

МАЛЕТИЧ М. М.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.13>

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТРАДИЦІЇ

У статті автором розглянуто основні підходи радянських та сучасних вітчизняних вчених до формування поняття та ознак адміністративного процесу, їх взаємозв'язків з ключовими видами адміністративних проваджень, що формують сучасну парадигму адміністративного процесу в Україні та країнах Європейського Союзу.

Охарактеризовані підходи радянських та сучасних вітчизняних вчених до розуміння адміністративного процесу, його основних властивостей, презумпцій, правил процесуальної природи, що дозволяють розмежувати вітчизняні та європейські адміністративні провадження за суттєвими ознаками.

Сформульовані пропозиції щодо розвитку національного підходу до розуміння ознак, властивостей адміністративного процесу та основних адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні з урахуванням європейського досвіду.

Зроблено висновок про те, що на сучасному етапі реалізація матеріальних правовідносин не розглядається як першопричина формування адміністративного процесу чи адміністративних проваджень, центральною категорією виступає наявність порушеного суб'єктивного права особи, його видові характеристики, наявність факту оскарження порушеного права в судовому або поза-судовому порядку. Запровадження європейського досвіду захисту суб'єктивних прав вимагає часткового перегляду чисто позитивістського підходу з урахуванням природно-правового вчення та поступового запровадження вимог та стандартів належного судового процесу з урахуванням досвіду європейських країн та судової практики Європейського суду з прав людини.

Розглянуті підходи до розуміння обсягу поняття адміністративного процесу, ключові правові проблеми розвитку адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, адміністративна процедура, судова реформа, адміністративна юстиція.

Maletych M. M. Development of the notion and features of administrative process in the domestic tradition

In this article author's reviewed the main approaches of soviet and modern domestic scientists to development of the notion and features of administrative process, it's correlation with the key types of administrative proceedings, building modern paradigm of administrative process in Ukraine and European Union countries.

Author's characterized approaches of soviet and modern domestic scientists to understanding of the administrative process, it's main features, presumptions, rules of procedural nature, making it possible to differentiate domestic and European administrative proceedings according to their substantial features.

Author's formed proposals as to development of the national approach to development of the administrative process and main administrative proceedings at present stage in Ukraine with respect to European experience.



Author made conclusion, that at modern stage realization of material relations is not considered as the main ground for organization of administrative process or administrative proceedings, as a central category should be considered a violated subjective rights of a person, it's classification grounds, possibility of revocability of administrative action, both in administrative and judicial order.

Introduction of the European experience for subjective rights protection needs partial revision of the positivism-based approach with respect to natural legal approach and step-by-step introduction of the standards to due judicial process with respect to positive European experience and court practice of the European court of human rights.

Key words: *administrative process, administrative judicial proceeding, administrative procedure, judicial reform, administrative justice.*

Актуальність дослідження поняття та ознак адміністративного процесу, різновидів адміністративних проваджень підвищується з огляду на розвиток нових видів організуючого впливу держави та специфіки співвідношення різних правових способів захисту порушених прав. В Україні адміністративний процес як самостійна теорія був сформований ще в радянський період, проте розвиток адміністративної юстиції, адміністративних процедур з урахуванням європейського досвіду дозволили виокремити нові його сутнісні характеристики. Європейський досвід розвитку адміністративного процесу та основних його різновидів розширює палітру поглядів вітчизняних вчених і дослідників на сучасні проблеми формування нових видів адміністративних проваджень як на національному, так і на наднаціональному рівні.

Метою цієї статті є характеристика основних сучасних підходів до розуміння поняття, ознак адміністративного процесу та їх взаємозв'язків з ключовими видами адміністративних проваджень, що формують сучасну парадигму адміністративного процесу в Україні та країнах Європейського Союзу, з метою формування нових доктринальних поглядів на їх зміст та розвиток. Основними завданнями цієї статті слід визначити: характеристику радянських та сучасних підходів вітчизняних вчених до розуміння поняття адміністративного процесу, його основних ознак, властивостей, презумпцій, правил процесуальної природи, що дозволяють відмежувати вітчизняні та європейські адміністративні провадження за їх сутнісними параметрами; формулювання пропозицій та рекомендації щодо розвитку національного підходу до розуміння ознак, властивостей адміністративного процесу та основних адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні з урахуванням позитивного європейського досвіду.

Множина різновидів процесуальних форм, об'єктивована в теорії, нормативному масиві, правозастосовній практиці становить серцевину адміністративного процесу як центральної категорії одноіменної теорії. На думку вітчизняного дослідника В.Г. Перепелюка, «значний масив нормативно-правового матеріалу ставить питання про можливість зведення до спільного знаменника елементів більшості адміністративно-процесуальних форм» [1, с. 6]. На його думку, «схожість змісту вказаних форм робить можливою спробу віднайти єдині для них адміністративно-процесуальні принципи» [1, с. 6]. Вчений зазначає, що стан наукової розробки проблем дослідження адміністративного процесу переконує у потребі оновленого теоретичного осмислення основ теорії адміністративного процесу. З цим слід погодитися, та зробити висновок, що формування адміністративного процесу здійснюється навколо спільних, істотних ознак, властивостей, що визначають його зміст та видову диференціацію ключових адміністративних проваджень. Їх специфіка в європейських країнах та її розвиток на сучасному етапі дозволяє сформулювати пропозиції та рекомендації для удосконалення вітчизняної теорії адміністративного процесу з урахуванням концепцій, впроваджених в адміністративних процес на рівні європейських адміністративних проваджень та судового процесу.



Історичне формування поглядів на зміст та ознаки адміністративного процесу у вітчизняній парадигмі відбувалося поступово, проте критична маса досліджень радянського періоду припадає саме на середину ХХ століття, серед основних дослідників його правової природи, поняття, ознак, ключових видів адміністративних проваджень слід назвати: І.О. Галагана, О.К. Засторожну, В.А. Лорію, М.Я. Масленнікова, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщеву, А.П. Шергіна та низку інших.

В означений період адміністративний процес розглядався з централізованих позицій як щодо ідейного, аксіологічного наповнення, так і з точки зору обсягу прав учасників адміністративних проваджень, які обмежувалися в тоталітарній державі. Зокрема, як зазначає В.Г. Перепелюк, «для цього періоду була характерна найбільш жорстока форма організуючого впливу держави – застосування адміністративних санкцій до громадян, що вчинили правопорушення у вигляді адміністративних проступків, тобто адміністративної відповідальності на основі Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення від 7.12.84 р.» [1, с. 7].

В період здобуття незалежності України з 1991 року розробки теоретичних проблем формування єдиного національного адміністративного процесу набіли значно більшої інтенсивності, адже національна дискусія формувалася навколо ідей запровадження самостійного інституту адміністративної юстиції, а також широко обговорювалися нові засади притягнення до відповідальності не тільки громадян, як фізичних осіб, але й юридичних осіб в умовах запровадження нових форм власності. Значення досліджень цього періоду важно переоцінити, адже саме в них відбулося поступове закріплення важливих презумпцій, правил, ознак адміністративного процесу, на який в подальшому були розроблені проекти кодифікованих актів законодавства та відбулася трансформація правового регулювання ключових видів адміністративних проваджень в Україні.

На сучасному етапі теорія адміністративного процесу впроваджує гарантовані Конвенцією про захист прав та основоположних свобод людини [2] мінімальні стандарти захисту прав людини в різних адміністративних провадженнях, а також відбувається доктринальне переосмислення змісту, ознак адміністративних проваджень, виокремлення нових видів учасників адміністративних проваджень та специфіки участі в них фізичних та юридичних осіб з іноземним елементом, що дедалі частіше реалізуються на території нашої держави.

Серед сучасних провідних дослідників проблем розвитку адміністративного процесу та ключових адміністративних проваджень в Україні у ХХІ столітті слід зазначити: І.П. Голосніченко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, Р.О. Куйбиду, Д.М. Лук'янця, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педько та низку інших. Проте, досі не вирішеними залишаються проблеми формування та співвідношення національних та європейських адміністративних проваджень, їх класифікації, удосконалення процесуального законодавства з урахуванням мінімальних стандартів дотримання прав людини на різних стадіях адміністративного процесу.

В радянський період правова природа адміністративного процесу розкривалися через процесуальні та не процесуальні процедури, в той час як у сучасній європейській теорії адміністративного процесу використовується в даному контексті характеристика спірних та безспірних адміністративних проваджень. Тут поняття адміністративних процедур та адміністративних проваджень можна розглядати як синонімічні, хоча з теоретичної точки зору вони мають свої власні обсяги значень.

На мій погляд, справді, вітчизняна теорія адміністративного процесу повинна орієнтуватися на такі здобутки європейської теорії адміністративного процесу та не йти шляхом формування суб'єктивних узагальнень щодо природи адміністративного процесу, а забезпечити єдність правозастосування та гарантування основних процесуальних прав, можливостей захисту прав людини в різного роду адміністративних провадженнях саме на основі цілісного, комплексного підходу, заснованого на правилах належного судового процесу європейського зразка.

Значну частину адміністративного процесу становить юрисдикційний процес, в даному аспекті слід уточнити, що динамічний розвиток нових видів органів, уповнова-



жених розглядати індивідуально-конкретні справи, сприяв перегляду компетенції, процесуальних прав та обов'язків адміністративних органів, в також оновленню правового регулювання основних видів адміністративних проваджень.

Судова частина адміністративного процесу розвивалася представниками цивільно-процесуального та адміністративного права, центральна увага приділялася питанням формування адміністративної юстиції. «Однак широта впливу радянської держави на суспільні процеси поставила під загрозу основоположну категорію теорії – категорію суб'єктивних публічних прав. А якщо немає права, то і не потрібні процесуальні засоби захисту – адміністративні позови. Громадянину залишили у розпорядженні тільки право адміністративної скарги на неналежну організацію державою його політичних і громадянських прав» [1, с. 9-10]. Натомість на сучасному етапі формування теорії адміністративного процесу застосовуються важливі конституційно закріплені гарантії та презумпції захисту суб'єктивних прав осіб засобами адміністративної юстиції, конкретизовані в процесуальних вимогах, закріплених в процесуальному законодавстві. Тому слід згадати і про розробки вітчизняних вчених щодо розвитку теоретичних засад судової адміністративної процесуальної форми, їх співвідношення з позасудовими способами захисту прав громадян та юридичних осіб.

Співвідношення адміністративного та цивільного процесу, динаміка, певна паралелізм їх розвитку щодо гарантування певного обсягу процесуальних прав часникам розгляду індивідуальних справ засвідчують спорідненість правової природу процесуальних форм, закріплених в означених процесуах. В той же час, різниця центральних категорій – захисту власності та порушених суб'єктивних прав вимагають дотримання належного судового процесу в певний специфічний спосіб, що відповідає сформованій судовій практиці, відображеній в національному та європейському адміністративному процесуальному законодавстві.

«Сучасні дослідження концентруються на відмінностях між адміністративними позовами, скаргами (І. Зайцев, М. Масленников), видах позовів та принципах судового процесу (В. Стефанюк), на особливих формах роботи квазі-судових органів як показнику присутності адміністративної юстиції (В.В. Сажина), на теоретичних проблемах адміністративного правового спору (Ю.Н. Хаманєва)» [1, с. 10]. Серед проблематики наукових досліджень сучасних вітчизняних вчених доцільно зауважити про розвиток нових категорій спорів, підсудних адміністративним судам, монографічні дослідження В.М. Бевзенка, М.І. Смоковича, С.Г. Стеценка, М.І. Цуркана, в яких розкрито процесуальну природу та особливості розгляду адміністративних справ за кодексом адміністративного судочинства України в оновленій редакції з урахуванням європейської практики захисту порушених суб'єктивних прав в Європейському суді з прав людини.

Управлінський адміністративний процес як самостійний сегмент адміністративного процесу становить множину процесуальних форм реалізації правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, в радянський період суб'єктивний склад учасників управлінського адміністративного процесу характеризувався в розрізі правозастосовної діяльності органів державного управління республіканського та союзного рівнів. Серед дослідників, які внесли найважливіші категорії та поняття, охарактеризували специфіку адміністративного процесу слід відмітити: Ю.М. Козлова, О.Є. Луньова, Г.І. Петрова, С.С. Студенікіна, хоча підходи зазначених авторів критично оцінювалися представниками широкого підходу до розуміння адміністративного процесу.

Окремо слід згадати і наукову дискусію щодо розмежування адміністративного процесу в широкому розумінні та загального обсягу матеріальних відносин, що була описана в працях Ю.М. Козлова, який серед ознак адміністративного процесу виокремлював: реалізацію норм матеріального права, юридичну владність і односторонність волевиявлень відповідних суб'єктів виконавчої влади. Проте на сучасному етапі реалізація матеріальних правовідносин не розглядається як першопричина формування адміністративного процесу чи адміністративних проваджень, центральною категорією виступає наявність порушеного суб'єктивного права особи, його видові характеристики, наявність факту оскарження порушеного права в судовому або позасудовому порядку.



Висновки. Формування поняття та ознак адміністративного процесу у вітчизняній традиції пройшло самостійний шлях наукового обґрунтування самостійних форм процесуальної діяльності, що засновувалися на позитивістському підході до праворозуміння.

Впровадження європейського досвіду захисту суб'єктивних прав осіб потребує часткового перегляду суто позитивістського підходу з урахуванням природно-правового вчення та поступового впровадження вимог та стандартів належного судового процесу з урахуванням досвіду європейських країн та судової практики Європейського суду з прав людини.

Розглянуті підходу до розуміння обсягу адміністративного процесу, ключові правові проблеми розвитку адміністративного процесу дозволяють не тільки охарактеризувати їх змістовні, сутнісні ознаки, але й сприяти перегляду на сучасному етапі ключових форм процесуальної діяльності, встановити відмінні риси, можливі недоліки судової практики, підходів до правозастосування в цілому.

Список використаних джерел:

1. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316 с.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., ратифікована законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» № 475/97-ВР від 17 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. С. 263.
3. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. М.: Наука, 1970. 163 с.
4. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. 196 с.
5. Протасов В.Н. Юридическая процедура. М.: Юридическая литература, 1991. 79 с.
6. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. Тбилиси, 1974. 102 с.
7. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 144 с.
8. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985. 126 с.
9. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. 208 с.
10. Теория юридического процесса. Х.: Вища школа, 1985. 191 с.
11. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. За заг. ред. д.ю.н. В.Б. Авер'янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. – Київ: «Логос», 2014. – 237 с.
12. Судова практика Європейського суду з прав людини. Рішення щодо України. – Київ: «Праксіс», 2005. – 477 с.
13. Barnes J. Towards a third generation of administrative procedures. 2016. Conference paper on Comparative administrative law. April 29-30, 2016.
14. Cassese S. Administrative law in a supranational context: European administrative law. URL: www.its.law.nyu.edu.
15. Chiti E. Administrative proceedings involving European agencies. URL: <http://law.duke.edu/journals/lcp>.

