

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342

Ковальов А. В., прокурор прокуратури Дарницького району міста Києва, юрист 3-го класу

Співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство»

У статті розглянуто основні підходи до розуміння категорії адміністративний процес та його сутності. Зазначено проблемні аспекти розуміння даного поняття та запропоновано певні шляхи врегулювання таких неточностей. Обґрунтовано розмежування адміністративного процесу та адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративний процес; адміністративне судочинство; співвідношення категорій.

В статье рассмотрены основные подходы к пониманию категории административный процесс и его сущности. Указано проблемные аспекты понимания данного понятия и предложены определенные пути урегулирования таких неточностей. Обосновано разграничение административного процесса и административного судопроизводства.

Ключевые слова: административный процесс; административное судопроизводство; соотношение категорий.

The paper considers the main approaches to understanding the categories of administrative process and its essence. Specified problematic aspects of understanding this concept and suggests some ways of resolving these uncertainties. Proved delineation of administrative procedure and administrative proceedings.

Keywords: administrative process; administrative proceedings; value categories.

Актуальність теми дослідження. Проблема виділення адміністративного процесу як галузі права до сьогодення залишається дискусійною в науковому просторі. В цьому контексті особливого значення набуває Кодекс адміністративного судочинства України, який в свою чергу (застосовуючи аналогію права), висуває вагомий аргумент в діалог за виокремлення самостійної галузі права, одночасно породжуючи нові дискусійні положення термінологічного характеру: розмежування чи ототожнення адміністративного процесу та адміністративного судочинства, а також межі їх взаємодії. Отже, на перший план виходить питання про принцип визначеності та єдності термінології, зміст якого полягає у вимозі використання для формулювання правових норм тільки визначених у законі термінів та обов'язкового визначення тих, які не визначені, але використовуються. Також слід додати, що дотримання даного принципу передбачає наскрізне використання термінології в різних галузях права та використання тільки тих термінів, зміст яких не припускає можливості неоднозначного тлумачення.

Змістовний стан дослідження проблеми сформувався внаслідок значних наукових розробок з приводу поняття адміністративного процесу та судочинства таких науковців, як: В.Б. Авер'янов, О.П. Альохін, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах,

Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, Ю.А. Ведерніков, І.А. Галаган, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Д.П. Калянов, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.А. Кругяов, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луньов, В.Г. Перепелюк, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокін, Ю.М. Старілов, М.М. Тищенко, Н.В. Хорошак, О.П. Шергін, В.К. Шарула та багатьох інших.

Метою дослідження є визначення проблеми суміжного термінологічного ряду та розмежування категорій «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство».

Виклад основного матеріалу. Для нашого дослідження концептуального основу, яку ми спробуємо переосмислити та вдосконалити, є положення вітчизняного Кодексу адміністративного судочинства про те, що адміністративне судочинство — діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом; а адміністративний процес — правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Тобто, адміністративний процес — адміністративне судочинство (п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 3 КАСУ) [1].

Ототожнення адміністративного процесу з діяльністю адміністративних судів має певні аргументи на свою користь, два з яких фактично є «залізними». Йдеться про аналогію із кримінальним та цивільним процесами, де також у судовому порядку розглядаються справи конфліктного характеру. Другий аргумент — позиція законодавця (Кодекс адміністративного судочинства України чітко зазначає, що адміністративний процес — це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства). Але, все ж таки, спробуємо розібратися по порядку на скільки це є логічно допустимими та правильним, виходячи із розуміння сутності природи адміністративного процесу.

Досліджуючи проблематику поняття адміністративного процесу, варто одразу відзначити узагальнене твердження М.В. Лошицького та С.О. Короєда, що в юридичній літературі представлені різноманітні погляди вчених на поняття адміністративного процесу, проте всі вони належать, переважно, до однієї з двох наукових концепцій — «юрисдикційної» або «управлінської» [2, с. 228].

Так, зокрема, Н. Салищева та її однодумці виробили певні наукові постулати, що й сформували своєрідну основу «юрисдикційної концепції», а саме: а) адміністративний процес являє собою особливий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, пов'язаний із можливістю реалізувати в примусовому порядку положення відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права і обов'язки учасників майбутнього адміністративного правовідношення; б) ототожнення понять «адміністративного процесу», «цивільного процесу», «кримінального процесу» (процес є способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які порушують правові норми); в) оперуючи поняттями «процес» і «провадження», в них, на жаль, вкладається прямо протилежне розуміння (адміністративне провадження розглядається як явище набагато ширше, ніж адміністративний процес); г) адміністративно-процесуальні норми покликані регулювати лише розгляд спорів та застосування заходів примусу державними органами, решту ж відносин регулюють матеріальні норми; д) адміністративний процес є сукупністю самостійних видів процесуальної діяльності, зумовлених специфікою адміністративно-правових відносин (однією із сторін таких правовідносин завжди виступає орган (посадова особа), що має публічно владні повноваження) [3, с. 222].

З приводу положень «управлінської концепції» В.Д. Сорокін виділив такі риси:

а) адміністративний процес — це юридична форма реалізації виконавчої влади (він має яскраво виражену юридично-управлінську природу); б) адміністративний процес динамічний, отже він реалізується органами виконавчої влади всіх рівнів, а у випадках, передбачених законом, й іншими суб'єктами (наприклад, суддями); в) адміністративний процес — діяльність не тільки державно-владна, а й юридична; г) адміністративний процес об'єктивно потребує «власного» регулювання, що забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальних норм; він забезпечує реалізацію й ряду інших галузей матеріального права — цивільного, фінансового, трудового, сімейного, земельного тощо; д) адміністративний процес — це не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади по правовому вирішенню широкого спектра індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, а й така діяльність, під час реалізації якої виникають численні правові відносини, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративно-процесуальних відносин [4, с. 199].

З наведеного вище, вбачається логічним умовивід про те, що до особливих ознак адміністративного процесу варто віднести такі твердження:

1) адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовими формами;

2) адміністративний процес безпосередньо пов'язаний із нормами матеріального права;

3) адміністративний процес це діяльність, в результаті якої виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права.

В процесі детального вивчення класифікації видів адміністративного процесу науковий колектив авторів підручника з адміністративного права під загальною редакцією С.В. Ківалова зазначають, що Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук, В.К. Колпаков, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Б.В. Россинський, Ю.М. Старилов, Ю.А. Ведерніков і В.К. Шкарупа виділяють три види адміністративного процесу: адміністративно-правотворчий; адміністративно-правонадільний (оперативно-розпорядчий); адміністративно-юрисдикційний (провадження по скаргах, провадження у справах про адміністративні правопорушення), а О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, В.К. Колпаков також виділяють ще й адміністративно-контрольні провадження [5, с. 257; 6, с. 16].

До відзначених тез варто додати позицію Л.В. Ковалю, який звертає увагу на те, що українському адміністративному законодавству відомі ще й такі моделі процесу, як владно-адміністративний і адміністративно-судовий процес [7, с. 144].

Дані класифікації вказують на наявність, щонайменше, двох окремих видів адміністративно

Ми погоджуємося із позицією Ю.М. Старилова, відповідно до якої, для того, щоб уникнути ситуації, коли про одне і теж правове явище сперечаються на «різних мовах», вченим, нарешті, потрібно домовитися про єдині терміни в сфері адміністративного процесу і пов'язаних з ним відносин [8, с. 7]. Але багато представників науки адміністративного права вже давно домовилися про те, як назвати діяльність суб'єктів адміністративної влади з вирішення адміністративних справ, врегульовану адміністративно-процесуальними нормами. А спроба обґрунтувати «нову концепцію» шляхом зміни сформованих понять «принципової, змістовної і переконливої аргументації» не має. А отже, чи не краще адміністративне судочинство розуміти як правосуддя в адміністративних справах, яке здійснюється в порядку, встановленому

нормами адміністративного права, і зосередити увагу на актуальних питаннях формування і діяльності цього виду судової влади [9, с. 22]?

Повертаючись до терміну адміністративного процесу, то єдиного розуміння його змісту поки не існує. Його формування, функціонування, розвиток породжують не менші проблеми, ніж адміністративна реформа, але якщо врахувати величезну різноманітність суб'єктів адміністративної влади, яке у багато разів більше, ніж різноманітність суб'єктів правосуддя, величезна різноманітність адміністративних справ (правотворчих, правонадільних, юрисдикційних), то стають очевидними надзвичайно великий обсяг адміністративно-процесуальної форми, велика кількість її різновидів.

На нашу думку, немає жодних перешкод, щоб адміністративне судочинство назвати судово-адміністративним процесом, визнати наявність особливої галузі права — адміністративно-судового права і, домовившись про єдину термінологію, зосередити основну увагу на дослідженні змісту, особливостей цих понять, вдосконаленню норм, цього виду правосуддя.

М.В. Лошицький та С.О. Короєд зазначають, що на відміну від інших «традиційних» галузей процесуального права (кримінально-процесуального, цивільно-процесуального, господарсько-процесуального), які пов'язані лише із судовою діяльністю щодо розгляду та вирішення кримінальних, цивільних і господарських справ, адміністративний процес має відношення до судової діяльності лише в частині, яка стосується адміністративного судочинства (за правилами КАСУ) та судового розгляду справ про адміністративні правопорушення (за правилами КУпАП). В іншій же частині адміністративний процес є багатоаспектним правовим явищем, який регулює всю діяльність державного апарату, пов'язану не лише із розглядом і вирішенням правових конфліктів (скарг, спорів, справ про правопорушення, правових питань тощо), але й зі здійсненням різноманітних неюрисдикційних процедур в межах управлінської діяльності (включаючи адміністративні послуги), що охоплюється поняттями «юрисдикційне» та «позитивне» правозастосування. Крім того, поряд із юрисдикційними й управлінськими провадженнями, вченими цілком обґрунтовано в системі адміністративного процесу виділяється провадження щодо прийняття нормативно-управлінських актів, адже зазначена діяльність в державному управлінні є правотворчістю органів виконавчої влади, яке не має відношення до законотворчого процесу як підгалузі конституційного права, а відтак має розглядатися в межах адміністративного процесу [2, с. 232].

Дещо наближеною до передньої думки є позиція Т.О. Коломосьця, яка пише: «якщо справи про адміністративні правопорушення будуть розглядати лише суди, тоді позиція щодо розуміння адміністративного судового процесу є цілком прийнятною і навіть можна було б відійти від уточнення й розуміти адміністративний процес саме як судовий процес. Якщо ж справи будуть розглядати поряд із судами й адміністративні органи (пропонується істотно скоротити їх чисельність, однак залишити для збереження спеціалізації та оперативності розгляду), тоді уточнення, що процес — це діяльність судів у сфері, що регулюється адміністративно-правовими нормами, є обов'язковою, а діяльність несудових органів — це вже адміністративний процес. Така ситуація істотно ускладнює термінологічний ряд, процес використання термінології, сприятиме появі плутанини. Окрім того, не варто забувати і про діяльність адміністративних органів, не пов'язану із здійсненням правосуддя в адміністративних справах. Така діяльність, хоча і пов'язана із певними діями, які передбачають послідовність, тривалість у часі, однак вона не пов'язана саме із правосуддям, саме тому розглядати її в якості аналога

вищезазначеного адміністративного (у розумінні судового) процесу не варто. Ця діяльність не є процесуальною, хоча і специфічна. Для її визначення можна запропонувати використання терміна «процедурна» [10, с. 341].

Вищенаведений матеріал дає підстави зробити такі висновки: адміністративний процес та адміністративне судочинство не тотожні поняття. Оперувати термінологією щодо адміністративного процесу та адміністративного судочинства, за Кодексом адміністративного судочинства України, є недопустимим. Термін адміністративний процес є значно ширшим та більш узагальненим поняттям, яке включає в себе і адміністративне судочинство. Злиття даних правових категорій, яке це визначено законодавцем України, породжує неточності, а від цього певні невідповідності під час тлумачення та застосування норм права на практиці. На нашу думку п. 5 ч. 1 ст. 3 КАС України варто виключити із Кодексу адміністративного судочинства. Поняття адміністративного процесу залишити в його широкому та вузькому розумінні на доктринальному рівні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Лошицкий М.В., Короєд С.О. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М.В. Лошицкий, С.О. Короєд // *Держава і право: Юридичні і політичні науки: зб. наук. праць.* — 2012. — Вип. 55. — С. 227-234.
3. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н.Г. Салищева // *Административное право и административный процесс: актуальные вопросы.* — М.: Юрист, 2004. — С. 221-232.
4. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин; подгот. А.Н. Каплуновым. — СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. — С. 196-205.
5. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. — Одеса: «Юридична література», 2003. — 896 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административный процесс / Д.Н. Бахрах // *Закон и право.* — 2005. — № 10. — С. 14-19.
7. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. — К.: Вентурі, 1991. — 275 с.
8. Старилов Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю.Н. Старилов // *Государство и право.* — М.: Наука, 2004. — № 6. — С. 5-13.
9. Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д.Н. Бахрах // *Государство и право.* — 2005. — № 2. — С. 19-25.
10. Коломоець Т.О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду / Т.О. Коломоець // *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* — 2012 — Т. 11. — С. 335-343.

