адміністративного процесу, які умовно називає і групує так: а) деліктна та юрисдикційно-деліктна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні проступки та застосування заходів адміністративного примусу); б) юрисдикційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство); в) судочинна (стосується лише адміністративного судочинства); г) адміністративно-юстиційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); ґ) управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації); д) позитивно-управлінська (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); е) широка (включає всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування у низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [17, с. 9].

Деякими науковцями висловлювалися думки щодо адміністративного процесу як частини цивільного процесу [18, с. 41]. Інші вчені, серед яких А.П. Рижаків, займали компромісну позицію, вважаючи, що найбільша ефективність судового захисту прав громадян у галузі державного управління досягається тільки за умови об'єднання цивільно-процесуальних та адміністративно-процесуальних норм [19, с. 13-14].

На думку В.В. Комарова, проблема співвідношення матеріального і процесуального права відбиває міжсистемні зв'язки і цивільного процесуального права і цивільного права (інших матеріальних галузей) в аспекті функціонування матеріально-правового і процесуально-правового в механізмі правового регулювання в цілому. У цьому відношенні матеріальне право без процесуальних гарантій не може потенційно бути реальним і високозначущим. Процедури судочинства і судові рішення в механізмі правового регулювання у випадках неможливості реалізації матеріальних прав забезпечують ним правову визначеність конкретних правовідносин і правопорядок у цілому [20, с.36].

На сьогодні правові норми виділили і відокремили адміністративний процес не випадково. У класичних процесуальних галузях права — кримінальному та цивільному вирішуються не тільки спори, а й справи, що не містять спору. Судами в межах цивільного процесу розглядаються і безспірні справи особливого провадження, наприклад, про встановлення фактів, що мають юридичне значення. У судовому розгляді кримінальної справи також може бути відсутня суперечка між підсудним і обвинувачем.

На відміну від цивільного і кримінального процесу, адміністративний процес завжди передбачає вирішення публічно-правового спору. Крім того, обов'язковою стороною в адміністративному процесі виступає суб'єкт владних повноважень (посадова або службова особа), що виступає не як приватна особа, а як представник апарату відомства. Дії, що оскаржує позивач, визначаються цією особою як службові, спрямовані на виконання владних управлінських функцій. Виступаючи в адміністративному процесі як сторона (відповідач), посадова особа обґрунтовує свої рішення, дії чи бездіяльність перш за все інтересами держави. З боку посадової особи необхідне грубе порушення прав, свобод чи інтересів іншої особи у сфері публічно-правових відносин для того, щоб вони визнавалися протиправними. Саме цей аспект зв'язку суб'єкта владних повноважень з апаратом управління, а також інші аспекти

(наявність дискреційних прав, виконання розпоряджень вищих за рангом органів державної влади), надають адміністративному процесу такі якості, які роблять суть цього процесу, адміністративно-правовою, а не цивільно-правовою. КАС України, а саме п. 5 ст. 3 адміністративний процес визначено як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

На думку В. В. Комарова до ухвалення КАС в законодавстві існував дуалізм двох цивілістичних порядків судочинства (дуалізм судової цивільної юрисдикції), то на сьогодні йдеться про диференціацію всієї процесуальної сфери, що свідчить про певну законодавчу концепцію перебудови окремих режимів судочинства. [20, с.36-37].

Ухвалення КАС певним чином стало наслідком втручання в сферу цивільного судочинства, оскільки публічні спори розглядалися в межах здійснення правосуддя у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин як різновиду цивільного судочинства. Крім того, КАС, по суті, став «дублюючим» нормативним актом по відношенню до ЦПК, оскільки конструкція адміністративного судочинства заснована на позовному провадженні як фундаментальному для цивілістичного судового процесу і на основних інститутах класичного цивільного судочинства. Можна констатувати, що адміністративне судочинство в цілому сприйняло цивільну процесуальну форму здійснення правосуддя зі всіма її атрибутами — процесуальними провадженнями, процесуальними стадіями, процесуальними режимами та інститутами.

Отже, слід зазначити, що наявність однотипних порядків розгляду справ є не тільки стимулом для дискусії про співвідношення цивільного і адміністративного судочинства та цивільного процесуального й адміністративного і процесуального права, а й можливістю визначення адміністративного процесу саме як діяльності адміністративної юстиції, як різновиду судової форми захисту прав, свобод, законних інтересів громадян.

Список використаних джерел:

1. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 34–49.
2. Петров Г. И. О кодификации советского административного права / Г. И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – №5 – С. 35–41;
3. Лунев А. Е. Вопросы административного процесса. / А. Е. Лунев // Правоведение. –1962. – № 2. – С. 43–51.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография / Н. Г. Салищева – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
5. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс: актуальные вопросы. – М. : Юрист, 2004. – С. 221–232;
6. Гальперин Л. Б. Рецензия на работу. Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» / Л. Б. Гальперин, В. М. Горшенев, Ф. М. Рудинский // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 97–98;
7. Сорокин В. Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. – 1086 с.
8. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х томах. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1981. – Т. 2. – 360 с.
9. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера, 2001. – 238 с.
10. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: [навч. посіб.] / [за заг. ред. д.ю.н., проф. І. П. Голосніченка]. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
11. Адміністративне судочинство України: [підручник] / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.]; [за заг. ред. О.М. Пасенюка]. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
12. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.
13. Педько Ю. С. Щодо розуміння адміністративного процесу / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – Одеса: Юридична література, 2007. – Вип. 35. – С. 99–103.
14. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посібн.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

15. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
16. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39–46.
17. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Тимошук. – К., 2009. – 20 с.
18. Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений / А. Т. Боннер // Советское государство и право. – 1992. – № 2. – С. 141–149.
19. Рыжаков А. П. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / А. П. Рыжаков / [2-е изд., перераб].- М. : Норма, 2004. – 789 с.
20. Комаров В. В. Цивільний процес у глобальному контексті / В. В. Комаров // Право України. – 2011. – № 10. – С. 24–44.

** Савченко Анна Ігорівна – аспірантка Національного університету біоресурсів і природокористування України.*