

ЩОДО ШИРОКОГО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ЗАГАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКА КОНЦЕПЦІЯ

REGARDING A BROAD UNDERSTANDING OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: A GENERAL MANAGEMENT CONCEPT

Адміністративний процес є складним явищем, яке має системний характер завдяки широкій сфері нормативного регулювання. Він охоплює різноманітні аспекти діяльності публічної адміністрації та численні категорії індивідуальних справ. У цьому контексті особливої уваги заслуговує питання наукового обґрунтування окремих складових адміністративного процесу. Динамічне вирішення проблеми структурних елементів адміністративного процесу безпосередньо впливає на подальшу кодифікацію адміністративно-процесуального права та визначає ефективність функціонування державної влади в інтересах громадян, суспільства і держави.

Юридичний процес як комплексне явище включає в себе конституційний, кримінальний, цивільний, господарський та адміністративний процеси. Їхня відмінність зумовлена специфікою відповідних галузей матеріального права.

Варто також враховувати такі аспекти: кількість галузей матеріального права значно перевищує кількість процесуальних галузей. У випадках, коли певна сфера права не має власного процесуального регулювання, правозастосовна діяльність здійснюється в межах існуючих процесуальних норм однієї з визначених галузей. Крім того, у межах однієї галузі матеріального права можуть існувати різноманітні правові норми, що потребують диференційованого процесуального підходу для їх реалізації. Також у деяких ситуаціях слід враховувати специфіку конкретних правових спорів, що обумовлює виникнення окремих процесуальних проваджень із нетиповими характеристиками в межах єдиної процесуальної системи.

Водночас не можна погодитися з твердженням, що адміністративний процес є виключно формою управлінської діяльності органів виконавчої влади. Деякі його складові, які регулюються процесуальними нормами, не мають управлінського характеру, оскільки не передбачають владо-організаційного впливу суб'єкта управління на об'єкт. Наприклад, юрисдикційна діяльність, яка полягає у розгляді та вирішенні адміністративно-правових спорів, не є управлінською за своєю суттю.

Аналіз еволюції доктринальних підходів до розуміння адміністративного процесу свідчить, що у вітчизняній правовій науці тривалий час домінували дві основні концепції: вузьке та широке трактування цього явища. Прихильники вузького підходу визначили адміністративний процес переважно як юрисдикційну діяльність органів публічної адміністрації (а в деяких випадках і судів), що спричинило появу так званої «юрисдикційної» концепції. Її головним критерієм є наявність спору (конфлікту) між сторонами адміністративних правовідносин, що стає підставою для виникнення адміністративно-процесуальних відносин.

Ключові слова: адміністративний процес, загально-управлінська концепція, юрисдикційна концепція, галузь права, органи влади.

Administrative process is a complex phenomenon, the systemic nature of which is determined by a significant amount of subject regulation, covering a wide variety of areas of public administration and numerous categories of individual cases. Against this background, the problem of scientific determination of individual components of the administrative process deserves special attention. After all, all codification activities in the field of administrative procedural law, as well as the effective functioning of the entire system of state power for the benefit of man, society and the state as a whole, will depend on how dynamically the problem of the links of the administrative process system will be solved. The legal process as a systemic formation includes: constitutional, criminal, civil, economic, administrative processes. The difference between them is due primarily to the features that are characteristic of the relevant branches of substantive law.

At the same time, it is necessary to take into account the following factors: there are much more branches of substantive law than procedural branches. Therefore, legal activity in the absence of its own procedural law is carried out within the framework of the process provided for by one of the specified processes; within the framework of one branch of substantive law, various norms have features that require a certain procedural distinction in terms of their provision; in some cases, it is necessary to take into account the peculiarities of specific cases. This leads to the fact that within the framework of one procedural branch, one type of legal process, different types of procedural proceedings with uncharacteristic features appears.

At the same time, it is impossible to agree that a specific feature of the administrative process is that it is a type of administrative activity of executive bodies. Certain types of activities that are regulated by procedural norms are not administrative in nature, that is, they are not associated with the authoritative organizing influence of the subject of management on the object, for example, jurisdictional activities that are associated with the consideration and resolution of administrative legal disputes.

Paying attention to the genesis of doctrinal approaches to understanding the essence and content of the administrative process, it is worth noting that for a long time in domestic legal science there were two main vectors of understanding the administrative process: narrow and broad. The "narrow" understanding of the administrative process was reduced to its definition as a purely jurisdictional activity of public administration bodies (in some cases, also of judicial bodies), therefore this concept of defining the administrative process was called "jurisdictional". The basis of this concept is the sign of the presence of a dispute (conflict) between participants in administrative legal relations, which is a prerequisite for the emergence of administrative-procedural relations.

Key words: administrative process, general management concept, jurisdictional concept, branch of law, authorities.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.43.34>

Шерстюк Г.М.

к. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету превентивної діяльності Національної поліції України Одеський державний університет внутрішніх справ

Корнієнко В.О.

к. юрид. наук, магістр публічного управління та адміністрування

Вишняк І.О.

к. наук з держ. упр.

Танасогло О.М.

магістр публічного управління та адміністрування

Постановка проблеми. Дослідження сутності та змісту адміністративного процесу залишається одним із ключових напрямів у науці адміністративного права та правозастосовній практиці. Особливої актуальності ця проблема набула в контексті становлення адміністративної юстиції в Україні. Із запровадженням та набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) питання щодо визначення адміністративного процесу як адміністративно-правового явища вимагають переосмислення фундаментальних наукових підходів і концепцій, що пояснюють його природу та особливості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує підхід до визначення адміністративного процесу, заснований на двох основних концепціях: вузькому (юрисдикційному) та широкому (загальноуправлінському) розумінні. Вузьке розуміння адміністративного процесу розглядає його як сукупність юридичних дій, пов'язаних із розглядом і вирішенням справ про адміністративні правопорушення, а також застосуванням заходів адміністративного примусу. Прихильниками цієї концепції є такі науковці, як А.А. Мельніков, А.А. Дьомін, А.Я. Якімов та інші.

Метою статті є виявлення певних недоліків, що впливають на теоретичну та практичну значущість широкого розуміння адміністративного процесу. Зокрема, варто звернути увагу на те, що діяльність органів виконавчої влади щодо вирішення індивідуально-конкретних справ не завжди має адміністративно-процесуальний характер з точки зору законодавчої регламентації. Наприклад, діяльність органів внутрішніх справ із розслідування злочинів не підпадає під дію адміністративного законодавства, а регулюється нормами кримінально-процесуального права.

Крім того, питання про обов'язкового суб'єкта адміністративного процесу, відповідального за його здійснення, залишається невизначеним. У науковій літературі найчастіше зазначається, що адміністративно-процесуальна діяльність не є виключною компетенцією органів виконавчої влади, або ж підкреслюється, що адміністративно-процесуальне вирішення справ здебільшого має позасудовий характер, допускаючи участь судових органів. Отже, провідна роль представників адміністративних органів (органів публічної адміністрації) у таких правовідносинах не є визначальною ознакою адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Недосконалість широкого підходу до розу-

міння адміністративного процесу проявляється у складності визначення його структури та принципів. Зокрема, віднесення частини адміністративних проваджень до неюрисдикційних без врахування їхніх особливостей нівелює специфіку окремих видів проваджень, таких як нормотворчі. Крім того, неможливо говорити про єдину систему принципів адміністративного процесу, оскільки, наприклад, принцип презумпції винуватості застосовується лише до окремих юрисдикційних проваджень і не поширюється на більшість інших.

Деякі науковці підтримують ідею існування різновидів адміністративного процесу, проте такий підхід також викликає певні застереження. Запропонована структура адміністративного процесу зазвичай включає три основні складові: адміністративно-правотворчий процес, правонадільний процес і адміністративно-юрисдикційний процес.

Варто зазначити, що адміністративно-правотворчий процес не може охоплювати видання органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних актів, оскільки ці акти є результатом правозастосовної діяльності. Вони найчастіше супроводжують надання адміністративних послуг, розгляд звернень громадян щодо реалізації їхніх прав і входять до правонадільного процесу. Ситуація ускладнюється тим, що діяльність органів виконавчої влади може здійснюватися через різні форми та методи, що суттєво впливає на характер їхньої процесуальної регламентації. Наприклад, контрольно-наглядова діяльність може мати як юрисдикційні, так і неюрисдикційні форми.

Широке розуміння адміністративного процесу орієнтується на вирішення індивідуальних адміністративних справ. При цьому адміністративна справа визначається як питання, пов'язане із застосуванням адміністративно-правових норм, яке потребує для свого вирішення розпорядчих дій уповноважених органів. Таке визначення фактично виключає нормотворчу діяльність органів виконавчої влади з адміністративно-процесуальної сфери.

До адміністративних процедур можна віднести: процедуру призначення посадових осіб, нормотворчі процедури, укладання адміністративних договорів, контрольні процедури, реєстраційні та дозвільні процедури тощо. Класифікація адміністративних процедур може здійснюватися за критерієм юридичного результату, наприклад: прийняття нормативного акта, реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності, видача дозволу тощо.

Окреме місце в адміністративному праві займає адміністративно-деліктний процес, який охоплює механізм притягнення до адміністративної відповідальності різними органами публічної влади. Цей процес, разом із виокремленням підгалузі адміністративно-деліктного права, може розглядатися як його процесуальна складова з власною структурою, що включає:

- 1) провадження у справах про адміністративні правопорушення,
- 2) провадження щодо оскарження або опротестування рішення у справі,
- 3) виконавче провадження.

Щодо адміністративного процесу як складової системи національного права, сучасне законодавство створило передумови для виокремлення галузі адміністративного процесуального права. Предметом цього права є тристоронні правовідносини, що виникають у процесі здійснення адміністративного судочинства. Вони містять адміністративно-правове матеріальне підґрунтя, зокрема конфліктні правовідносини між владним і невідомим суб'єктами, але водночас охоплюють ширший публічно-правовий аспект із власними методами регулювання.

Метод правового регулювання адміністративного процесуального права.

У межах галузевої концепції адміністративного процесуального права особливу увагу слід приділити методу правового регулювання, адже в науці він відіграє ключову роль у визначенні правової природи галузі. Водночас виключно галузевий підхід не дозволяє повністю розкрити загальні риси цього феномену, визначити його взаємозв'язок із іншими правовими явищами та виявити закономірності його впливу на соціальні відносини.

Специфіка методу правового регулювання конкретної галузі визначається особливим співвідношенням основних юридичних прийомів: дозволу, заборони та припису. Проте, хоча кожна галузь права має власну комбінацію цих елементів, їх чітке розмежування на практиці є складним завданням. Неможливо розділити всі галузі виключно за домінуванням певного методу, адже більшість з них використовують як імперативний, так і диспозитивний підхід, що формує змішану, або синтезовану, модель правового регулювання.

Метод правового регулювання є ефективним критерієм для розмежування адміністративного та цивільного права, а також споріднених із ними галузей. Однак цей критерій не працює всередині кожної з груп, оскільки галузі, які використовують схожий метод регулювання, неможливо чітко розмежувати.

Взаємодія адміністративного процесуального права з іншими галузями. Адміністративно-процесуальне право має тісний взаємозв'язок із державним, конституційним, цивільним, фінансовим, трудовим і господарським правом. На думку С.Т. Гончарука, адміністративний процес посідає одне з ключових місць у системі юридичного процесу поряд із цивільним, кримінальним і господарським процесами. Його нормативно визначений порядок здійснення процесуальних дій у сфері публічного управління залишається невід'ємною частиною адміністративного права [4, с. 191].

Однак проведення прямої аналогії між адміністративним процесом та іншими правовими галузями (наприклад, між кримінальним правом і кримінальним процесом або цивільним правом і цивільним процесом) не є коректним. Адміністративне право має унікальну структуру, що включає не лише процесуальну, а й процедурну складову.

З огляду на це, слід підтримати позицію А.М. Школика щодо розмежування понять «**адміністративна процедура**» та «**адміністративний процес**». Це розмежування є необхідним для чіткого визначення механізмів функціонування публічної адміністрації та судів. Адміністративне право охоплює значний обсяг правового регулювання та містить численні правові інститути, що формують його зміст. Жодна інша галузь права не має настільки широкого предмета регулювання та настільки різноманітних механізмів правозастосування. [4, с. 191].

В.Б. Авер'янов, в свою чергу, заперечував подібність адміністративного процесу з цивільним та кримінальним процесами, підкреслюючи, що неможливо застосовувати аналогію між ними. Адміністративний процес, на відміну від цивільного і кримінального, охоплює не лише деліктні відносини. Крім того, процесуальна форма є необхідною умовою ефективного функціонування адміністративних правовідносин. У свою чергу, в цивільному та кримінальному праві процесуальна форма стосується лише певних груп правовідносин у межах цивільного і кримінального процесів (судочинства) [5, с. 15].

Принциповою відмінністю між адміністративним процесом і адміністративно-процесуальним правом є те, що адміністративно-процесуальне право представляє собою систему юридичних норм, які регулюють державні та організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми при застосуванні норм матеріальних галузей права. Водночас

адміністративний процес є діяльністю публічної адміністрації, що регулюється адміністративно-процесуальними нормами та спрямована на реалізацію норм матеріальних галузей права під час розгляду конкретних справ.

Процес характеризується такими суттєвими рисами, як темпоральна континуальність, динаміка змін станів, структурованість та наявність кінцевої мети. Одні складові процеси виконують роль його початкових точок або результатів, тоді як інші є умовами для перетворення початкових точок у результати. Процес можна розглядати як низку історичних станів об'єкта, що взаємопов'язані та взаємоперетинаються.

Термін «процес» вживається, коли йдеться про зміну, розвиток або рух явищ у різних сферах. Натомість процедура не володіє всіма характеристиками процесу, оскільки не має часового виміру та динаміки. Процедура визначає порядок виконання юридично значущих дій, які разом складають юридичний процес, і окреслює його стадії, послідовність та методи оформлення.

Суб'єкти адміністративного процесу поділяються на кілька груп: ті, хто наділений владними повноваженнями й має право здійснювати провадження (лідуючі суб'єкти); ті, хто має «зацікавлену» позицію щодо справи, і ті, хто займає «пасивну» позицію і залучається для з'ясування істини. Цей поділ є універсальним для всіх видів адміністративних проваджень, із деякими уточненнями залежно від конкретного виду провадження.

В останні роки широке розуміння адміністративного процесу поширюється на діяльність адміністративних судів, хоча деякі вчені пропонують виділяти судовий адміністративний процес окремо. Аналіз наявної літератури свідчить про існування різних підходів до визначення адміністративного процесу, зокрема «вузького» розуміння, яке ототожнює адміністративний процес лише з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, і «широкого» розуміння, яке включає всі різновиди адміністративних проваджень щодо індивідуальних адміністративних справ.

Згодом з'явилася так звана «управлінська» та «юрисдикційна» концепції адміністративного процесу. У рамках юрисдикційної концепції, сформульованої Н. Саліщевою та її послідовниками, адміністративний процес розглядається як сукупність видів процесуальної діяльності, обумовлених специфікою адміністративно-правових відносин, де важливу роль відіграють органи влади з публічно-владними повноваженнями.

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» під редакцією В.Б. Авер'янова адміністративний процес визначений у широкому розумінні як «поліструктурне явище, що охоплює вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ як в адміністративному, так і в судовому порядку, зокрема: справи позитивно-регулятивного характеру; справи, що виникають у зв'язку з конфліктами між учасниками управлінських відносин (справи юрисдикційного, конфліктного змісту); а також справи, пов'язані з реалізацією прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, наданням їм адміністративних (управлінських) послуг тощо» [5, с. 477].

Висновки та перспективи подальших досліджень в цьому напрямі. Отже, «широке» тлумачення адміністративного процесу включає в себе будь-яку діяльність органів виконавчої влади з реалізації матеріальних норм адміністративного права. Після ухвалення в Україні Кодексу адміністративного судочинства у 2005 році, який закріпив офіційне визначення «адміністративного процесу» як правовідносин, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства, вчені-адміністративісти започаткували нову концепцію розуміння сутності адміністративного процесу (так звану «судову» або «судочинську»). Ця концепція збігається за змістом з адміністративним судочинством. Її прихильники (зокрема, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко та інші) визначають адміністративний процес як «урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи у процесі розгляду та вирішення публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, а по-друге, фізичні та юридичні особи» [6, с. 53].

У вітчизняній доктрині адміністративного права виокремлюють три основні концепції розуміння сутності адміністративного процесу:

1) «вузька» – юрисдикційна (юрисдикційний адміністративний процес),

2) «широка» – управлінська (управлінсько-юрисдикційний адміністративний процес),

3) «судова» (судовий адміністративний процес). Це призводить до різноманітних наукових підходів до трактування поняття та змісту адміністративного процесу, а також його структурних складових.

І. Юрійчук, аналізуючи співвідношення досліджуваних понять, зазначає, що в залеж-

ності від підходу до вивчення предмета адміністративного процесу деякі вчені продовжують розглядати процедуру як «вид процесу», інші вважають процедуру та процес тотожними об'єктами правової дійсності, ототожнюючи ці терміни. Деякі дослідники, зокрема прихильники юрисдикційного підходу, трактують процедуру як діяльність повноважних органів влади позитивного характеру (в той час як процес вважається суто юрисдикційним провадженням). Останні, представники управлінської концепції, пропонують виокремлювати два види адміністративно-процесуальної діяльності: адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну [9, с. 153].

Т.О. Коломоєць та Ш.Н. Гаджиева підкреслюють необхідність дослідження співвідношення «адміністративного процесу» та «адміністративних процедур», наголошуючи, що «важливо обов'язково розглядати адміністративні процедури в контексті адміністративного процесу для з'ясування їх ролі та значення». Вони зазначають, що якщо підтримувати позицію щодо широкого розуміння адміністративного процесу, то адміністративні процедури є регламентованою нормами адміністративного права діяльністю суб'єктів публічного адміністрування, яка стосується розгляду індивідуальних справ, за винятком тих, що розглядаються в рамках адміністративного судочинства [10, с. 137].

Отже, варто звернути увагу на позицію науковців щодо ототожнення адміністративного процесу з судовим процесом і виокремлення діяльності суб'єктів публічного адміністрування, що стосується розгляду індивідуальних справ, в адміністративні процедури. Також слід погодитись із тим, що «основним критерієм у розмежуванні адміністративного процесу та адміністративної процедури є акцент на розгляді спору в суді та відсутності такого розгляду за участі суб'єкта публічного адміністрування, що має бути базовим підходом для визначення меж адміністративного процесу та адміністративної процедури, а також адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного права» [10, с. 139].

Крім того, можна виокремити позицію вчених-адміністративістів щодо відокремлення адміністративного процесу і адміністративної процедури за ознакою їх основних завдань. Якщо головним завданням адміністративного процесу є захист і охорона права, то завданням адміністративної процедури є сприяння реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми мають формувати основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Визначення адміністративних

процедур сприяє створенню «комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхній відкритості та прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля та посадових зловживань» [11, с. 174].

В свою чергу А.М. Школик зазначає, що «адміністративно-процедурне право, яким регламентується порядок прийняття рішень та вчинення інших дій публічною адміністрацією, за своїм змістом є більш наближеним до судового процесуального права. Це стосується, у першу чергу, правового регулювання складних адміністративних проваджень, а також процедури адміністративного оскарження, але ними не обмежується» [12, с. 130].

А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко приділяють значну увагу співвідношенню адміністративного процесу та адміністративної процедури, виділяючи їхні спільні ознаки: 1) спільну процесуальну природу, що виявляється в діяльності органів державної влади; 2) належність до різновидів юридичного процесу, яким притаманні стадійність і наявність проваджень; 3) основну мету – сприяння здійсненню прав, свобод та законних інтересів приватними особами; 4) прояв таких форм реалізації адміністративно-правових норм як виконання, використання, застосування. Водночас вони визначають такі відмінності між адміністративним процесом і адміністративною процедурою: 1) вираження процесуальної діяльності органами різних гілок влади; 2) специфіка суб'єктного складу адміністративного процесу, зокрема наявність адміністративного суду; 3) різні підсумкові рішення за правовою природою; 4) фіксація засад процесу в Кодексі адміністративного судочинства України, а процедур — у різних нормативно-правових актах; 5) конфліктність адміністративного процесу і конфліктно-безконфліктна сутність адміністративної процедури» [6, с. 53–55].

Таким чином, «адміністративний процес» і «адміністративні процедури» не можна розглядати як тотожні поняття, оскільки вони мають різний зміст, сутність, суб'єктів, структуру, правовий результат, нормативне підґрунтя і підстави. Відмежування цих понять передбачає, що «адміністративний процес» охоплює адміністративний судовий процес (адміністративне судочинство та розгляд справ про адміністративні правопорушення у судах), а «адміністративна процедура» є послідовною реалізацією управлінських повноважень органами публічної адміністрації у відносинах з приватними особами. Таке розмежування

також зумовлює необхідність розрізняти «адміністративне судове право» та «адміністративно-процедурне право».

ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 320 с.
2. Коломоєць Т.О., Зозуль І.В. Феномен презумпції в адміністративному праві України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 180 с.
3. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. № 4 (33). 2014. С. 60–64.
4. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. Вип. 59. С. 185–193.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / гол. ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 592 с.
6. Комзюк А.Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
7. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 96. Ст. 11.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
9. Юрійчук І. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156.
10. Коломоєць Т.О., Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 137–148.
11. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.
12. Школик А.М. Місце адміністративно-процедурного права в системі права. *Питання адміністративного права*. Кн.2 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 125–130.