

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.20>

**Н. Ю. Гуть**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЕТАПИ РОЗВИТКУ УЯВЛЕНЬ ПРО АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

*У роботі визначені етапи розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу та надається характеристика кожного із них з огляду на сучасні уявлення про адміністративний процес. Зазначається, що історичний погляд на сучасні підходи до визначення змісту адміністративного процесу пояснюють ті розбіжності та суперечності, які існують як у теорії адміністративного права і процесу, так і в національному законодавстві. Запропоновано виділяти такі етапи розвитку наукової думки про адміністративний процес: 1) до кінця 50-х рр. ХХ ст.; 2) з 60-х рр. ХХ ст. до 1990 р.; 3) з 1991 по 2006 р. (пострадянський період); 4) з 2007 р. донині (сучасний період). Перший період характеризується тим, що термін «адміністративний процес», як правило, не вживався в науковій та навчальній літературі з адміністративного права, натомість широко використовувався термін «адміністративне судочинство». Другий період характеризують переосмисленням радянськими вченими постулатів теорії права щодо поділу норм права лише на два види – матеріальні та процесуальні. Взявши цю класифікацію за основу, більшість адміністративістів зарахувала до процесуальних норм всі організаційні норми, що регламентували порядок реалізації повноважень органів державного управління. Третій період позначився тим, що в наукових працях продовжував превалювати широкий підхід до визначення змісту адміністративного процесу і це вплинуло на кодифікаційну роботу в цій сфері. Четвертий період ознаменувався пануванням у науковій і навчально-методичній літературі вузького підходу до змісту адміністративного процесу. Разом із тим продовжують своє існування концепція широкого трактування адміністративного процесу та юрисдикційна концепція адміністративного процесу.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, історія розвитку наукової думки, етапи розвитку наукової думки.

**Постановка проблеми.** Поглиблений інтерес нині в науковців викликає зміст адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративним судочинством і адміністративною процедурою. Розбіжності в думках науковців, які досліджують ці правові явища, зумовлена, насамперед, тим, що на процес формування уявлень про адміністративний процес суттєво вплинули історичні фактори. Саме історичний погляд на сучасні підходи до визначення змісту адміністративного процесу пояснює ті розбіжності та суперечності, що існують як у теорії адміністративного права і процесу, так і в національному законодавстві.

У зв'язку з цим важливим видається аналіз етапів розвитку уявлень про адміністративний процес, кожен з яких має свої осо-

бливості та відповідним чином вплинув на сучасну палітру концепцій, підходів та окремих думок щодо адміністративного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання щодо визначення змісту адміністративного процесу та етапів розвитку наукової думки про адміністративний процес порушувалися в працях Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, О.К. Застрожної, І.О. Картузової, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, І.В. Панової, В.Г. Перепелюка, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенко, О.В. Фатхутдінової та інших вчених. Разом із тим у більшості сучасних науково-дослідних праць, які присвячені визначенню змісту адміністративного процесу, простежується тенденція критики науковців,

що висловлювали свої думки, наприклад, у другій половині ХХ ст. По-перше, їх висновки базувалися лише на фактах, які склалися та існували в тих історичних умовах у державі та суспільстві. По-друге, некоректно критикувати науковців того періоду з позицій сьогодення, коли в країні функціонує система адміністративних судів, а вчені забезпечені відповідними нормативними актами, теоретичними розробками та матеріалами практики, які дають змогу виявляти недоліки як в адміністративно-процесуальному правовому регулюванні, так і в діяльності адміністративних судів.

Отже, історичний огляд думок вчених про зміст адміністративного процесу є корисним для системного сприйняття юридичної науки взагалі та науки адміністративного права і процесу зокрема.

**Мета статті.** Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) визначити етапи розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу;
- 2) охарактеризувати особливості кожного з визначених етапів з огляду на сучасні уявлення про адміністративний процес.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Для розкриття сутності уявлень про адміністративний процес та етапів їх розвитку, на нашу думку, корисно звернутися до праць О.І. Миколенка, який, обґрунтовуючи співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», звернувся до історичних витоків проблеми визначення юридичного процесу взагалі та адміністративного процесу зокрема [1, с. 65-110]. Цікаво, що автор окремо розглядає історію розвитку законодавства з питань закріплення в ньому адміністративних процесуальних та процедурних норм та історію розвитку наукової думки про такі явища, як адміністративний процес і адміністративна процедура. Цей методологічний підхід є цікавий тим, що дає змогу, по-перше, визначити особливості розвитку правового регулювання з приводу якогось конкретного суб'єкта, об'єкта чи явища, адже не завжди ідеї та думки науковців набували матеріалізації в джерелах права, хоча активно обговорювались у науковій спільноті. По-друге,

цей методологічний підхід дає змогу дослідити процес розвитку наукового мислення про конкретного суб'єкта, об'єкта чи явище і таким чином уникнути помилок, що були вже колись зроблені попередниками. Наприклад, у 2014 р. з боку органів державної влади почали надходити, в тому числі і до Національної академії правових наук України, пропозиції щодо розробки Адміністративного кодексу України. Серед науковців це викликало сміх та розчарування, що публічні службовці, які зайняли високі посади в органах державної влади, не примудрилися звернутися до історії розвитку наукової думки стосовно кодифікації адміністративного законодавства та показали своє невігластво як щодо юридичної науки, так і до науковців, які цими питаннями переймаються. Ще наприкінці 90-х рр. минулого століття в цьому питанні була поставлена остаточна крапка. Висновок полягав у такому: «Не можна кодифікувати адміністративне законодавство України в межах єдиного нормативно-правового акта, адже суспільні відносини, що регулює адміністративне право, дуже різноманітні за своїм змістом та цільовою спрямованістю, а синергетичні властивості адміністративного права мінімізують можливості систематизації, про що яскраво свідчать чинні Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), Кодекс про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України та кілька проектів Адміністративно-процедурного кодексу України». Тому адміністративне законодавство приречене на кодифікацію за чисельними напрямками з одночасним урахуванням вузькоспеціалізованих сфер суспільного життя, що регулює. По-третє, запропонований О.І. Миколенко методологічний підхід дає змогу простежити вплив розвитку наукової думки на зміст і спрямованість адміністративно-правового регулювання та, навпаки, вплив новацій, закріплених в адміністративному законодавстві, на розвиток науки адміністративного права і процесу.

О.І. Миколенко виділяє три етапи розвитку уявлень про адміністративний процес: 1) до кінця 50-х рр. ХХ ст.; 2) з 60-х рр. ХХ ст. до 1990 р.; 3) з 1991 р. донині [1, с. 101-104]. Взагалі погоджуючись із запропонованою періодизацією,

хочемо зазначити, що вона потребує певної кореляції та вдосконалення стосовно етапу незалежності України. Двадцять вісім років розвитку національного адміністративного законодавства та наукової думки в умовах незалежності дають змогу говорити не про один, а кілька специфічних періодів у цьому часовому просторі. Наприклад, до прийняття КАСУ в 2005 р. в юридичній літературі були представлені одні уявлення про адміністративний процес (умовно їх можна назвати пострадянськими підходами та думками), після ж прийняття КАСУ поступово тенденції у висвітленні змісту адміністративного процесу суттєво змінилися (адміністративний процес перестав асоціюватись тільки з провадженням у справах про адміністративні правопорушення). До того ж, у процесі виділення етапів розвитку наукової думки стосовно адміністративного процесу не варто нехтувати таким фактором, як роль особистості в історії. Вважаємо, що потужним локомотивом щодо формування сучасних уявлень про адміністративний процес став навчальний посібник з адміністративного процесу України (2007 р.), авторами якого виступили А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник [2]. Саме ці науковці започаткували сучасний етап розвитку наукової думки про адміністративний процес, який триває і нині. Таким чином, можна виділити такі етапи розвитку наукової думки про адміністративний процес: 1) до кінця 50-х рр. ХХ ст.; 2) з 60-х рр. ХХ ст. до 1990 р.; 3) з 1991 по 2006 рр. (пострадянський період); 4) з 2007 р. донині (сучасний період).

Отже, зупинимось на характеристиці кожного із вище виділених періодів із визначенням особливостей, що були їм притаманні.

З другої половини ХІХ ст. і до кінця 50-х рр. ХХ ст. термін «адміністративний процес», як правило, не вживався в науковій літературі, натомість, використовувався термін «адміністративне судочинство». Зумовлено це було тим, що до кінця ХІХ ст. у більшості країн Європи були створені та функціонували адміністративні суди. Наприклад, перший адміністративний суд у Німеччині був створений ще у 1863 р. Відомий у країнах Європи укра-

їнський адміністративіст Ю.Л. Панейко, який протягом свого життя займався науково-дослідною роботою в Австро-Угорщині, Російській імперії, Швейцарії, Франції, Польщі та Німеччині, у своїй двотомній праці «Наука адміністрації й адміністративного права» (1947 р.): 1) характеризує спори, що розглядають адміністративні суди; 2) розкриває їх відмінності від спорів, що розглядаються в адміністративному порядку; 3) визначає форми адміністративного судочинства; 4) звертає увагу на проблеми, що притаманні взагалі адміністративному судочинству і теоретичним надбанням про адміністративне судочинство зокрема [3, с. 364-411]. Один із підрозділів науково-дослідної праці він назвав «Спірне адміністративне поступування, або адміністративний процес», але в подальших положеннях роботи термін «адміністративний процес» більше не використовувався [3, с. 364-411]. Тобто адміністративне судочинство було реально правовим явищем, яке існувало у більшості країн світу, тоді як поняття «адміністративний процес» є результатом наукової абстракції, на кшталт, понять «справедливість», «добро» чи «зло», які є абстракціями суспільства про властивість людини, як моральної істоти. Використовуючи термін «адміністративне судочинство», Ю.Л. Панейко звертав увагу на реально існуючу в країнах світу діяльність адміністративних судів щодо розгляду спорів, які виникають у сфері публічно-правових відносин. Термін же «адміністративний процес» обмежено використовувався в його працях. Пояснюється це тим, що уявлення про адміністративний процес були, по-перше, суб'єктивними (в кожного вченого свої особисті), по-друге, суперечливими і, по-третє, фрагментарними (чіткого уявлення, де починається і де закінчується адміністративний процес, не було). Наприклад, Ю.Л. Панейко зазначає: «Спирне поступування, або процес взагалі – це сукупність чинностей, які, згідно із зобов'язуючими приписами, треба виконати, щоб полагодити певний спірний стосунок» [3, с. 364-411].

З 60-х рр. ХХ ст. до 1990 р. термін «адміністративний процес» почав широко використовуватись в дослідженнях радянських

вчених. Щоправда, цей термін, по-перше, не набув статусу категорії адміністративного права, по-друге, використовувався в поодиноких працях, по-третє, викликав багато нарікань із боку більшості представників радянської доктрини адміністративного права.

Яскравим представником цього періоду є В.Д. Сорокін, який не тільки намагався розкрити зміст поняття «адміністративний процес», а й обґрунтовував необхідність виділення в системі радянського права такої самостійної галузі, як «адміністративне процесуальне право» [4; 5]. Саме він послідовно висвітлює особливості юрисдикційного (нині його називають «адміністративно-деліктний процес») та управлінського процесів (іноді його називають «позитивний процес») і обґрунтовує доречність широкого трактування адміністративного процесу, яке б об'єднувало в собі як юрисдикційну, так і управлінську складові частини [6, с. 187-206]. Наприклад, цікавими є думки та аргументи В.Д. Сорокіна стосовно обґрунтування адміністративного процесу як звичайного явища, яке притаманне діяльності органів виконавчої влади. По-перше, вчений констатує, що адміністративний процес, незалежно від того в широкому чи вузькому сенсі його розглядати, є процесуальною формою виконавчої влади (справа в тому, що управлінська та юрисдикційна діяльність здійснювалась в радянські часи переважно органами виконавчої влади). По-друге, В.Д. Сорокін підкреслює, що адміністративний процес як форма діяльності виконавчої влади свідчить про те, що адміністративний процес є відображенням особливостей саме виконавчої гілки влади, тоді як законодавчий процес є відображенням особливостей діяльності законодавчої гілки влади, а цивільний та кримінальний процеси (судові процеси) – відображенням особливостей діяльності судової гілки влади. По-третє, В.Д. Сорокін наголошує, що якщо у всіх процесів є своє джерело влади, то немає необхідності формувати уявлення про один вид процесу на підставі уявлень про інший вид процесу, і наводить приклади, коли адміністративний процес намагалися розглядати через призму уявлень про цивільний

та кримінальний процеси [6, с. 178-179]. Насправді ж майже всі концепції адміністративного процесу будуються нині на тому, що певна група науковців спробувала свої уявлення про класифікацію норм права на матеріальні і процесуальні чи уявлення про судові процеси перенести у сферу адміністративного права і процесу. Розмаїття наявних концепцій як раз зумовлене методологією дослідження цього правового явища. На результат дослідження впливає все – під яким кутом проводилось дослідження, що стало підставою для початку дослідження, що було підставою для проведення порівняльної характеристики правових явищ тощо.

Підсумовуючи, можна зазначити, що найбільш широко в публікаціях радянського періоду були представлені думки прибічників вузького адміністративного процесу (юрисдикційного процесу) та прибічників широкого трактування адміністративного процесу, який об'єднував в собі як управлінський, так і юрисдикційний процеси. У радянській доктрині адміністративного права концепція широкого розуміння адміністративного процесу обґрунтовувалась у працях Д.М. Бахраха, О.К. Застрожної, А.П. Коренева, Г.І. Петрова, В.І. Попової, В.Д. Сорокіна й інших науковців, а юрисдикційна концепція адміністративного процесу обґрунтовувалась у працях А.Є. Луньова, М.Я. Масленнікова, Н.Г. Саліщевої та ін.

Пострадянський період досліджень адміністративного процесу (з 1991 по 2006 рр.) характеризується тим, що більшість науковців продовжили розвиток концепцій адміністративного процесу у вузькому та широкому тлумаченні. Наприклад, Л.В. Коваль у 1996 р. стверджував, що адміністративне процесуальне право регулює процедури розв'язання, вирішення конкретних адміністративних справ, пов'язаних із застосуванням адміністративного примусу та реалізацією органами виконавчої влади та іншими суб'єктами повноважень, належних до їх компетенції [7, с. 144]. Схожу позицію висловлював і А.С. Васильєв. Він стверджував: «...призначення адміністративно-процесуальної діяльності, що здійснюється в процесі реалізації державної виконавчої влади,



полягає у виконанні завдань управлінського, правоохоронного та правозабезпечувального характеру» [8, с. 182-183].

Тобто в цей період значно переважали праці, в яких аргументувався широкий підхід до визначення змісту адміністративного процесу. Це, до речі, вплинуло і на кодифікаційну роботу, яка проводилася у той час у зв'язку з провадженням в Україні адміністративної юстиції. Так, у 2005 р. був прийнятий не Адміністративний процесуальний кодекс України, а КАСУ, що яскраво свідчило про перемогу представників широкого розуміння адміністративного процесу у процесі підготовки законопроекту.

Сучасний період (з 2007 р. донині), навпаки, характеризується тим, що в наукових джерелах превалює думка про вузьке розуміння адміністративного процесу. Як вже зазначалося, яскравими представниками такого підходу є А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник. Вони зазначають: «...адміністративний процес пов'язується виключно з діяльністю адміністративного суду з приводу розгляду публічно-правових спорів» [2, с. 45]. Подібну позицію відстоюють в своїх працях С.В. Ківалов, І.О. Картузова і А.Ю. Осадчий. Автори підручника з адміністративного процесуального права України стверджують: «...юридичний процес історично пов'язаний з правосуддям і саме так сприймається у більшості країн світу, тому адміністративний процес доцільно розглядати як форму здійснення правосуддя в адміністративних справах» [9, с. 15-16]. Разом із тим слід підкреслити, що широке трактування адміністративного процесу продовжує відстоюватись у працях поодиноких науковців (О.Т. Гуржій, О.В. Кузьменко і ін. [10]), а юрисдикційна концепція адміністративного процесу (з певними обмовками) представлена у працях О.І. Миколенка [1].

**Висновки і пропозиції.** На підставі проведеного дослідження можна дійти таких висновків.

1. Історичний погляд на сучасні підходи до визначення змісту адміністративного процесу пояснює ті розбіжності та суперечності, що існують як у теорії адміністративного права і процесу, так

і в національному законодавстві. Розбіжності ж в думках науковців, які досліджують ці правові явища, зумовлена, в першу чергу, тим, що на процес формування уявлень про адміністративний процес суттєво вплинули історичні фактори (умови, в яких працювали науковці).

2. Слід виділити такі етапи розвитку наукової думки про адміністративний процес: 1) до кінця 50-х рр. ХХ ст.; 2) з 60-х рр. ХХ ст. до 1990 р.; 3) з 1991 по 2006 р. (пострадянський період); 4) з 2007 р. донині (сучасний період). Перший період характеризується тим, що термін «адміністративний процес», як правило, не вживався в науковій та навчальній літературі з адміністративного права, натомість широко використовувався термін «адміністративне судочинство». Другий період характеризують переосмисленням радянськими вченими постулатів теорії права щодо поділу норм права лише на два види – матеріальні та процесуальні. Взятши цю класифікацію за основу, більшість адміністративістів зарахувала до процесуальних норм всі організаційні норми, що регламентували порядок реалізації повноважень органів державного управління. Третій період позначився тим, що в наукових працях продовжував превалювати широкий підхід до визначення змісту адміністративного процесу і це суттєво вплинуло на кодифікаційну роботу в цій сфері. Четвертий період ознаменувався пануванням у науковій і навчально-методичній літературі вузького підходу до змісту адміністративного процесу. Разом із тим продовжують своє існування концепція широкого трактування адміністративного процесу (об'єднує управлінську, адміністративно-деліктну та судову складові частини) та юрисдикційна концепція адміністративного процесу (об'єднує адміністративно-деліктну та судову складові частини).

#### **Список використаної літератури:**

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
2. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

3. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладом професора Юрія Панейка) / Укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радішевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
4. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Ленинград : Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. 75 с.
5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Москва : Юрид. лит., 1972. 240 с.
6. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
7. Коваль Л.В. Административное право України : курс лекцій [для студентів юрид. вузів та факультетів]. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
8. Васильев А.С. Административное право Украины. Общая часть : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2001. 288 с.
9. Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.О. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.
10. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ : Атака, 2007. 416 с.

#### **Hut N. Stages of development of the administration about the administrative process**

*The stages of development of scientific opinion on the administrative process are defined in the paper and the characteristics of each of them are given in view of the modern ideas about the administrative process. It is noted that the historical view of modern approaches to defining the content of the administrative process explains the differences and contradictions that exist both in the theory of administrative law and process and in national law. It is proposed to distinguish the following stages in the development of scientific thought about the administrative process: 1) by the end of the 50s of the twentieth century; 2) from the 1960s to 1990; 3) from 1991 to 2006 (post-Soviet period); 4) from 2007 to present (modern period). The first period was characterized by the fact that the term "administrative process" was not generally used in the scientific and educational literature on administrative law, but instead the term "administrative justice" was widely used. The second period is characterized by the rethinking by Soviet scholars of the postulates of the theory of law regarding the division of law into only two types - material and procedural. Taking this classification as a basis, most administrators attributed to the procedural rules all organizational rules governing the exercise of powers of public administration. The third period was marked by the fact that a wide-ranging approach to determining the content of the administrative process continued to prevail in scientific works, and this influenced the codification work in this area. The fourth period was marked by domination in the scientific and educational literature of a narrow approach to the content of the administrative process. However, the concept of a broad interpretation of the administrative process and the jurisdictional concept of the administrative process continue to exist.*

**Key words:** *administrative process, concepts of administrative process, history of scientific thought development, stages of scientific thought development.*