

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО: ДО ПИТАННЯ ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОВИХ КАТЕГОРІЙ

У статті проаналізовано концепції щодо визначення поняття та розуміння природи адміністративного процесу. Схарактеризовано ознаки адміністративного процесу і зіставлено їх з ознаками адміністративного судочинства. Зроблено висновок, що розглядувані правові явища є відмінними за сутністю та призначенням формами діяльності представників влади.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, «управлінська» концепція адміністративного процесу, «юрисдикційна» концепція адміністративного процесу, провадження.



**Писаренко
Надія
Борисівна,**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного
університету імені
Ярослава Мудрого

Наукову розробку концепції адміністративного процесу було розпочато ще у 60-ті роки ХХ ст. Саме ці роки відзначаються опублікуванням важливих монографічних досліджень Н. Саліщевої «Административный процесс в СССР» (1964) [1] та В. Сорокіна «Проблемы административного процесса» (1968) [2]. Їх автори фактично запропонували науковій спільноті обговорити аргументи на користь або спростування двох різних концепцій щодо визначення поняття та розуміння сутності розглядуваного правового явища – концепцій «юрисдикційного» та «управлінського» адміністративного процесу.

Нині представники вітчизняної адміністративно-правової науки, продовжуючи дискутувати стосовно вагомості згаданих аргументів, слушно зауважують, що невирішене питання щодо сутності адміністративного процесу визначається тенденцією до «хронізації» [3, с. 39]. Очевидно, що ця тенденція підтримується тим, що після прийняття 2005 року Кодексу адміністративного судочинства України додатково виникла ще й проблема встановлення співвідношення таких категорій, як «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство».

Для розв'язання цієї проблеми українські правники пропонують, як правило, найпростіший шлях,

а саме розглядати адміністративне судочинство як структурний елемент адміністративного процесу.

Так, О. Кузьменко в дисертаційному дослідженні «Адміністративний процес у парадигмі права» констатує, що адміністративний процес має складну та розгалужену структуру, де домінуючою видовою категорією є провадження. Далі науковець обґрунтовує доцільність виокремлення у структурі процесу двох груп проваджень – неконфліктних і конфліктних. До конфліктних поряд із провадженням дисциплінарним, з розгляду звернень громадян та у справах про адміністративні делікти віднесено також так зване адміністративно-позовне провадження. Останнє охоплює процесуальні стадії, етапи та дії, що регламентовані нормами КАС [4]. Тобто з позиції згаданої авторки категорії «адміністративно-позовне провадження» та «адміністративне судочинство» є синонімічними, і відповідно судочинство є структурним елементом процесу.

На жаль, О. Кузьменко використовує у своїх роботах різні терміни для визначення одного й того ж правового явища – адміністративного судочинства. Так, у монографії, видання якої передувало захисту дисертації, науковець замість «адміністративно-позовного провадження» пропонує словосполучення «провадження щодо розгляду справ в адміністративних судах» та, характеризувавши останнє в параграфі, присвяченому конфліктним провадженням [5, с. 290–307], чомусь не включає його до відповідного переліку [5, с. 214]. У навчальному посібнику «Курс адміністратив-

ного процесу», опублікованому 2013 року, О. Кузьменко, фактично описуючи адміністративне судочинство, називає цю форму владної діяльності провадженням в адміністративному суді або адміністративно-судочинським провадженням [6]. Причому така заміна термінів відбувається без будь-яких пояснень, а тому виглядає як найменш невиправдана.

Видаються близькими позиції Е. Демського та В. Перепелюка. Перший наголошує на існуванні двох форм адміністративного процесу – управлінської та судової. Серед проваджень, що формують структуру процесу, він виділяє провадження у сфері управління, адміністративно-деліктні, а також провадження з адміністративного судочинства [7, с. 110, 111, 119]. В. Перепелюк також акцентує увагу на 2-х формах діяльності суб'єктів влади – управлінському й судовому адміністративних процесах [8].

Цікавою для обговорення вважаємо точку зору С. Стеценка, який виокремлює три складові адміністративного процесу: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічноправових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [3, с. 44].

Цей науковець дещо відходить від систематизації проваджень, що

наповнюють процес, але слушно виокремлює чітко визначені «блоки», які у свою чергу представлені певними провадженнями. Виникає лише питання щодо першого «блоку» – адміністративно-судового процесу. Він може бути схарактеризований через провадження, а саме – через провадження в суді першої інстанції, апеляційне, касаційне провадження, а також провадження з перегляду судових рішень Верховним Судом України. Але всі ці провадження суттєво відрізняються від тих, що репрезентують адміністративно-управлінський або адміністративно-юрисдикційний процеси; вони є провадженнями іншого гатунку. Результатом їх перебігу є вирішення однієї конкретної юридичної справи. Можна, безумовно, обговорювати питання виокремлення в адміністративному судочинстві як самостійних процесуальних форм позовного провадження й провадження з розгляду справ за поданнями суб'єктів владних повноважень. Однак і в цьому разі хоча і йдеться про діяльність щодо розв'язання певних юридичних справ, але така діяльність завжди є правозастосовною, юрисдикційною та здійснюваною виключно судовими органами. У той час як, приміром, поняттям «адміністративно-управлінський процес» можна охопити як правозастосовну, так і правотворчу чи юрисдикційну діяльність; як діяльність органів виконавчої влади, так і таку, що справджується представниками інших гілок влади або навіть представниками недержавних формувань.

З урахуванням викладеного можемо стверджувати, що наведені

точки зору щодо співвідношення досліджуваних правових категорій різняться лише тим, як визначено місце судочинства у структурі процесу. Привертає увагу й те, що всі згадані автори при формулюванні своїх позицій щодо структурних елементів процесу уникають використання словосполучення «адміністративне судочинство». Можемо лише припустити: науковці чітко усвідомлюють його самодостатність, що, на наш погляд, дозволяє піддати сумніву можливість сприйняття адміністративного судочинства як складової адміністративного процесу.

Подібні сумніви лунають у науковому середовищі. Так, Р. Миронюк відзначає, що судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації є настільки різними явищами, що не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають прикметники судовий («судовий адміністративний процес»), управлінський («управлінський адміністративний процес»), правоустановчий («правоустановчий адміністративний процес»), деліктний («адміністративно-деліктний процес»). На думку цього автора, у такій ситуації вихід може бути лише один: кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала жодного різночитання і була б чіткою та однозначною [9, с. 7, 8].

На підтримку наведеної позиції, однак не ставлячи за мету розв'язати термінологічну проблему, пропонуємо проаналізувати, а саме розглянути та зіставити окремі ознаки

адміністративного судочинства й адміністративного процесу. При цьому наголошуємо, що процес сприймаємо в широкому розумінні, тобто як порядок здійснення публічного управління, який опосередковує (а) правотворчість з боку суб'єктів, уповноважених приймати підзаконні нормативні акти, та (б) правозастосування, тобто діяльність представників влади щодо ухвалення актів, якими розв'язують індивідуальні юридичні справи. Підкреслимо також, що результатом правозастосування за правилами адміністративного процесу може бути як видання акта, що забезпечує реалізацію особами їх прав, свобод чи інтересів, так і вирішення правового конфлікту. Безумовно, розглядуваний процес не охоплює правозастосовну діяльність, пов'язану з вирішенням судових справ, за виключенням лише справ про адміністративні правопорушення.

В. Сорокін відзначав, що юридичний процес – це складне та багатогранне правове явище, що об'єднує в собі загальні ознаки, які розповсюджуються на всі його різновиди [10, с. 7]. На наш погляд, однією з найцікавіших робіт, в якій крім іншого йдеться і про такі ознаки, є видана 1985 року колективна монографія харківських науковців «Теория юридического процесса». Її автори вважають, що головною, визначальною рисою процесу як правової форми діяльності є те, що вона (форма) завжди пов'язана з розглядом юридичних справ, тобто обставин (фактів), які досліджуються на основі закону, а їх наслідки спрямовуються на його виконання. Науковці також зауважу-

ють, що такі справи, як правило, кваліфікують як правопорушення або як спори про право [11, с. 53].

Без сумніву, коло юридичних справ, розглядуваних за правилами адміністративного процесу, значно ширше. Зазвичай вони зумовлені бажанням осіб реалізувати надані їм права, свободи чи інтереси або виконати покладені обов'язки. Отже, більшість із них не пов'язана з конфліктами. Про конфлікти як про факти, що зумовлюють таку діяльність, як адміністративний процес, йдеться тільки у 3-х випадках – у разі скоєння адміністративних правопорушень, учинення особами, що перебувають на публічній службі, дисциплінарних проступків, а також при виникненні суперечок між фізичними або юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, розв'язання яких відбуватиметься в позасудовому порядку. Тільки в останньому з цих випадків правила адміністративного процесу мають бути прилаштовані до оцінки рішень, дій чи бездіяльності представників влади.

Адміністративне судочинство завжди спрямовано на вирішення конфліктів юридичних, які полягають у протиборстві суб'єктів права з приводу застосування, порушення або тлумачення правових норм [12, с. 10]. Причому конфлікти, які розглядаються за правилами адміністративного судочинства, відзначаються тим, що виникають з відносин між «нерівними» їх учасниками. Тому в судочинстві обов'язково запроваджуються правила, які дозволяють урівноважити в судовому процесі можливості підвладних осіб і представників влади,

наслідком чого має бути об'єктивна оцінки діяльності останніх.

До однієї з похідних ознак, що конкретизують природу юридичного процесу, автори згаданої вище монографії відносять те, що ця форма діяльності справджується тільки уповноваженими суб'єктами [11, с. 55]. Для розкриття цієї ознаки як такої, що дозволяє окреслити особливості адміністративного процесу й адміністративного судочинства, важливо встановити, яку гілку влади репрезентують ці уповноважені суб'єкти.

У зв'язку з цим не можемо не пригадати вельми змістовну дискусію, що тривала у 2004–2005 рр. на шпальтах журналу «Государство и право» з приводу визначення понять «адміністративна юстиція», «адміністративне судочинство» та «адміністративний процес». Її розпочав Д. Бахрах у відповідь на низку публікацій Ю. Старілова.

Причиною для розгортання дискусії стало те, що, на думку Д. Бахраха, автор у своїх роботах помилково, за відсутності переконливих аргументів пропонував відмовитися від терміна адміністративна юстиція, замінивши його на адміністративне судочинство, яке Ю. Старілов вважав ідентичним поняттю «адміністративний процес». Обґрунтовуючи свою незгоду з такою позицією, Д. Бахрах справедливо відзначав, що відмінність між адміністративним процесом та адміністративним судочинством полягає насамперед у тому, що йдеться про діяльність та правове регулювання різних видів публічної влади: адміністративний процес – це врегульована правом діяльність пуб-

лічної виконавчої (адміністративної) влади, а адміністративне судочинство – форма правосуддя. Науковець також акцентував увагу на чисельності суб'єктів адміністративної влади, на різноманітності адміністративних справ (правотворчих, правонаділяючих, юрисдикційних); зазначав, що процедури розгляду цих справ порівняно з судовими процедурами мають бути простішими, адже вони (справи) потребують швидкого вирішення [13, с. 20, 22].

Зауважимо, що і В. Сорокін майже в усіх своїх публікаціях наголошував, що адміністративний процес має яскраво виражену юридично управлінську природу. А в одній з останніх робіт – монографії «Административный процесс и административно-процессуальное право» – науковець аргументовано стверджував, що в кожного виду юридичного процесу своє владне джерело – відповідна гілка державною влади; для адміністративного процесу це – влада виконавча, юридичною формою реалізації якої і постає цей вид процесу [10, с. 11, 22].

До наведених тверджень славетних правознавців дозволимо собі додати таке: очевидним є те, що структура адміністративного процесу, яка представлена сукупністю надзвичайно відмінних проваджень, адекватно відображає зміст і функції саме виконавчої влади. У свою чергу провадження, які формують адміністративне судочинство, створюють уявлення про сутність і призначення влади судової.

Характеризуючи юридичний процес, автори монографії «Теория юридического процесса» відзначають,

що він завжди виявляється у виконанні операцій із нормами права [11, с. 53]. Дійсно, і в адміністративному процесі, і в адміністративному судочинстві суб'єкти владних повноважень ставляться в умови, за яких мають безпосередньо застосовувати норми права для вирішення конкретних юридичних справ. При цьому застосуванню підлягають як норми матеріальні (бо це призводить до розв'язання питань, покладених в основу справ), так і процесуальні (бо звернення до них дозволяє реалізувати оптимальну процедуру досягнення визначеної мети).

Діяльність у межах кожного з проваджень, що входить до структури адміністративного процесу, вимагає звернення до матеріальних норм права, які спрямовані на регламентацію відносин, що виникають у певній сфері суспільного життя. Тому на таку діяльність уповноважено суб'єктів, що спеціалізуються на здійсненні управлінського впливу на учасників цих відносин; вони (суб'єкти) у змозі виконати операції із такими «спеціальними» нормами на належному професійному рівні.

Щодо кваліфікованого оперування нормами процесуальними, то це стає можливим, якщо відповідні процедури більш-менш чітко описано в нормативно-правових актах. Наприклад, таку чіткість гарантовано прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги», окремі положення якого присвячено саме окресленню порядку надання послуг [14]. Разом із тим слід визнати, що адміністративний процес нині не забезпечений належним правовим регу-

люванням. Об'єктивно це зумовлено складністю уніфікації процедур щодо виконання діяльності за численними та надзвичайно різноплановими провадженнями, більшість з яких, як зазначалося вище, зорієнтовано на створення умов для реалізації особами прав, свобод та інтересів, задекларованих у нормах права різної галузевої належності.

На врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням юридичних справ за правилами адміністративного судочинства, спрямовано насамперед приписи Кодексу адміністративного судочинства України. Можна також звертатися до положень Основного Закону нашої держави, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також до приписів інших нормативно-правових актів, якщо про це прямо вказано в Кодексі. Очевидно, що така визначеність щодо порядку здійснення судочинства пояснюється тим, що ця діяльність вимагає регламентації, яка б гарантувала єдність судової практики щодо вирішення певних видів правових конфліктів.

Підсумовуючи викладене відзначимо, що зіставлення навіть декількох ознак, притаманних і адміністративному процесу, і адміністративному судочинству, дозволяє констатувати, що ці правові явища суттєво різняться. Вони не можуть охоплюватися одним поняттям, бо є відмінними за сутністю та призначенням формами діяльності представників влади. Питання щодо запровадження термінів для визначення цих явищ залишається відкритим. Напевно, що його

розв'язання вимагає серйозних наукових розробок, які мають призвести до введення у правотворчій та правозастосовний обіг зрозумілих юридичній спільноті понятійно-термінологічних новел.

Список використаних джерел:

1. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
2. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.
3. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39–46.
4. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Кузьменко О. В. – К., 2006. – 32 с.
5. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. / О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
6. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 206 с.
7. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
8. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.
9. Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права / Р. В. Миронюк // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 9. – С. 4–10.
10. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юрид. Ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
11. Теория юридического процесса / под. ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 192 с.
12. Кудрявцев В. Н. Юридический конфликт / В. Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1995. – № 9. – С. 9–14.
13. Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 19–25.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

Писаренко Н. Б. Административный процесс и административное судопроизводство: к вопросу о соотношении правовых категорий.

В статье проанализированы позиции ученых относительно определения понятия и уяснения природы административного процесса. Охарактеризованы черты административного процесса и сопоставлены с чертами административного судопроизводства. Сделан вывод, что данные правовые явления являются отличными по своей сущности и предназначению формами деятельности представителей власти.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, «управленческая» концепция административного процесса, «юрисдикционная» концепция административного процесса, производство.

Pysarenko N. B. Administrative Process and Administrative Legal Proceeding: Revisiting the Correlation of Legal Categories.

The article analyzes the viewpoint of the scientists on the definition and understanding of the administrative process subject matter. Two concepts of administrative process are mentioned – «managerial» and «jurisdictional». It is emphasized that the discussion on the validity of arguments in favor of or refutation of each of these concepts has lasted for almost half a century. It was remarked that the debate sharpened after the adoption in 2005 of the Code of Administrative Legal Proceeding of Ukraine because domestic scientists encountered the question of the correlation between such legal categories as "administrative process" and "administrative legal proceeding".

Features of the administrative process are characterized and compared with the features of the administrative legal proceeding in the article. Particularly the question is that a number of legal cases tried according to the rules of administrative process is much wider than the range of cases that are resolved under administrative legal proceeding. As a matter of fact the process is a combination of multiple and diverse proceedings, most of which are focused on the creation of conditions for realization of individual rights, freedoms and interests. While proceeding is exclusively aimed at solving legal disputes. It is pointed out that administrative process accompanies activity of public administration representatives and administrative legal proceeding provides activity of representatives of judiciary. It was noted that to unify procedures that form the administrative process is impossible; rules of administrative legal proceeding are clear and deliberate as they have to ensure unity of jurisprudence.

As a result, it was concluded that the administrative process and administrative legal proceeding are different forms of government entities, and therefore they cannot be covered by one concept.

Key words: administrative process, administrative legal proceeding, «managerial» concept of the administrative process, «jurisdictional» concept of administrative process, proceeding.

Стаття надійшла до редакції 10.03.2015