

## ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

*Серватюк Л.В.,*

*доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Національної академії Державної прикордонної служби України,  
м. Хмельницький, к.ю.н., доцент*

*Кучер Ю.А.,*

*старший викладач кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Національної академії Державної прикордонної служби України*

У сучасній науці українського права, адміністративного права у тому числі, відсутній єдиний підхід до визначення поняття адміністративного процесу. Причому це стосується останнього і як галузі права, і як науки.

Дискусія стосовно змісту юридичної категорії «адміністративний процес» у вітчизняній науці адміністративного права продовжується не одне десятиліття. В більшості це спір доктринальний, але в сучасній ситуації, коли здійснюється подальший розподіл повноважень між гілками державної влади та в умовах адміністративної реформи, він набуває практичного значення.

У науці адміністративного права в даний час можна говорити про наявність двох концепцій у підході до проблеми про сутність і значення вживання категорії «адміністративний процес» - юрисдикційної та управлінської. В основі юрисдикційної концепції лежить конфлікт, який необхідно вирішити в визначеному порядку, в тому числі з подальшим застосуванням юридичних санкцій. Зародження цієї концепції пов'язують з ім'ям видатного радянського адміністративіста Н.Г. Саліщевої [1]. В основі ж широкого розуміння адміністративного процесу лежить судження про те, що вся виконавчо-розпорядча діяльність повинна здійснюватися на основі певних правил,

причому ці правила носять процесуальний характер (В. М. Горшеньов та В. Д. Сорокін [2; 3]).

На наш погляд, для того аби розглянути дане питання насамперед необхідно звернутися до загального поняття процесу, до поняття юридичного процесу зокрема, а також до питання про співвідношення матеріального і процесуального права в юридичній теорії. Без дослідження зазначених загальнотеоретичних категорій неможливо вирішити зазначену вище проблему.

Для вивчення поняття юридичного процесу (від лат. *processus* - просування) доцільно спочатку розглянути проблему співвідношення матеріального і процесуального у праві. Традиційно в теорії права це питання висвітлюється в такий спосіб, що норми всіх галузей права спрямовані на регулювання суспільних відносин, які реально склалися між людьми і повинні бути організовані з допомогою правового регулювання є матеріальними нормами. [4, 261]. Встановлюючи дані правові норми, держава також визначає і форми їх реалізації, тим самим регулюючи діяльність відповідних суб'єктів по застосуванню і виконанню цих норм. Тому поряд з матеріальними виникають особливі правові норми, які за своїм характером відрізняються від матеріальних приписів та іменуються процесуальними, що утворюють у своїй сукупності конкретні галузі процесуального права [5, 11].

Предметом регулювання норм процесуальних галузей права є організаційні суспільні відносини, тобто такі, які визначають засоби реалізації норм матеріального права і де учасниками, як правило, виступають орган держави, посадові особи. Вони організуються заради «чужих» інтересів [4, 261]. Вважається, що процесуальне та матеріальне право співвідносяться як форма і зміст [6, 6]. Існування розмежування зазначених норм визначалося донедавна головним чином наявністю законодавчо відокремлених галузей цивільного процесуального, господарського процесуального та кримінального процесуального права, а термін «юридичний процес» продовжує досліджуватися в рамках окремих галузей процесуального права. Відповідно загальноживаними є поняття: цивільний процес, господарський процес, кримінальний процес, а також конституційний. Але на даний момент ми маємо в Україні поряд із зазначеними ще й таку галузь права як адміністративне процесуальне право та відповідно такий вид процесу як адміністративний процес.

Початок дискусії серед вчених-юристів про співвідношення матеріального і процесуального права поклали трактування і різночитання висловлювання про матеріальне і процесуальному К. Маркса, який писав, що «матеріальне право ... має свої необхідні, властиві йому процесуальні форми ... Процес і право так само тісно пов'язані один з одним як, наприклад, форми рослин і тварин пов'язані

з м'ясом і кров'ю тварин. Один дух повинен одушевляти процес і закони, бо процес є лише форма життя закону, отже прояв його внутрішнього життя» [7, 158].

Але поняття «матеріальної галузі права» в системі права ми не зустрічаємо ні в назвах підручників, ні у назвах відповідних галузей права; немає його і в законодавчих актах. Про матеріальне право, матеріальні норми, матеріальні правовідносини говорять тільки тоді, коли переходять до цивільного, адміністративного, господарського або кримінального процесу, коли треба відокремити і не змішувати їх з процесуальним правом, процесуальною нормою, процесуальними правовідносинами.

Отже, своєрідність предмета правового регулювання процесуальних норм вбачається в тому, що він включає в себе суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації норм всіх галузей права. Матеріальне право регулює предметні («матеріальні») відносини, а процесуальне право – це організаційне право. На думку авторів відомого підручника з правознавства, процесуальне право – це норми, які визначають юридичні засоби і порядок діяльності щодо здійснення та захисту норм матеріального права, тобто процесуальне право складають правові норми, що регламентують порядок, форми і методи реалізації прав і обов'язків, встановлені у нормах права [8, 680].

У Конституції України відсутні згадки про види юридичного процесу чи форми судочинства у нашій державі. Однак частина 2 статті 124 Конституції України говорить, що судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції [9]. Стаття 18 Закону України «Про судоустрій і статус судів» каже, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, а у ч. 3 ст. 21 вказується на те, що місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, передбачені процесуальним законом [10]. Отже, як бачимо, законодавець якщо не ототожнює, то обумовлює судочинство процесом.

При дослідженні сутності адміністративного процесу ми бачимо радикально різні думки. Так, І.М.Лазарєв розуміє під адміністративним процесом зовнішній оперативно-виконавчий та правоохоронний процеси (ліцензування, державна реєстрація, видача різних дозволів, погоджень, притягнення громадян до адміністративної та кримінальної відповідальності тощо), а внутрішні відповідні процеси (процеси діловодства, атестації, розстановки кадрів тощо) залишає поза сферою дії адміністративного процесу [5, 34].

Представники української сучасної школи адміністративного права [11, 277] підтримують думку про те, що адміністративний процес

складається з адміністративних проваджень, повний перелік яких називають практично неможливим: за зверненнями громадян; провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження з видачі ліцензій; провадження з надання громадянам пільг, виконавче провадження, дисциплінарні провадження; провадження у справах щодо адміністративних правопорушень та інші, підтримуючи широку концепцію адміністративного процесу. Близьким до цієї думки є й Е.Ф. Демський [12, 7]. В.Г. Перепелюк спробував уніфікувати усі види проваджень щодо процедури та підвести їх під загальні вимоги процесуального права у вузькому розумінні [13]. На відміну від них Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. у своєму підручнику «Адміністративний процес України аналізують закономірності становлення та розвитку вітчизняного інституту адміністративної юстиції [14, 2].

Український законодавець повинен визначитись й прийняти вузьку (юрисдикційну, судову) або широку (управлінську) концепцію розуміння адміністративного процесу, оскільки ввівши у правове поле назву «Кодекс адміністративного судочинства» поряд із назвами «Цивільний процесуальний кодекс України», «Кримінальний процесуальний кодекс України», «Господарський процесуальний кодекс України» фактично вніс плутанину в класифікацію галузей національного права України. Вирішення дилеми можна знайти у зарубіжній законотворчості. Так, у США в 1946 р. був прийнятий закон стосовно адміністративних процедур, у Польщі у 1960 р. - адміністративно-процесуальний кодекс. До прикладу останній досі чинний з певними змінами та доповненнями й містить положення про докази, порядок слухання справи, оскарження рішень до адміністративного суду, порядок видачі довідок, регулювання скарг та заяв, здійснення нагляду й контролю тощо. [15, 606-607]. Польща продовжує користуватися й ще одним законом 1960 р. про адміністративну процедуру, поряд з ним діє Закон 2002 р. «Про судочинство в адміністративних судах» [16]. Як бачимо польський законодавець обрав вузьке тлумачення адміністративного процесу нарівні з кримінальним чи цивільним.

З огляду на вищенаведені міркування поділяємо думку В.В. Зуй [17, 56], що для в Україні цілком виправданим є звернення до закордонної практики побудови системи адміністративно-процесуального законодавства і вважаємо і вважаємо за доцільне розробити й ухвалити чіткі адміністративні процедури розгляду справ і спорів щодо процесуальної діяльності органів влади, а тому для регламентування таких процедур необхідно ухвалити спеціальний нормативно-правовий акт, наприклад Адміністративно-процедурний кодекс України, проекти якого 2008 та 2012 років уже знаходяться на розгляді Верховної Ради України.

Крім того, прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб тощо [18].

У такому спеціальному кодексі бажано передбачити не тільки типи та види адміністративних процедур, але й критерії щодо індивідуальних актів і дій в результаті здійснення відповідних процедур та порядок прийняття підсумкових рішень та єдиний порядок їх оскарження. До того назву «Кодекс адміністративного судочинства України» доцільно змінити на «Адміністративний процесуальний кодекс України».

### Список використаних джерел:

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Салищева Н. Г. - М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
2. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству / Горшенев В. М. // Проблемы правоустройства: сборник. – Новосибирск, 1967. С. 16-38.
3. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса / Сорокин В.Д. - М.: Изд. «Юридическая литература», 1968, – 144 с.
4. Загальна теорія держави і права: / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
5. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук / Лазарев И.М. – М. – 2002. – 199 с.
6. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционное производство / Якимов А.Ю. // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5-10
7. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2-е изд., – М.: гос. изд-во политической литературы, 1955. – Т. 1. – 629 с.
8. Правознавство: / За заг. ред. В. Ф. Опришка, Ф. П. Шульженка. – К.: КНЕУ, 2003. – 767 с.
9. Конституція України від 28.06.1996р. зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. зі змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
11. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник / Колпаков В. К., Кузьменко О. В. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
12. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
13. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник / Перепелюк В. Г. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
14. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навчальний посібник / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. - Київ.: Прецедент, 2007. – 531 с.
15. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Тихомиров Ю.А. – М.: 2001. – 652 с.
16. Конституции государств (стран) мира. Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/949>
17. Зуй В.В. Правові аспекти запровадження та розвитку адміністративної юстиції: досвід України та зарубіжних країн / Зуй В.В. // Право і безпека. – 2012. – № 4 (46). – С. 53-57
18. Проект Адміністративно-процедурного кодексу чітко регламентує відносини особи і влади // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245792471&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245792471&cat_id=244276429)