

Гуть Н. Ю.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ****CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN MODERN SCIENCE
OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS**

У роботі аналізуються представлені в юридичній науці концепції адміністративного процесу. Констатується, що кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах. Водночас найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі три із них: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Представники широкого розуміння адміністративного процесу стверджують, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права, а всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепції адміністративного процесу, по-перше, переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, яка пов'язана з адміністративно-юрисдикційною чи правоохоронною діяльністю компетентних органів, по-друге, стверджують, що організаційні правовідносини рівномірно розподілені між матеріальними і процесуальними правовідносинами. Представники концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, а тому процесуальні відносини виникають лише у сфері здійснення адміністративними судами правосуддя.

Ключові слова: адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, управлінський процес, юрисдикційний процес.

The paper analyzes the concepts of administrative process presented in legal science. It is stated that every concept of the administrative process has the right to exist, because all of them are based on the facts, phenomena and norms actually existing in the legal system of Ukraine. However, three of them are most thoroughly presented in the legal literature: 1) the concept of a broad understanding of the administrative process; 2) jurisdictional (law enforcement) concept of the administrative process; 3) the concept of a narrow understanding of the administrative process. Representatives of a broad understanding of the administrative process argue that the procedural form is present wherever there is a need to implement substantive rules of administrative law, and all organizational legal relations are inherently procedural relations. Representatives of the jurisdictional and law-enforcement concepts of the administrative process, firstly, are convinced that the procedural form can be inherent only in activities related to the administrative-jurisdictional or law-enforcement activities of the competent authorities, and secondly, that the organizational legal relations are evenly distributed between substantive and procedural relations. Representatives of the concept of narrow definition of the administrative process insist that the procedural form relates solely to the activity of one branch of power - the judiciary, and therefore procedural relations arise only in the sphere of administration of justice by the courts.

Key words: administrative process, concepts of administrative process, administrative process, jurisdictional process.

Адміністративний процес є явищем правової дійсності, яке постійно привертає до себе увагу науковців. Пояснюється це тим, що на відміну від інших галузей права, де чітко проведена межа між матеріальними та процесуальними відносинами, в адміністративному праві є велика кількість правовідносин, які науковці час від часу відносять або до групи матеріальних, або до групи процесуальних відносин. Чітких же критеріїв їх поділу наразі немає. Можна лише говорити про існування чисельних наукових підходів щодо розмежування цих відносин на матеріальні та процесуальні.

Таким чином, є декілька основних і менш розповсюджених у юридичній літературі концепцій адміністративного процесу, які зумовлюють його зміст, місце в загальній системі категорій адміністративного права і процесу та його функціональне призначення як однієї із форм діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим важливим бачиться аналіз основних концепцій адміністративного процесу, кожна з яких має свої особливості та відповідним чином впливає на сучасні уявлення про функції адміністративного процесу.

Види та зміст концепцій адміністративного процесу в науці адміністративного права і процесу розкривався в працях Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, О.К. Застрожної, І.О. Картузової, Т.О. Коломоща, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленникова, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, І.В. Панової, В.Г. Перепелюка, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенко, О.В. Фатхутдінової та інших вчених. Разом з тим у юридичній літературі аналіз таких концепцій зводиться здебільшого до характеристики основних постулатів концепції та переліку яскравих представників адміністративного права, які наполегливо у своїх дослідженнях доводять правильність запропонованої ними концепції. При цьому замало праць, в яких би пояснювалась та обґрунтовувалась позиція представників наявних концепцій адміністративного процесу без нищівної критики опонентів. Кожен науковий підхід, авторська думка мають право на існування до тих пір, поки вона не втратила зв'язок з реально існуючим станом речей у праві. Тому кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах.

Отже, огляд видів та змісту основних концепцій адміністративного процесу є корисним як для розвитку теорії адміністративного права і процесу, так і для вдосконалення національного законодавства, що своєю чергою позитивно позначиться на правозастосовній діяльності суб'єктів адміністративного права.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1) визначити основні види концепцій адміністративного процесу, які були представлені в радянські часи, а зараз представлені в науковій літературі України;

2) охарактеризувати особливості кожного з визначених видів концепцій адміністративного процесу.

У юридичній літературі представлено безліч концепцій та окремих авторських підходів щодо визначення адміністративного процесу. Всі вони цікаві з методологічної точки зору, адже кожен автор конструє свої погляди, спираючись на один чи два базових аргументи. Наприклад, представники вузького розуміння адміністративного процесу заявляють, що формою діяльності суду під час здійснення ним правосуддя є юридичний процес, а тому юридичний процес не може бути формою діяльності інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Діяльність цих органів набуває прояву в інших формах, наприклад, у вигляді здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності (що породжує певні теоретичні дискусії стосовно змісту поняття «адміністративна юрисдикція»), надання адміністративної послуги, у вигляді адміністративної процедури тощо. Представники юрисдикційної чи правоохоронної концепції адміністративного процесу заявляють, що основою розмежування процесуальної та непроцесуальної діяльності є визначення відношення такої діяльності до юрисдикційної (правоохоронної) діяльності. Адже, на думку представників цієї концепції, саме юрисдикційна (правоохоронна) діяльність є тим мірилом, яке дозволяє розмежувати між собою процесуальні і непроцесуальні явища. Нарешті, представники концепції широкого розуміння адміністративного процесу за основу класифікації правових явищ на процесуальні і непроцесуальні, беруть поділ норм права та правовідносин на дві групи – статичні і динамічні. Відповідно, робиться висновок, що всі статичні норми належать до матеріальних норм адміністративного права, а всі динамічні – до процесуальних норм адміністративного права. У зв'язку з тим, що будь-яка діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування завжди регламентується «динамічними нормами», то і сама діяльність таких органів набуває процесуального змісту.

Як бачимо, кожна концепція має достатнє теоретичне обґрунтування, а тому оцінити її з точки зору правильності чи неправильності неможливо.

Сьогодні можна говорити про такі три основні концепції адміністративного процесу: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна чи правоохоронна концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Цей висновок потребує обґрунтування.

У юридичній літературі дуже часто згадується концепція управлінського чи позитивного адміністративного процесу. Про управлінський чи позитивний адміністративний процес заговорили в юридичній літературі тоді, коли виникла необхідність у представників концепції широкого розуміння адміністративного процесу обґрунтувати єдність і водночас розбіжності між адміністративним процесом, який пов'язаний із застосуванням до осіб заходів адміністративного примусу, та процесом, який пов'язаний із реалізацією владними суб'єктами тих повноважень, які не мають відношення до адміністративного примусу. З цього періоду в рамках концепції широкого розуміння адміністративного процесу стали виділяти два види адміністративного процесу – юрисдикційний та управлінський [1, с. 187, 192]. Пізніше, у зв'язку з тим, що термін «управління» та «державне управління» став поступово замінюватися іншими поняттями (публічне управління, публічне адміністрування), науковці України почали управлінський та позитивний процеси називати «неюрисдикційний» або «неконфліктний» адміністративний процес. Наприклад, О.В. Кузьменко на підставі аналізу праць інших представників концепції широкого розуміння адміністративного процесу робить такий висновок: «Представники вказаної наукової течії відносять групу так званих неконфліктних відносин до розряду процесуальних. Це своєю чергою дало можливість розширити обсяг предмета адміністративно-процесуального права через об'єднання у його рамках як юрисдикційних, так і неюрисдикційних суспільних відносин» [2, с. 77–78]. Отже, управлінський та позитивний процеси є лише видами адміністративного процесу, доречність існування яких обґрунтовується в межах концепції широкого розуміння адміністративного процесу, а тому вони позбавлені самостійного значення в загальній класифікації концепцій адміністративного процесу, хоча їм іноді присвячуються наукові та навчально-методичні праці. Наприклад, В.Г. Перепелюк у навчальному посібнику «Адміністративний процес. Загальна частина» розглядає особливості управлінського адміністративного процесу [3]. Зі змісту навчального посібника видно, що В.Г. Перепелюк є представником концепції широкого розуміння адміністративного процесу, але незрозумілим залишається те, чому автор в книзі під загальною назвою «Адміністративний процес» обмежився тільки характеристикою особливостей управлінського процесу?

Також у юридичній літературі можна знайти концепцію адміністративного процесу як виду адміністративної процедури. Вона не є розповсюдженою в Україні, а до її яскравих представників можна віднести В.М. Протасова і О.І. Миколенка [4; 5]. Основна ідея цієї концепції полягає в тому, що всі норми і правовідносини за рівнем статичності чи динамічності можна поділити на два види – матеріальні і процедурні. Серед процедурних норм і правовідносин можна виділити дві підгрупи – організаційно-процедурні та процесуальні норми і правовідносини. Відміннос-

ті у думках В.М. Протасова і О.І. Миколенка полягають лише у тому, що перший в основу критерію поділу організаційно-процедурних і процесуальних норм та правовідносин поклав правоохоронну діяльність та правоохоронні відносини, а другий – ступінь правової регламентації процедури. Тобто, на думку О.І. Миколенка, якщо права процедура детально прописана в законодавстві та передбачає додаткові механізми її реалізації, то така процедура є за своєю суттю процесуальною. Якщо ж права процедура має мінімальний рівень правового регулювання та забезпечення (наприклад, відсутні додаткові гарантії її реалізації), то така процедура є за своєю суттю організаційно-процедурною. Таким чином, В.М. Протасов і О.І. Миколенко розглядають адміністративне судочинство лише як одну із процесуальних форм діяльності органів державної влади. Водночас В.М. Протасов одночасно є яскравим представником правоохоронної концепції адміністративного процесу, яка визначає сутність цього правового явища через аналіз та встановлення змісту правоохоронної діяльності і правоохоронних відносин, тоді як значна кількість особливостей в обґрунтуванні адміністративного процесу у працях О.І. Миколенка не дають можливості однозначно зачислити його до однієї із трьох основних концепцій адміністративного процесу. Він, зокрема, вважає, що до адміністративного процесу сьогодні без сумніву можна віднести: 1) діяльність адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАСУ; 2) діяльність органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП; 3) дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; 4) примусові виконання рішень судів та інших органів, які не були виконані в добровільному порядку. Це дає можливість говорити про О.І. Миколенка як вченого, який пропонує додаткову аргументацію щодо доречності існування адміністративно-деліктного процесу та юрисдикційного адміністративного процесу [5, с. 216].

Отже, концепція широкого розуміння адміністративного процесу, юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу та концепція вузького розуміння адміністративного процесу найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі та мають чисельних прибічників.

Коротенько зупинимось на їх відмінностях, які, з одного боку, розкривають специфіку кожної із концепцій, з іншого – показують ті суттєві суперечності, які і сьогодні не дають об'єднатися вченим у питаннях визначення змісту та структури адміністративного процесу.

По-перше, в наявних концепціях адміністративного процесу є суттєві розбіжності стосовно процесуальної форми діяльності. Представники широкого розуміння адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права. Наприклад,

О.В. Кузьменко стосовно цього зазначає: «... йдеться про офіційно впорядкований процес реалізації будь-яких матеріальних норм, а не лише тих, котрі регламентують окремий сектор соціальних відносин (наприклад, у сфері функціонування органів юстиції)» [2, с. 31–32]. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, пов'язаній з розглядом та вирішенням компетентними органами адміністративних проступків чи публічних спорів (юрисдикційний адміністративний процес) або ж з правоохоронною діяльністю компетентних органів, яка може включати до свого змісту не тільки заходи адміністративної відповідальності, а й заходи адміністративного припинення та попередження (правоохоронний адміністративний процес). Наприклад, В.М. Протасов стосовно цього зазначає: «... нема сумніву в тому, що виникнення адміністративного процесу, його функціонування визначають долю охоронного правовідношення (буде воно реалізоване чи ні) ...» [4, с. 88–89]. Представники ж концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, та лише із здійсненням судами правосуддя. Всі інші гілки влади та владні суб'єкти, на їхню думку, реалізують свою діяльність в інших формах, зокрема, органи виконавчої влади у вигляді адміністративних процедур, а парламент у вигляді законотворчості. Наприклад, С.В. Ківалов, І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий стверджують: «Адміністративне судочинство – це новий для нашої національної правової системи вид судочинства, якому притаманні всі риси реалізації судової влади – особлива процесуальна форма, специфічний суб'єкт розгляду справи, широкі гарантії забезпечення прав, свобод та інтересів громадян тощо» [6, с. 16].

Друга відмінність, яка лежить в основі концепцій адміністративного процесу, це різні підходи до класифікації суспільних відносин залежно від їх змісту. Так, представники широкого розуміння адміністративного процесу погоджуються з представниками теорії права, які поділяють за змістом правовідносини на два види – матеріальні та процесуальні, але велику групу правовідносин організаційного характеру (наприклад, стосовно адміністративного порядку розгляду звернень громадян) відносять до процесуальних правовідносин, наполягаючи на тому, що всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Наприклад, О.В. Кузьменко стосовно цього зазначає: «Розглядаючи процесуальні відносини як результат свого роду трансформації матеріальних правовідносин, *слід враховувати наступне* (авторська правка – Н.Ю. Гуть): норми адміністративно-процесуального права регулюють не самі матеріальні відносини (нехай і «трансформовані»), а відносини, що складаються з приводу порядку їх регулювання» [2, с. 107]. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу більше зосереджені не на пере-

гляді чи уточненні самої класифікації правовідносин на матеріальні і процесуальні, а зосередились на критеріях, які б дозволили одну групу організаційних правовідносин залишити у сфері матеріального адміністративного права, а іншу групу організаційних правовідносин – у сфері процесуального адміністративного права. Таким критерієм, як вже зазначалось, виступили відносини, які складаються у сфері реалізації адміністративно-юрисдикційної чи правоохоронної діяльності. Водночас слабкість представників цих концепцій полягає в тому, що відсутні чіткі критерії, які б допомагали конкретне правовідношення чи конкретне правове явище віднести до процесуальної сфери. Наприклад, з одного боку, контрольні перевірки, які здійснюються державними інспекціями, можна розглядати як специфічну юрисдикційну та правоохоронну діяльність, а з іншого боку, контрольні перевірки не завжди викривають факти вчинення протиправних діянь, а тому виникають сумніви щодо їх юрисдикційної та правоохоронної природи. Нарешті, представники концепції вузького розуміння адміністративного процесу за двома напрямками обґрунтовують правильність своїх поглядів, коли звертаються до класифікації правовідносин на матеріальні та процесуальні. Перша група стверджує, що всі організаційні правовідносини входять до складу матеріальних адміністративних правовідносин, процесуальними ж правовідносинами є лише ті, що регламентують порядок розгляду адміністративним судами публічних спорів (Д.М. Бахрах, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін та інші). Друга група науковців наполягає на необхідності вдосконалення класифікації правовідносин на матеріальні та процесуальні шляхом введення до її складу ще одного виду правовідносин, а саме процедурних правовідносин (В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, А.Ю. Осадчий та інші). Таким чином, представники концепції вузького розуміння адміністративного процесу намагаються розмежувати організаційні правовідносини, що складаються в межах адміністративного судочинства, та організаційні відносини, що складаються під час реалізації матеріальних норм органами публічної адміністрації (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування).

Отже, кожна концепція адміністративного процесу є достатньо обґрунтованою і базується на різних методологічних підходах стосовно визначення форм діяльності гілок державної влади та класифікації адміністративних правовідносин залежно від їх змісту.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Є декілька основних і багато менш розповсюджених у юридичній літературі концепцій адміністративного процесу, які зумовлюють його зміст, місце в загальній системі категорій адміністративного права і процесу, а також його функціональне призначення як однієї із форм діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах. Водночас найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі наступні концепції: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Всі вони мають чисельних прибічників у межах адміністративного права.

Всі вище визначені концепції адміністративного процесу є достатньо обґрунтованими і базуються на різних методологічних підходах стосовно визначення форм діяльності гілок державної влади та класифікації адміністративних правовідносин в залежності від їх змісту. Так представники широкого розуміння адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права, а також стверджують, що всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепції адміністративного процесу, по-перше, переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, яка пов'язана з розглядом та вирішенням компетентними органами адміністративних проступків чи публічних спорів, або ж з правоохоронною діяльністю компетентних органів, яка може включати до свого змісту не тільки заходи адміністративної відповідальності, а й заходи адміністративного припинення та попередження (правоохоронний адміністративний процес), по-друге, стверджують, що організаційні правовідносини рівномірно розподілені між матеріальними і процесуальними правовідносинами, критерієм же такого поділу є їх приналежність до адміністративно-юрисдикційної чи правоохоронної діяльності. Представники концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, а тому процесуальні відносини виникають лише у сфері здійснення адміністративними судами правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Сорокін В.Д. Адміністративно-процесуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ...докт-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ; Київський національний університет внутрішніх справ, 2006. 401 с.
3. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.
4. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юридическая литература, 1991. 144 с.
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.О. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.