

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СПІР ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У статті автор проводить історико-правовий аналіз розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу, досліджує поняття адміністративно-правового спору та його місце в адміністративному процесі. Пропонується включити адміністративно-правовий спір до структури адміністративного процесу за будь-якого розуміння останнього, проте широта підходу до розуміння процесу впливає також на обсяг розуміння адміністративно-правового спору.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне право, адміністративна юстиція, публічні права, адміністративний суд, позовна заява, державне управління.

Постановка проблеми. Розгляд адміністративно-правового спору як правовідносин особливого типу, у якому поєднуються матеріально-правові й процесуальні елементи, приводить нас до необхідності аналізу такого явища, як адміністративний процес. З позиції обраної концепції визначення адміністративно-правового спору, що поєднує в собі елементи «процесуальної», «передпроцесуальної», «дуалістичної» й «конфліктної» теорій, центральною проблемою аналізу адміністративного процесу є визначення його суті та обсягу.

Мета статті – дослідити адміністративно-правовий спір як елемент адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Проблеми формування адміністративно-процесуального права, розвитку адміністративного права висвітлено в наукових працях В. Авер'янова, О. Андрійко, Н. Армаш, О. Бандурки, Д. Бахраха, О. Бачуна, К. Белякова, А. Берлача, В. Бевзенка, Ю. Битяка, С. Бритченко, В. Гаращука, Е. Демського, В. Коваленка, В. Колпакова, І. Коліушка, Т. Коломоєць, А. Комзюка, О. Кузьменко, Ю. Кунєва, Р. Мельника, В. Новіка, В. Настюка, Н. Нижник, О. Пасенюка, Ю. Педька, В. Петкова, С. Петкова, О. Піскуна, Д. Приймаченка, О. Рябченко, А. Селіванова, О. Синявської, М. Смоковича, І. Солошкіної, О. Стародубцева,

М. Стахурського, С. Стеценка, М. Тищенко, Х. Ярмакі, М. Якимчука та інших учених. Проте недостатньо уваги ними приділено особливостям вирішення адміністративно-правових спорів у межах адміністративного процесу.

Незважаючи на те, що ще із часів розвитку науки адміністративного права в роботах В. Рязановського зародились основні підходи до визначення цього поняття та його місця серед юридичних процесів (цивільного, кримінального) [12, с. 22–23], серед учених досі немає єдності у визначенні не стільки суті, скільки обсягу адміністративного процесу й адміністративно-процесуального права.

Досить вичерпний аналіз існуючих поглядів на суть адміністративного процесу надано в низці наукових робіт із цього питання.

На наше переконання, важливо визначити, чи включає адміністративно-правовий спір, окрім процесуальних і матеріальних, інші елементи. З огляду на це завдання варто звернутись до дискусії з питання про суть адміністративного процесу, яка фактично зводиться до вузького та більш-менш широкого розуміння адміністративного процесу.

У цьому разі осторонь залишається підхід, виражений деякими авторами, наприклад В. Баландіним та А. Павлушиною, які пов'язують адміністративний процес виключно з притягненням до адміністра-

тивної відповідальності; хоча вони ж відносять адміністративний процес до різновиду правозастосовного юридичного процесу, який містить у собі також діяльність суду або адміністративного органу з вирішення спору [1, с. 27].

Аналіз показує, що практично жоден автор не виключає адміністративно-правовий спір з об'єктів адміністративного процесу. Інша справа, що більш широке розуміння адміністративного процесу пов'язане не лише з включенням в адміністративний процес тих чи інших проваджень, а й із певним розумінням самого адміністративно-правового спору.

Якщо спробувати дати короткий історико-правовий аналіз розвитку поглядів на адміністративний процес, то першим було саме вузьке трактування процесу взагалі, зроблене О. Бюловим, який визначав процес як юридичне відношення між сторонами та судом.

Недоліком досить вузьких підходів до розуміння адміністративного процесу, на наше переконання, виступає саме те, що вони розуміють адміністративно-правовий спір лише як конфлікт, спосіб захисту суб'єктивного публічного права, а не як управлінське відношення, врегульоване нормами права. Це у свою чергу виникає через те, що досить вузько розуміється об'єкт адміністративно-правового спору. Навіть називаючи об'єктом адміністративно-правового спору суб'єктивні публічні права (а не їх захист), багато авторів зводять їх лише до порушених, на думку громадян або юридичних осіб, прав, тобто говорять про адміністративний процес виключно з огляду на юрисдикційні підходи.

На думку М. Масленікова, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правостановча й правозастосовна діяльність органів державного управління, а у визначених законом випадках – також інших органів і їхніх посадових осіб, громадських організацій і їхніх представників щодо реалізації норм адміністративного права та вирішення індивідуально-конкретних справ, які виникають із відносин управлінського (службового) підпорядкування. Предметом правового регулювання в адміністративному процесі є правовідно-

сини, пов'язані з управлінським (службовим) підпорядкуванням, що складаються під час реалізації завдань державного управління [10, с. 21].

На думку В. Марчук, адміністративним процесом є порядок діяльності всіх органів державного управління щодо здійснення їхньої компетенції, порядок вирішення всіх справ, що виникають у процесі управління, та застосування при цьому норм матеріального права, переважно адміністративного. Отже, адміністративне провадження як поняття охоплює весь процес виконавчо-розпорядчої діяльності, а інколи й діяльність інших органів державної влади, які беруть участь у вирішенні адміністративних (управлінських) справ. При цьому поняття «управлінський процес» та «адміністративний процес» ототожнюються [9, с. 68]. Управлінський процес – це технологія управлінської діяльності, певна технологічна послідовність дій, етапів, стадій, яка об'єктивно приводить до реалізації управлінського циклу від збору інформації й визначення мети діяльності до реального здійснення управлінського рішення [15, с. 29].

Професор Д. Бахрах зауважує, що адміністративний процес подібний до таких юридичних процесів, як кримінальний, цивільний, бюджетний. Автор ототожнює його з окремим видом управлінської діяльності з визначеними особливостями, який має ознаки юридичного процесу. Це різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, якими є судді у випадках вивчення ними справ про адміністративні правопорушення та прокурори [3, с. 306]. М. Стахурський вважає, що ця діяльність спрямована на вирішення управлінських справ, досягнення юридичних результатів, крім того, вона врегульована адміністративним правом [15, с. 30]. Д. Бахрах характеризує адміністративний процес відповідно до повноважень органів виконавчої влади, що використовуються під час вирішення різних справ [3, с. 306].

О. Бандурка визначає адміністративний процес як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ, як обумовлену нормами адміністративно-процесуального права діяльність вико-

навчих органів держави, їхніх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів із реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права [2, с. 14].

М. Тищенко розглядає адміністративний процес як систему, що включає в себе як різновиди процесів (адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовний та адміністративно-контрольний), так і складові частини цих процесів, які містять динаміко-часову й предметну характеристики (адміністративно-процесуальні провадження, процесуальні стадії), характеристику певної атмосфери розгляду адміністративного діяння (процесуальний режим) [18, с. 9].

На думку Е. Демського, адміністративний процес (зауважимо: процес, а не адміністративне процесуальне право) – це вид юридичного процесу, який регламентує порядок та умови визнання й забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, їх захисту, розгляду й вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їхніми посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [5, с. 108].

О. Кузьменко визначає адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей у ході розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ [7, с. 35].

В. Стеценко зазначає, що адміністративний процес являє собою сукупність правовідносин, які виникають у зв'язку із захистом у спеціальному судовому порядку прав, свобод і законних інтересів приватних осіб від неправомірних дій (рішень) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невідомих за характером своєї діяльності суб'єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктів владних повноважень) [16, с. 101].

Р. Мельник, А. Комзюк та В. Бевзенко в навчальному посібнику «Адміністративний процес України» зазначають, що адміністративний процес становить урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи з приводу розгляду й вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, а по-друге, фізичні та юридичні особи [6, с. 53].

Н. Саліщева пов'язує адміністративний спір лише з юрисдикційною оцінкою тієї чи іншої дії [13, с. 16]. Можна припустити, що в правових і суспільно-політичних умовах того періоду, коли писалась її робота, такий підхід до трактування адміністративного спору в адміністративному процесі був єдино можливим і досить раціональним.

Намагаючись узагальнити позицію прибічників вузького підходу до розуміння адміністративного процесу, С. Махіна стверджує, що до нього відносять регламентовану законом діяльність із розгляду адміністративних спорів, а також діяльність із застосування заходів адміністративного примусу [11, с. 14]. Загалом із такою позицією можна було б частково погодитись, якби її прибічники чітко визначили, з приводу чого виникає адміністративно-правовий спір. Прибічники вузького підходу традиційно вважають, що адміністративний процес пов'язується зі спором про право, допускаючи наявність процесу не лише в органах адміністративної юстиції, а й в інших формах вирішення адміністративних спорів.

Сучасні прибічники більш раціонального розуміння вузького підходу, наприклад Ю. Старілов, часто ототожнюють адміністративний процес з адміністративним судочинством, чим викликають критику з боку прибічників ширшого розуміння цього явища [14, с. 12]. Водночас Ю. Старілов обрав позицію, згідно з якою за широкого розуміння адміністративного процесу в його структурі виділяється управлінський процес і «власне» адміністративний як судова реакція на можливі порушення нор-

мативно встановлених правил реалізації управлінської діяльності. Автор акцентує увагу на тому, що адміністративний процес у його власному розумінні є процесом судовим, а також пов'язується з розглядом спору про право [14, с. 13]. Умовність понять, що використовуються для характеристики адміністративного процесу, як і низки інших адміністративно-правових явищ (наприклад, державного управління), призводить до того, що вже багато років науковці (а за ними й законодавець) не можуть визначитися зі співвідношенням таких засадничих понять, як процес, провадження та процедура.

Не можна, проте, погодитись із думкою тих авторів, які вважають, що цей спір має швидше філологічний, ніж правовий, характер. Деякі прибічники вузького підходу намагаються диференціювати вказані поняття, виходячи з нібито охоронної природи процесуальних відносин. Дуже близько до розуміння суті адміністративного процесу, на наше переконання, підійшов А. Дьомін, який підкреслює, що в процесуальних відносинах з'ясовують юридичну істину, обґрунтованість вимог на право [4, с. 19]. Учений вважає, що процес як спеціальний термін юриспруденції відрізняється від процесу у філософському значенні слова [4, с. 19]. Однак автор враховує не стільки специфіку матеріально-правових адміністративних норм, скільки специфіку державного й муніципального управління. У ході вирішення завдань, що стоять перед відповідними органами влади, можуть виникати спори, порядок вирішення яких хоч і в найбільш загальному вигляді, проте врегульований нормами права, а метою таких спорів не завжди є з'ясування обґрунтованості вимог на конкретне право – досить часто вони спрямовані на з'ясування не матеріальної істини, а управлінської доцільності, що постає із закріплених правом цілей і завдань органу, наділеного державно-владними управлінськими повноваженнями. Говорячи про те, що під час реалізації повноважень органу державної влади спір у правовому сенсі відсутній, А. Дьомін не зазначає, що саме варто називати спором, схилиючись, знов-таки, до умовності цього терміна, що з практичної позиції просто неприпустимо.

Звернемось до думки прибічників ширшого розуміння адміністративного процесу та їх погляду на місце адміністративно-правового спору як елемента адміністративного процесу. Зазвичай до цього напряму відносять роботи Д. Бахраха, Ю. Козлова та низки інших авторів. Представники цього напряму сходяться в думці, що адміністративний процес є діяльністю органів у сфері державного управління з реалізації їхньої компетенції, спрямованої на вирішення індивідуально-конкретних справ, а також на вирішення інших питань, що входять до їхньої компетенції [3, с. 310]. У 1960-х рр. югославський адміністративіст С. Попович говорив щодо законодавства Югославії, що процесом називаються правила, якими повинні керуватись державні органи для реалізації приписів матеріально-правового характеру, розділяючи загальний та особливі види адміністративного процесу.

З метою розмежування всього різноманіття діяльності з реалізації адміністративно-правових норм вітчизняні прибічники широкого підходу до розуміння адміністративного процесу зазвичай диференціюють його на різні види процесів: управлінський, юрисдикційний, правозастосовний (зовнішній, внутрішній, розпорядчий, охоронний, примусовий, захисний). У межах того чи іншого процесу виділяється низка проваджень, у тому числі провадження з адміністративних скарг і спорів.

Цікаво, що представники інших публічних галузей права, що не мають кодифікованих процесуальних норм (ідеться про конституційне право), також дотримуються широкого підходу до розуміння процесу в конституційному праві, розділяючи його на позитивні та юрисдикційні процесуальні форми.

Найбільш послідовну критику теорії широкого розуміння процесу взагалі й адміністративного процесу зокрема свого часу було наведено в роботах М. Шакарян та А. Сергун, які стверджували, що немає необхідності конструювати нові процесуальні галузі права, аргументуючи це тим, що судова громадянська процесуальна форма дає змогу успішно здійснити захист суб'єктивних прав і забезпечує реалізацію юридичних обов'язків, урегульованих

різними галузями права [19, с. 71]. Природно, що це не єдиний аргумент. З авторами можна погодитись у тому, що немає необхідності конструювати теорію єдиної процесуальної форми, проте не можна погодитись із тим, що в одних випадках вони підтверджують застосування термінів «процес» і «процедура» як однопорядкових (щодо законотворчості), а в інших випадках (стосовно актів управління) розділяють їх. Така диференціація щодо близьких галузей публічного права є нічим іншим, як підміною суті справи спором про терміни.

Окрім згаданого Ю. Старілова, низка авторів, серед яких варто виділити В. Лорія (хоча його погляди зазнали певної трансформації від вузького до більш широкого розуміння обсягу адміністративного процесу), займають проміжну позицію між максимально широким і вузьким трактуваннями адміністративного процесу. Так, у пізніших роботах В. Лорія включає в адміністративний процес скарги на дії посадових осіб, які мають адміністративно-правову форму зовнішнього вираження, тобто фактично адміністративно-правові спори, що вирішуються в судовому порядку. Ю. Тіхоміров вважає виправданим вести мову про адміністративний процес у подвійному сенсі: як порядок реалізації органами, громадянами та юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері та як порядок розгляду колізій і спорів із приводу їх порушень [17, с. 13]. Дійсно, максимально широке розуміння процесу певною мірою еклектичне, оскільки робиться спроба на теоретичному рівні об'єднати органічно не пов'язані явища, що мають лише одну загальну основу – послідовну зміну дій із реалізації норм матеріального адміністративного права.

Говорячи про теорію процесуального права загалом, Є. Лук'янова справедливо зауважує, що перенесення терміна «процес» із його змістом, що традиційно склався, до сфери процедурних явищ може привести лише до його недостатньо глибокого пізнання й дослідження, а також до втрати його істотних специфічних особливостей. З практичної позиції та з огляду на традиції законотворчості в Україні дуже важко уявити собі кодифіковане процесуальне

джерело, яке охопило б усі провадження з урахуванням усіх чинників державного й місцевого управління, у тому числі регіональні та місцеві особливості.

Водночас під час здійснення державного управління застосовуються різні форми й методи, у тому числі організаційні, не врегульовані правом. Організаційні методи управління переважно не оформлені в яку-небудь спеціальну форму та можливі лише під час здійснення позитивних управлінських дій. Це дає підстави частково погодитись із думкою Ю. Старілова про те, що позитивні управлінські дії варто об'єднати в управлінський процес, а спори про право, що вирішуються судом, – у власне адміністративний. Методологічним критерієм такого поділу виступає спірний або безперечний характер управлінських відносин (не правовідносин), а також їх урегульованість нормами права [14, с. 14]. Вказана позиція дає можливість враховувати специфіку предмета адміністративного права, що характеризується такою широтою спрямованості, що часто саме правове регулювання державного управління може бути асоційоване з адміністративним процесом і створює труднощі щодо виділення процесу з матеріального права. Варто враховувати необхідність досить жорсткої процесуальної форми в усіх сферах, які безпосередньо стосуються захисту прав і законних інтересів як особи, так і організації, а також держави.

З огляду на наведене мають значення вимоги як до максимальної деталізації процесуальної форми, так і до охоплення адміністративно-правових спорів, пов'язаних із захистом суб'єктивних публічних управлінських прав і законних управлінських інтересів, порядком реалізації суб'єктивних публічних обов'язків, а також спорів у процесі позитивної управлінської (а не лише юрисдикційної у вузькому сенсі) діяльності. Наголосимо, що саме поняття адміністративної процесуальної форми стикається з низкою труднощів, пов'язаних із відсутністю окремого кодифікованого законодавства про порядок вирішення адміністративно-правових спорів. Ті теоретичні дослідження, які проводяться в межах науки цивільного процесуального права, не здатні повною мірою

відбити специфіку адміністративної процесуальної діяльності, оскільки не завжди належним чином оцінюється специфіка норм матеріального адміністративного права, що принципово відрізняються від норм цивільного права.

Так, характеризуючи цивільну процесуальну форму, варто сказати, що за всієї різноманітності юридичні процедури завжди є складовою частиною матеріального права. Для цивільного права подібне твердження можливе й справедливе, проте цього не можна сказати про адміністративне право, де спостерігається більш проблемний взаємозв'язок понять процедури, провадження та процесу. Однак формою вирішення адміністративно-правових спорів до останнього часу була переважно цивільна процесуальна. Якщо глибинне значення процесуальної форми претендує на вираження ефективного способу вирішення відповідних спорів, то не з'ясовано, як у межах однієї форми уживаються способи вирішення різнотипних спорів, і навпаки, як однотипні спори вирішуються в межах різних процесуальних форм.

На нелогічність такого підходу вказує також хиткість теорії єдиного цивільного процесуального права. Процесуальна (процедурна) форма не має вже такого значення в процесуальній теорії. Позитивні сторони процесуальної форми зумовлюють також її негативні аспекти. Юридична форма обмежує свободу дій суб'єктів права, не допускає реалізацію права методами, які фактично не відрізняються від тих, що мають необхідну форму. Це тим більш важливо у зв'язку з тим, що досі немає законодавчого визначення цього поняття. Проте, на наше переконання, не варто відмовлятися від поняття процесуальної форми, натомість потрібно чітко пов'язувати його не стільки з характеристикою судочинства, скільки з характеристикою методів державно-владної діяльності в цілому.

Отже, ми вважаємо, що адміністративний процес є врегульованою правом та здійснюваною в особливій формі діяльністю з вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у ході реалізації компетенції суб'єктів, наділених державно-владними управлінськими

повноваженнями, а також діяльністю з притягнення до адміністративної відповідальності.

Висновки. Таким чином, більшість авторів включають адміністративно-правовий спір у структуру адміністративного процесу за будь-якого розуміння останнього, проте широта підходу до розуміння процесу впливає також на обсяг розуміння адміністративно-правового спору. Наш погляд на розвиток теорії адміністративного процесу полягає в тому, що суть адміністративно-правового спору повинна багато в чому визначати суть адміністративного процесу, а не навпаки.

Список використаної літератури:

1. Баландин В. О видах юридического процесса / В. Баландин, А. Павлушина // Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 27–33.
2. Бандурка А. Административный процесс / А. Бандурка, Н. Тищенко. – К. : Литера ЛТД, 2001. – 320 с.
3. Бахрах Д. Административное право России : [учебник для вузов] / Д. Бахрах. – М., 2001. – 435 с.
4. Демин А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А. Демин // Вестник Московского государственного университета. Серия «Право». – 1998. – № 3. – С. 18–22.
5. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 380 с.
6. Комзюк А. Адміністративний процес України : [навч. посібник] / А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 225 с.
7. Кузьменко О. Курс адміністративного процесу : [навч. посібник] / О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 180 с.
8. Лукьянова Е. Теория процессуального права / Е. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 202 с.
9. Марчук В. Основы научной организации государственного управления / В. Марчук. – К. : НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1979. – 150 с.
10. Масленников М. Административно-юрисдикционный процесс / М. Масленников. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. – 145 с.
11. Махина С. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы право-

- вого регулювання / С. Махина. – Воронеж, 1999. – 256 с.
12. Рязановский В. Единство процесса / В. Рязановский. – М., 1996. – 74 с.
13. Салищева Н. Административный процесс в СССР / Н. Салищева. – М., 1964. – 365 с.
14. Стариллов Ю. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю. Стариллов // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12–16.
15. Стахурський М. Проблеми реформування адміністративно-юрисдикційного процесу / М. Стахурський // Право України. – 2002. – № 3. – С. 28–32.
16. Стеценко В. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження) : [монографія] / В. Стеценко. – К. : Атіка, 2010. – 320 с.
17. Тихомиров Ю. О концепции развития административного права и процесса / Ю. Тихомиров // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 12–16.
18. Тищенко М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / М. Тищенко. – Х., 1999. – 40 с.
19. Шакарян М. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» / М. Шакарян, А. Сергун // Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М. : Труды ВЮЗИ, 1980. – С. 70–78.
-

Явдокименко Д. М. Административно-правовой спор как элемент административного процесса

В статье автор проводит историко-правовой анализ развития научной мысли относительно административного процесса, исследует понятие административно-правового спора и его место в административном процессе. Предлагается включить административно-правовой спор в структуру административного процесса при любом понимании последнего, однако широта подхода к пониманию процесса влияет также на объем понимания административно-правового спора.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное право, административная юстиция, публичные права, административный суд, исковое заявление, государственное управление.

Yavdokymenko D. Administrative and legal dispute as element of administrative process

The author carries out historical and legal analysis of the development of scientific thought regarding the administrative process, explores the concept of administrative legal dispute and its place in the administrative process. It is proposed to include legal and administrative dispute in the administrative structure of the process for any understanding of the latter, but the breadth of approach to understanding the process also affects the amount of understanding of the administrative and legal dispute.

Key words: administrative legal dispute, administrative law, administrative justice, public laws, administrative court, point of claim, public administration.