

3. З урахуванням цього, сьогодні правомірно про джерело норм адміністративного права говорити, як про:

по-перше, правоутворюючі фактори, що визначають природу та сутність норм адміністративного права. Ця інтерпретація відображає найзагальніше філософсько-правове значення аналізованої категорії, яка співпадає з основним словарним значенням слова "джерело" (те, що дає чому-небудь початок, звідки виходить що-небудь). Зауважимо, що на такий підхід весь час орієнтується український законодавець, аналіз адміністративно-нормотворчої діяльності якого за останні роки свідчить про врахування ним чинників "людиноцентристської спрямованості" при створенні норм адміністративного права. Тобто в цьому випадку йдеться про нормотворчий контекст смислу терміну "джерело норм адміністративного права";

по-друге, форму зовнішнього вираження норм адміністративного права в сенсі змістилища, з якого правореалізатори можуть черпати встановлені для них загальнообов'язкові правила поведінки. Ця інтерпретація, як бачимо, зорієнтована вже на правокористувачів, тобто віддзеркалює правореалізаційний контекст.

УДК 342.9 (091) (477) (XX-XXI) ■ РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЦЕСУ  
В.І. Ткаченко ■ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ СТОРІЧЧЯ

Стаття присвячена питанням розвитку адміністративно-процесуального права в Радянській державі й Україні у другій половині ХХ та на початку ХХІ сторіччя.

Ключові слова: *адміністративно-процесуальне право, адміністративний процес, юрисдикційна концепція, судової концепція, управлінська концепція, публічні інтереси, адміністративна юстиція.*

Стаття посвящена вопросам развития административно-процессуального права в Советском государстве и Украине во второй половине ХХ и в начале ХХІ столетия.

Ключевые слова: *административно-процессуальное право, административный процесс, юрисдикционная концепция, судебная концепция, управленческая концепция, публичные интересы, административная юстиция.*

The article devotes the questions of the development of the administrative processional law in the Soviet state and Ukraine in the 2<sup>nd</sup> half of the ХХ century and at the beginning of the ХХІ century.

Key words: *administrative professional law, administrative process, jurisdictional concept, judicial concept, management concept, public interests, administrative justice.*

У 40-х роках ХХ сторіччя на зміну старому поколінню вчених-адміністративістів – І.Є. Андріївському, В.М. Гессену, М.Д. Загряцкову, А.Ф. Євтихєву, А.І. Єлістратову, В.Л. Кобалєвському С.О. Корфу, І.В. Михайлівському, І.Т. Тарасову, В.О. Рязановському, та ін., прийшла нова формація вчених, правосвідомість яких сформувалася в умовах радянської дійсності. Серед них Д.М. Бахрах, С.М. Берцинський, Б.М. Габрічідзе, В.М. Горшенєв, М.І. Єропкін, О.С. Іоффе, А.П. Ключніченко, Ю.М. Козлов, А.П. Коренєв, О.Є. Луньов, В.М. Манохін, В.М. Марчук, Р.С. Павловський, Г.І. Петров, М.І. Піскотін, В.Д. Сорокін, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, М.Д. Шаргородський, О.М. Якуба та ін.

Розбудова доктрини радянського адміністративного права відбувалося під впливом марксистсько-ленінської ідеології. Загальну концепцію галузі створив С.М. Берцинський, а її остаточне формування завершили Г.І. Петров, Ю.М. Козлов та інші адміністративісти нової формації. Особливість радянської концепції адміністративного права визначалася тим, що галузь адміністративного права являла собою систему правових норм, які регулюють суспільні відносини в сфері державного управління, а державне управління розумілося як форма діяльності радянської держави, що знаходиться у повсякденному керівництві господарським, культурним та оборонним будівництвом на основі та на виконання законів. Широка сфера поліцейської дійсності, тобто сфера, яка пов'язана з примусом ними заперечувалася [1, 3].

І таке бачення було характерним для багатьох вчених першої половини минулого сторіччя.

В середині 50-х років, під час дискусії щодо змісту предмета та системи радянського права М.Д. Шаргородський й О.С. Іоффе піддали сумніву існуючу доктрину радянського адміністративного права і висловили думку, що "єдине радянське адміністративне право поділяється на дві частини: 1) власне адміністративне право ("управління людьми"), – сюди входять адміністративно-правові норми, які забезпечують суспільний порядок, та 2) господарсько-адміністративне право ("управління речами"), – сюди вхо-

дять норми, які забезпечують керівництво радянським господарством (планування, розподілення майна і т.д.)" [2, 108].

Саме М.Д. Шаргородський та О.С. Іоффе, а потім Г.С. Гурвіч, М.І. Єропкін, А.С. Серьогін та ін., розпочали дискусію про застійні процеси в науці адміністративного права та підготували змістовні роботи по поліцейському праву [3, 77; 4], яке було пов'язане з охороною громадського порядку.

У зв'язку з цим, знову актуальним стало дослідження адміністративно-процесуальних відносин, які не вивчалися з другої половини 20-років.

Серед вчених різних теоретичних шкіл виникла наукова дискусія щодо змісту адміністративного процесу. Потужний "процесуальний" прорив зробили роботи видатних вчених В.Д. Сорокіна та Н.Г. Селіщеві.

Так, В.Д. Сорокін висловив думку про необхідність створення самостійної правової галузі – адміністративно-процесуального права. Вчений доводить, що адміністративний процес – це така діяльність, у ході здійснення якої складаються відносини, які врегульовані нормами адміністративно-процесуального права [5, 35].

З цього приводу адміністративістами висловлювалися різні думки. Однак, усі вони сходилися на тому, що загальна теорія адміністративно-процесуального права може ґрунтуватися лише на фундаментальному аналізі та обґрунтуванні такого явища, як предмет правового регулювання. Саме предмет регулювання, є визначальною детермінантою будь якої самостійної правової галузі [6, 59].

В той час вчені дотримувалися однієї з двох наукових концепцій. За однією з них, адміністративний процес трактувався у вузькому його розумінні, (або так званої "юрисдикційної" концепції) та пов'язувався із застосуванням заходів адміністративного примусу (А.П.Клюшніченко, М.І.Піскотін, А.В. Самоїленко, Н.Г. Селіщева, Б.М. Габрічідзе) [7, 9].

За іншою науковою концепцією, адміністративний процес ототожнювався із застосуванням норм адміністративного права в процесі державного управління ("управлінської" концепції) (А.П. Коренев, В.Д. Сорокін, В.М. Горшенев, В.М. Манохін, Д.М. Бахрах, О.М. Якуба, О.Є. Луньов, Р.С. Павловський, С.С. Студенікін та інші).

У радянській юридичній науці першим систематизованим дослідженням проблем адміністративного процесу стала монографія Н.Г. Саліщевой "Адміністративний процес в СРСР" [8, 5-14]. Робота стала джерелом "юрисдикційної" концепції адміністративного процесу.

У рамках юрисдикційної концепції Н.Г. Саліщева запропонувала "обмежувальне" тлумачення адміністративного процесу як, "регламентованої законом діяльності по вирішенню суперечок, що виникають між сторонами адміністративного правовідношення, що не знаходяться між собою в стосунках службового підпорядкування, а також по вживанню заходів адміністративного примусу" [9, 5-14; 10, 6-9].

Розвиваючи концепцію, яка була запропонована Н.Г. Саліщевою, М.І. Пискотін висловив думку про те, що "адміністративний процес є там, де йде суперечка про право адміністративне". Всі інші (неюрисдикційні, "позитивні") види діяльності адміністративних органів автор відносить до "адміністративного провадження" [11, 131].

Характерною особливістю юрисдикційної концепції є застосування до предмету дослідження методу аналогії. Прибічники цієї концепції запропонували повністю розповсюдити на адміністративний процес традиційне розуміння таких визнаних процесуальних галузей, як кримінальний і цивільний процеси, які служать механізмом правового забезпечення обов'язковості норм відповідних галузей матеріального права і вживання примусових заходів при їх порушенні [8, 5-14].

Одним з найбільш послідовних прихильників даного підходу, російський вчений-адміністративіст Ю.М. Старілов, запропонував розподілити адміністративно-процесуальну діяльність на "власне адміністративний процес" (або адміністративну юстицію) і "управлінський процес" (тобто процедури управлінського характеру). Автор висловив думку про тотожність понять адміністративний процес і адміністративне судочинство [12; 13; 14; 15].

Наукові погляди Ю.М. Старілова підтримала С.М. Махіна, яка висунула тезу про роздільне існування "управлінського, адміністративно-юрисдикційного і адміністративного процесів". Причому останній розуміється автором як форма правосуддя по адміністративним справам, [16, 14], тобто мова йде про різновид "юрисдикційної" концепції - , так званий, "судовий" адміністративний процес [ 10, 9-12].

У рамках "судового" адміністративного процесу в різні роки висловлювались два майже протилежні погляди на юридичну природу, зміст, структуру та функції адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес розглядається як діяльність органів правосуддя з вирішення справ про адміністративні проступки [17, 12]. Відповідно до другого, ним є діяльність адміністративних судів з вирішення індивідуальних адміністративних справ, в основі яких лежить спір про суб'єктивне публічне право [18, 122-133].

Дещо ширше адміністративний процес розглядає О.А. Дьомін, який вважає, що його зміст складає суперечка про право і діяльність державного органу по вирішенню такої суперечки зі всіма необхідними для цього діями (запити, експертизи і т. д.) [19, 26-27, 31]. "Адміністративний процес, – пише О. А. Дьомін, – це процедура трибічного вирішення адміністративних і дисциплінарних суперечок (тобто суперечок, які витікають з владних стосунків) в будь-якому органі держави і при будь-якому способі організації такого розгляду." [19, 30-31].

А.П. Ключніченко також пов'язує поняття адміністративного процесу із визначеним у нормах права порядком здійснення державними органами специфічної діяльності із застосуванням заходів адміністративного примусу, розгляду скарг, протестів, пропозицій, заяв і вирішенню спорів, пов'язаних із державним управлінням [20, 37].

У цьому випадку йдеться про змішаний – ієрархічно-юрисдикційний процес як в рамках системи органів управління або створюваних ними адміністративних комісій так і загальних судів.

На наш погляд, з точки зору юрисдикційної концепції, адміністративний процес виконує лише роль "допоміжного інструменту" щодо вирішення "юридичних спорів" у сфері державного управління. Однак, саме це не дозволяє повністю розкрити його сутність. Адже, у такому разі, діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з вирішення справ управлінського (неконфліктного) характеру виноситься за межі адміністративного процесу [10, 6-9].

Наукова цінність "юрисдикційної" концепції була незаперечною, однак вона не стала єдиною можливою.

Подальшому розвитку адміністративно-правової науки сприяло адміністративне вчення німецького вченого Форстфофа.

Воно по новому представило поняття "управління" розширивши його до меж забезпечення "турботи про існування". Форстфоф намагався подолати вузьке поняття адміністративного права у розумінні права, яке регламентує "примусове управління", тобто управління, що використовує заходи примусу та адміністративної влади. Він висунув положення про необхідність включення у предмет адміністративного права і так званого позитивного управління, яке стоїть на службі публічного інтересу. Поряд з тим адміністративний акт (акт управління), який мав у той час форму поліцейського наказу і який був центральним інститутом "примусового управління", пропонувалося вважати результатом спільних дій держави (публічної влади) і громадян (наприклад, з'явився навіть термін публічно-правового договору) [21, 213].

Під впливом його положень формувалась наука адміністративно-процесуального права як західноєвропейської наукової еліти так і вчених-адміністративістів Радянської держави.

Так була ініційована нова концепція адміністративного процесу, яка отримала назву "управлінської" концепції або "широкого" розуміння адміністративного процесу [22; 23; 24; 25; 26; 27]. Пріоритет в науковому обґрунтуванні "управлінської" концепції належить В.Д. Сорокіну. Він зробив системне дослідження комплексу взаємозв'язаних проблем спільної теорії права, державного управління, адміністративного права і процесу. Визнаною точкою відліку формування цієї актуальної до цього дня концепції послужила монографія В.Д. Сорокіна "Проблеми адміністративного процесу", яка була опублікована у 1968 р., та ряд інших його робіт [5; 24; 28].

В.Д. Сорокін, який підходив до адміністративного процесу з більш широких позицій, вважав, що будь-яка діяльність органів управління забезпечується процесуальною процедурою [29, 51].

В.М. Горшеневим була підтримана ідея В.Д. Сорокіна про наявність в адміністративному праві самостійної його частки – адміністративно-процесуального права, норми якого регламентують всі сторони діяльності і відношення не лише в юрисдикційній області, а і при розгляді будь-якими державними органами і посадовими особами багатобразних індивідуальних справ позитивного характеру. Вчений вважає, що процес як такий має місце завжди, коли здійснюється правозастосовна діяльність по реа-

лізації матеріально-правових розпоряджень будь-яких галузей права, що з правозастосовною діяльністю – її наявністю або відсутністю – необхідно зв'язувати наявність або відсутність процесу [30, 18].

Розвиваючи свою точку зору, В.М. Горшенєв стверджує, що "норми процесуального права виступають своєрідною надбудовою над нормами матеріального права і тому направлені на регулювання суспільних стосунків, які складаються в процесі вживання норм матеріального права за наявності обставин, що вимагають цього вживання. Вони мають спільну мету – сприяти досягненню результату, переслідуваного нормою матеріального права". І далі, В.М. Горшенєв підкреслює, що "в предметі правового регулювання слід розрізняти два комплекси стосунків: "організовані" і "організаційні". Перші складають предмет регулювання норм матеріального права, а другі – предмет норм процесуального права" [21, 219-221].

Переконливою є точка зору загальновідомого українського вченого В.М. Марчука, який у 1979 році, даючи визначення адміністративного процесу у широкому тлумаченні, писав: "У відповідності із широким тлумаченням, під адміністративним процесом розуміється порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їх компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають в процесі управління, застосування при цьому норм матеріального, головним чином, адміністративного права. Це значить, що адміністративне провадження як поняття охоплює весь процес виконавчо-розпорядчої діяльності і інколи діяльність інших державних органів, які беруть участь у вирішенні адміністративних (управлінських) справ" [28, 68-69]. У даному випадку поняття "управлінський процес"<sup>1</sup> і "адміністративний процес" ототожнюються.

Прибічниками широкого розуміння адміністративного процесу, у подальшому, стали і вітчизняні вчені А.М. Бандурка, Е.Ф. Демський, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, М.М. Тищенко, О.В. Кузьменко, С.В. Ківалов, Ю.П. Битяк та ін. [6; 7; 33; 34].

---

<sup>1</sup> Управлінський процес це технологія управлінської діяльності, відповідна технологічна послідовність дій, етапів, стадій, яка об'єктивно приводить до реалізації управлінського циклу: від збору інформації і визначення мети діяльності до здійснення управлінського рішення в натурі (Марчук В.М. Основи научної організації державного управління. – К., 1979. – С. 68-69.)

В період 60 - 80 років XX ст. у роботах вчених-адміністративістів здійснюється дослідження питань, які пов'язані з діяльністю, обов'язками та повноваженнями органів державного управління, інституту відповідальності в державному управлінні, адміністративного примусу й адміністративної відповідальності, контролю та забезпечення законності в державному управлінні, забезпечення прав громадян у правовідносинах "орган управління - громадянин". Виникла необхідність наглядного розгляду питання щодо створення адміністративної юстиції як контрольної юрисдикційної установи, яка б могла об'єктивно та безкомпромісно захищати права та свободи громадян від неправомірної поведінки влади. Пропозиції науковців знайшли втілення в Законі СРСР "Про порядок оскарження в суд неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, які обмежують права громадян", прийнятому у листопаді 1989 року.

Однак, незважаючи на значні зусилля вчених, які були спрямовані на розробку нових наукових і методологічних засад для сфер публічного та приватноправового регулювання суспільних відносин, відсутність з боку політичної еліти СРСР бачення держави як "морального організму", сприйняття її лише як організації функціонування певного політичного процесу (не як взаємодії ідеї з об'єктивною реальністю), зокрема "механічної" реалізації владних повноважень шляхом застосування закону як політичного інструменту здійснення державної влади, призвели, у 1990 році, до розпаду Радянського Союзу [35, 19].

З проголошенням незалежної Української держави, з 1991 року починається наступний етап в історії розвитку адміністративно-процесуальної галузі, який визначається створенням нової доктрини адміністративного права, що, насамперед, пов'язана з переглядом предмета адміністративного права [32, 201].

Цей етап в історії вітчизняного адміністративно-процесуального права характеризується наявністю суттєвих змін в українському суспільстві. Сутність зазначених змін продиктована змістом статті 3 Конституції України в якій чітко визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав людини є головним обов'язком держави [37, ст. 141]. У



цьому контексті підвищується роль та змінюються межі адміністративно-правового регулювання, укріплюється механізм захисту інтересів у публічній сфері, нового змісту і місця у правовій системі набувають адміністративно-процесуальні відносини [38, 25]. Переосмислення адміністративного процесу як частини управлінської та юрисдикційної діяльності стає нагальною потребою сьогодення. Адже саме нерозвиненість правових інститутів адміністративного процесу, на думку І.П. Голосніченка, стримує державне будівництво, мало орієнтує органи влади й їх посадових осіб на забезпечення прав і свобод громадян України та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [7, 3].

Є очевидним, що досягнення об'єктивної істини в розумінні адміністративного процесу може ґрунтуватися тільки на глибокому дослідженні різноманітних наукових концепцій розроблених вченими та створення на їх основі розвинутої адміністративно-процесуальної галузі. Чинники, що обумовлюють створення галузі, повинні бути завчасно прогнозовані, теоретично осмислені та науково обґрунтовані. Це сприятиме розробленню відповідних проектів правових актів, в тому числі кодифікованих, з метою їх подальшого прийняття законодавцем і дозволить громадянам надійно й активно реалізовувати свої права та свободи, а також ефективно використовувати різні адміністративно-процесуальні форми їх захисту.

Підбиваючи загальний підсумок, зазначимо, що вивчення історії науки адміністративно-процесуального права має принципове значення для розуміння тенденцій її розвитку та створення, таким чином, сучасної системи українського адміністративно-процесуального права.

#### **Використана література:**

1. Козлов Ю.М. Организационно-правовые вопросы участия трудящихся в советском государственном управлении на современном этапе: Автореф. дис. док-ра юрид. наук. М., 1963. – 36 с.
2. Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. О системе советского права // Советское государство и право. – 1957. – № 6. – С. 108.
3. Г.С. Гурвич. Некоторые вопросы советского государственного права // Советское государство и право. – 1957. – № 12. – С. 77.
4. Еропкин М.И. Советское административное право. – М.: Юрид. лит., 1964. – 392 с.

5. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб, 2002. - 474 с.
6. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. - К.: Атіка, 2005. - 352 с.
7. Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2003. - 256 с.
8. Ю.А. Тихомиров. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. - 1998. - № 1. - С. 5 - 14.
9. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.
10. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / За заг. ред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2007. - 416 с.
11. Обсуждение проблем административного процесса в СССР // Сов. государство и право. - 1963. № 1. - С. 131 (выступление М. И. Пискотина).
12. Стариков Ю.Н. Административная юстиция. - М., 2001;
13. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. - М., 2002.
14. Стариков Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. - 2000. - № 2. - С. 101-114.
15. Стариков Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции // Государство и право. - 2004. - № 6. - С. 5-13.
16. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. - 20с.
17. Клейман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной Практикой // Социалистическая законность - М., - 1946. - С. 10-16.
18. Махина С.П. Управленческий и административный процесс: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук.- Воронеж, 1998. - 188 с.
19. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского ун-та. - 1998 - № 4. Сер. 11 "Право". - С. 25 - 37.
20. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. - К., 1970.
21. Ю.Н. Стариков. Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал российского права № 3/4. - 1990. - С. 203 - 214.
22. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., 1968.
23. Сорокин В.Д. Метод правового регулирования: теоретические проблемы. М., 1976.
24. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., 2003.

25. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. - 2000. - №9. - С. 6 - 17.
26. Козлов ЮМ. Предмет советского административного права. М., 1967.
27. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970.
28. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 1972.
29. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский, [и др.]; под ред. Н.Ю. Хаманевой. - М.: ТК Велби, Из-во Проспект, 2008. - 704 с.
30. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правообразования. - Новосибирск, 1967. - С. 16 - 38.
31. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
32. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления. - К., 1979.
33. Адміністративно-процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. - К.: Юрінком Інтер, 2008. - 496 с. - Бібліогр.: с. 488-495.
34. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. - Рос. Мовою. - К.: Літера ЛТД, 2001. - 336 с.
35. В. Селіванов. Н. Діденко, 2001. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні // Право України, - 2001. - № 11. - С. 15-22.
36. Авер'янов В.Б. Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права - закономірність українського перетворення // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корещького НАН України. - К, 2000. - Вип. 11. - С. 201.
37. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
38. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: - "Одиссей", 2005. - 880с.

УДК 347.151.17

В.Г. Гриценко

**■ СТАНОВЛЕННЯ ТА РЕФОРМЕНІ ЗМІНИ  
У СТРУКТУРІ ІНСТИТУТУ РЕЄСТРАЦІЇ  
■ ФІЗИЧНИХ ОСІБ**

У статті досліджені проблемні питання реформування інституту фізичних осіб. Викладені пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів державної влади у сфері реєстрації людини та громадянина від її народження та яка проживає або тимчасово перебуває на території України.