

## ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ



**Писаренко Надія  
Борисівна,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри  
адміністративного  
права  
Національного  
юридичного  
університету імені  
Ярослава Мудрого

### **Pysarenko N.B. On Peculiarities of the Formation of the National Concept of Administrative Process**

*The article analyzes different approaches to understanding the essence of the administrative process. The conclusion, that now most of the researchers, who represent the national administrative and legal science, demonstrate commitment to the «broad» conception of a proposed legal phenomenon, has been made. It has been established that the obvious disadvantage of this concept is that it involves the perception of this process as an external manifestation of an activity of both representatives of public administration and representatives of judicial bodies. The following requires including the proceedings that are extremely different as to their purpose to the structure of the administrative process. It has been noted that several domestic researchers of Administrative Law support the other, so-called «judicial» concept. It has been ascertained that today, when specialized courts, which operate under rules of the separate Procedure Act – the Code of Administrative Process of Ukraine, were established in our country, one may consider as return to the designated concept. However, this return must be gradual, «evolutionary». It must be preceded by the establishment of an updated notion of the modern Ukrainian system of Administrative Law, its sub-sectors and institutes, within which the rules that determine the procedures for the exercise of government agencies, empowered bodies, and representatives of public authorities their managerial functions would be categorized prudently and reasonably.*

**Key words:** administrative process, administrative proceedings, Judicial Law.

Розвиток юридичної науки супроводжується не тільки запровадженням понятійно-термінологічних новел, з'ясуванням їх сутності, а й поглибленим тлумаченням вживаних правових категорій. Очевидно, що такого тлумачення вимагають насамперед ті з них, щодо визначення яких у науковому середовищі

дискусії не припиняються впродовж тривалого часу. У вітчизняній адміністративно-правовій науці до останніх, безсумнівно, можна віднести і категорію «адміністративний процес».

На сьогодні численні дефініції цієї категорії сформульовано з урахуванням підходів, використаних правниками для характеристики такого явища, як процес юридичний. Спробуємо вирізнити найбільш «рельєфні» з означених підходів й оцінити «життєздатність» визначень адміністративного процесу, що виникли на їх підґрунті.

Убачаємо, що подібні наукові розвідки є надзвичайно корисними, адже, як слушно стверджують правники, термінологія багато в чому визначає як межі нормативного регулювання суспільних відносин, правозастосовної практики, так і межі вивчення відповідних юридичних явищ. Важко не погодитися з тим, що пошук належної термінології є відповідальною роботою, оскільки тут мають бути підібрані лише такі дефініції та категорії, що відобразатимуть дійсні реалії суспільного життя [1, с. 199].

За однією з концепцій юридичний процес є порядком здійснення суб'єктами влади будь-яких закріплених за ними повноважень. Визначальним для цієї концепції є те, що процес у такому розумінні є формою діяльності всіх без виключення представників влади; через неї вони реалізують свої повноваження. Цю позицію розвинуто у 70-х–80-х рр. минулого століття. Її найвідомішим прихильником і розробником можна вважати теоретика права, представника харківської наукової школи,

професора В. Горшенєва, який у своїх працях відстоював широке розуміння процесуальної форми, наполягав на потребі її поширення на діяльність не лише правоохоронних, а й усіх інших державних органів [2; 3; 4].

Припускаємо, що під впливом поглядів, висловлених В. Горшенєвим, серед переважної більшості науковців, які репрезентували радянське адміністративне право, закріпилася позиція, згідно з якою адміністративний процес є порядком розгляду й вирішення будь-яких юридичних справ, що виникають у сфері управління.

Зауважимо однак, що ще 1968 року, тобто до опублікування цим ученим основних робіт з розглядуваного питання, знаний адміністративіст В. Сорокін у монографії «Проблеми адміністративного процесу» запропонував науковій спільноті обговорити аргументи на користь утвердження так званої «*управлінської*» концепції адміністративного процесу, що передбачала розуміння останнього як порядку, що унормовує всі види управлінської діяльності [5]. В. Сорокін залишився прихильником цієї ідеї впродовж усього свого життя. Заслужують на повагу його шанобливе та толерантне ставлення до інших наукових позицій, намагання навести додаткові аргументи для обґрунтування власної точки зору, здатність сприймати зміни, що відбуваються в суспільстві, й корегувати свою позицію з їх урахуванням. Усі ці риси науковець яскраво продемонстрував в одній із завершальних своїх робіт – монографії «Адміністративный процесс и административно-процессуальное право» [6].

Саме на «управлінську» концепцію зважали автори підручників з радянського адміністративного права, формулюючи дефініцію адміністративного процесу. Так, в одному з останніх підручників, що був виданий за радянську добу, розглядуваний процес визначено як урегульований законом порядок вирішення конкретних індивідуальних справ у сфері державного управління [7].

Цікаво, що відповідні параграфи цього навчального видання підготувала Н. Саліщева, яку справедливо вважають основоположницею інакшої, «юрисдикційної» концепції адміністративного процесу. У монографії «Административный процесс в СССР» (1964) дослідниця характеризувала останній як регламентовану законом діяльність з вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають поміж собою у відносинах підпорядкування, а також як діяльність із застосування заходів адміністративного примусу [8, с. 16].

Неспівпадання визначень, розміщених у монографії та згаданому вище підручнику, аж ніяк не свідчить про те, що Н. Саліщева відмовилася від своєї позиції. Очевидно, що «управлінська» концепція адміністративного процесу за радянських часів була домінуючою, а тому саме її мали відтворювати автори укладачі навчальної літератури. У роботі, опублікованій через сорок років після видання монографії, дослідниця хоча й говорить про адміністративний процес як про сукупність видів процесуальної діяльності, але, продовжуючи демонструвати відданість

«юрисдикційній» концепції, відзначає, що така діяльність має місце насамперед там, де є необхідність розв'язати правові конфлікти [9].

Теоретики права дещо пізніше порівняли з адміністративістами розпочали пошуки аргументів на користь ідеї, відповідно до якої юридичний процес є формою юрисдикційної та іншої охоронної діяльності будь-яких суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Так, заслуговують на увагу доводи П. Слісейкіна, наведені в опублікованій 1980 року статті «Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права». Науковець з огляду на ці аргументиспромігся сформулювати слушну дефініцію юридичного процесу, у якій наголосив, що такий процес не тільки регламентує правозастосовну діяльність юрисдикційних органів, але й забезпечує здійснення зацікавленими особами свого права на звернення за захистом порушених прав та інтересів [10, с. 37].

В. Протасов у роботі «Основы общеправовой процессуальной теории» (1991) так само відзначав спрямованість юридичного процесу на виявлення й реалізацію особливих матеріальних охоронних правовідносин. Зауважимо, що науковець відстоював позицію, згідно з якою юридичний процес є різновидом правової процедури; поняття процедури він вважав загальним, родовим. Сутність того чи іншого різновиду процедури, її особливості, – стверджував цей автор, – визначає характер правовідносин, реалізації яких вона (процедура)

служить. За цією ознакою В. Протасов вирізняв матеріальну, процесуальну та правотворчу процедури. У матеріальній основними є матеріальні регулятивні відносини, у яких здійснюється звичайна, позитивна поведінка учасників. Для процесуальної процедури (юридичного процесу) основними є матеріальні охоронні відносини, а для правотворчої – правовідносини, що перебувають поза сферою «масової» реалізації правових норм, правовідносини, у межах яких існує та реалізується специфічне юридичне «право на правотворчість» [11, с. 29].

Ідеї В. Протасова, відтворені у згаданій вище роботі, в його дисертаційному дослідженні, представленому 1993 року на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук, а також у деяких інших його працях [12; 13; 14], виглядали новаторськими, нестандартними. За радянську добу вони, на жаль, залишилися поза увагою адміністративістів, а тому будь-яким чином не вплинули на формування позицій щодо розуміння сутності процесу адміністративного.

Серед теоретиків права точка зору В. Протасова знайшла своїх прихильників. Так, О. Лук'янова в монографії «Теория процессуального права» (2003) із захопленням говорила про роботу згаданого науковця; вважала дослідження процедури перспективним завданням теорії права; пропонувала зберегти поняття процесу, що склалося історично, а процес у «широкому» розумінні іменувати правовою процедурою. Ознайомлення з цією монографією дозволяє констатувати, що її авторка вважала «традиційним» розуміння процесу як

форми діяльності, пов'язаної з відправленням правосуддя. У той же час О. Лук'янова декларувала, що втручання держави через установлення процесуальних правил є необхідним за умов виникнення «правових аномалій», тобто різного роду перепон у правовому регулюванні. Такі аномалії, на думку дослідниці, мають місце в разі: а) вчинення правопорушення; б) виникнення правової суперечки; в) неспроможності учасників конфлікту розв'язати його (зокрема внаслідок присутності об'єктивних перепон); г) необхідності застосування заходів, що попереджають учинення протиправного діяння чи припиняють його; д) відсутності норми права, застосування якої призвело б до розв'язання певної, специфічної конфліктної ситуації [15, с. 28, 40, 62–66]. Отже, О. Лук'янова, так як і В. Протасов, підтримала концепцію, відповідно до якої юридичним процесом можна вважати порядок вирішення правових конфліктів усіма представниками влади, що є носіями так званих юрисдикційних повноважень.

Викладене вище дозволяє дійти таких попередніх висновків.

1. Представники адміністративно-правової науки радянської доби дещо випереджали теоретиків права в питаннях розроблення концепцій розуміння сутності процесу. Наукові роботи, в яких відстоювалась ідея сприйняття адміністративного процесу в широкому значенні, виникли раніше, ніж побачили світ праці, у яких теоретики давали поняття юридичному процесу, установлювали різновиди та окреслювали його ознаки. У будь-якому разі здобутки теоретиків

визначали зміст дефініцій, сформульованих адміністративістами, дозволяли наводити додаткові аргументи на підтримку чи спростування тієї чи іншої запропонованої ними ідеї.

2. І «управлінська», і «юрисдикційна» концепції адміністративного процесу виникли на тлі розвідок, здійснених радянськими правниками, у період, коли питання запровадження інституту адміністративної юстиції обговорювалось лише в наукових колах. Очевидно, що за таких умов актуальним вважалося зосередитися на розв'язанні проблем унормування діяльності численних управлінських структур. Отже, за радянських часів сприйняття адміністративного процесу як форми функціонування органів управління відображало «дійсні реалії суспільного життя».

3. Обидві концепції передбачали, що досліджуваний процес – це порядок реалізації повноважень суб'єктами управління. Судова діяльність (як структурний елемент адміністративного процесу) згадувалась лише у зв'язку з окресленням порядку розгляду судами справ про адміністративні правопорушення.

3. Прихильники двох означених ідей погоджувались з тим, що «управлінська» концепція поглинає «юрисдикційну».

4. Аргументи на користь або спростування кожної з концепцій сміливо відтворювались у науковій літературі. Щодо літератури навчальної, то тут панувала ідея «управлінська».

5. Серед усіх норм права, що визначали порядок розгляду конкретних індивідуальних справ в управлінській сфері, було вирізняно окремі

групи. Норми кожної з груп були пристосовані для розв'язання справ певного виду. Незважаючи на те, що згруповані правила були відображені в актах спеціальної спрямованості<sup>1</sup>, їх сукупність формувала інститут загальної частини адміністративного права. Напевно, це було зумовлено тим, що за часів домінування концепції, за якою юридичний процес вважався придатним для розгляду як конфліктних, так і неконфліктних справ, теза про похідний, сервісний характер норм процесуальних не піддавалась сумніву. Іншими словами, вони «додавались» до матеріальних норм загальної частини адміністративного права з тим, щоб створити умови для реалізації останніх.

Сформоване в радянський час уявлення про сутність адміністративного процесу було успадковане представниками української адміністративно-правової науки. Хоча можна назвати принаймні двох авторів – В. Стефанюка та В. Перепелюка, які ще до 2005 р., тобто до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, ставили під сумнів можливість подальшого існування цієї категорії як такої, що стосується здійснення виключно управлінських функцій. Науковці у своїх працях розмірковували з приводу природи адміністративного процесу з огляду на те, що первісно ця категорія вживалася для позначення порядку відправлення правосуддя у справах щодо

<sup>1</sup> Єдиним радянським нормативним актом, що вмщував загальні правила вирішення управлінських справ, можна вважати Указ Президії Верховної Ради СРСР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» від 12 квітня 1968 р.

оспорювання правомірності діяльності представників публічної виконавчої (адміністративної) влади [16; 17].

Особливої актуальності питання щодо сутності адміністративного процесу набуло після введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України. Адже тепер правознавці почали опікуватися проблемою визначення місця адміністративного судочинства в його структурі, замислюватися над тим, чи можна за допомогою однієї правової категорії характеризувати відмінні за призначенням форми владної діяльності.

На сьогодні, на жаль, панівним науковому середовищі є погляд, згідно з яким адміністративне судочинство є структурним елементом адміністративного процесу. Так, О. Кузьменко характеризує розглядуваний процес як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуальних конкретних справ [18, с. 16]. У той же час науковець вважає, що структурним елементом такого процесу є регламентоване Кодексом адміністративного судочинства України адміністративно-позовне провадження [18, с. 24]. Очевидною є суперечливість висновків дослідниці: запропоноване визначення процесу не відповідає його структурі; у дефініції йдеться про діяльність публічної адміністрації, а елементом структури постає судове провадження.

А. Апаров – автор представленої до захисту 2015 року докторської

дисертації «Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку» – звертає увагу на те, що різні за функціонально-цільовим призначенням і змістом види діяльності не можуть визначатися одним терміном адміністративний процес [19, с. 338]. Разом із тим він пропонує такий процес розглядати широко – як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів адміністративного права щодо здійснення виконавчої влади, вирішення конкретних індивідуальних справ у державному управлінні, конфліктів, які виникають з державних управлінських відносин та реалізації адміністративної відповідальності [20, с. 34]. Адміністративне судочинство А. Апаровим розглянуто як інститут адміністративно-процесуального права [21] і, відповідно, як джерело цієї галузі згадано Кодекс адміністративного судочинства України [22, с. 33].

Демонструючи прихильність ідеям В. Протасова, О. Миколенко адміністративний процес називає різновидом адміністративної процедури й визначає його як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами. Науковець стверджує, що розглядуваний процес не має обмежуватися тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо вирішення публічних конфліктів та органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні



правопорушення. Адміністративно-процесуального забезпечення, за позицією О. Миколенка, потребують дисциплінарні провадження, урегульовані дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну, виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів відносно приватних осіб [23, с. 18, 20]. Отже, цей автор під адміністративним процесом розуміє як «управлінську» діяльність, так і діяльність щодо відправлення правосуддя.

Автори підручників і навчальних посібників з адміністративного та адміністративного процесуального права, що були видані після 2002 р., підтримали або «управлінську» концепцію досліджуваного явища [24;25], або неприйнятну з нашої точки зору позицію [26;27], згідно з якою до структурних елементів «управлінського» процесу додано ще й провадження, регламентовані Кодексом адміністративного судочинства України. Причому такі провадження отримали різні назви: деякі автори іменували їх адміністративно-судочинськими [28; 29]; деякі – провадженнями з адміністративного судочинства [30].

Зауважимо також, що прибічники обох висловлених у навчальній літературі позицій у своїх дефініціях, як правило, відзначали спрямованість адміністративного процесу на розв'язання індивідуальних конкретних справ. У той же час поміж елементів структури процесу вони обов'язково називали провадження з прийняття нормативних актів управління, що свідчить про неузгодженість

пропонованих дефініцій процесу і змістовного його наповнення.

Дійсно, певних суб'єктів управління уповноважено на ухвалення підзаконних нормативних актів. Однак чи можна вважати відповідну діяльність цих суб'єктів такою, що врегульована процесуальними нормами, чи зумовлює реалізація зазначених повноважень виникнення процесуальних правовідносин? Убачаємо за необхідне хоча б торкнутися цих питань, оскільки пошук відповідей на них дозволить навести додаткові аргументи до обґрунтування власної точки зору щодо досліджуваного поняття.

Насамперед акцентуємо на тому, що повноваження суб'єкта влади на прийняття підзаконних нормативних актів зафіксовано в нормах матеріальних. Порядок реалізації повноважень окреслено у приписах, що стосуються таких норм, обов'язково супроводжують їх і фактично встановлюють можливості такого суб'єкта. Закріплення одного лише владного повноваження позбавлено сенсу, адже за Конституцією України його здійснення дозволено лише на підставі та у спосіб, що передбачені законом. Крім цього прийняття нормативного документа є таким одностороннім волевиявленням представника влади, що не спрямовано на конкретного адресата, а тому воно не може супроводжуватися і не супроводжується виникненням регламентованої нормами права суспільного зв'язку – правового відношення. На підставі наведеного можемо констатувати, що діяльність з ухвалення нормативних актів управління не врегульована нормами процесуальними і не реалізується

в межах відповідних правовідносин, а тому позбавлена тих визначальних ознак, які дозволяють упевнено визначити її як процесуальну.

До речі, О. Миколенко в цитованій вище роботі запропонував своє бачення розв'язання означеної проблеми. Цей автор, як уже зазначалося, вважає, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури, і розкриває його як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовної діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами. У свою чергу адміністративна процедура, за позицією вченого, – це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів та вирішення адміністративних справ [23, с. 20]. Таким чином, правотворчість з боку суб'єктів управління виведена науковцем за межі адміністративного процесу і сприймається ним (як і процес) як один з різновидів адміністративної процедури.

Без сумніву, наведена точка зору, як і будь-яка інша аргументована наукова позиція, має право на існування. Разом із тим безапеляційно прийняти її важко. Адже і процедура, і процес О. Миколенком визначаються через послідовність дій, що виконуються в межах певних правовідносин. Очевидним є формування таких правовідносин у ході

правозастосування: чітко встановлено їх учасників, з'ясовано взаємні права та обов'язки останніх тощо. Правотворчість не зумовлює виникнення правовідносин. Її результат не є персоніфікованим; він «знеособлений», адже прийнятий акт спрямовано на регламентацію поведінки невизначеного кола осіб. Цього результату прагне лише уповноважений на правотворчість суб'єкт влади, для якого ухвалення нормативного акта є одночасно і правом, і обов'язком.

Менш поширеною, але надзвичайно цікавою для обговорення є *концепція розуміння адміністративного процесу як форми судової діяльності* зрозгляду публічно правових суперечок, що виникають в управлінській сфері. На сьогодні ця концепція відтворена в навчальних посібниках, що побачили світ після введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України [31; 32]. На її підтримку правознавці наводять вагомні аргументи й у наукових статтях [33; 34].

Слід визнати, що нині в Україні бракує монографічних досліджень, спрямованих на виявлення переваг та/або недоліків «судової» концепції адміністративного процесу. Науковці намагаються підкреслити її обґрунтованість, однак у працях, що присвячені розв'язанню інших проблем. Так, В. Тимошук у монографії «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» демонструє прихильність цій ідеї, наводить причини, що не дозволяють погодитися з доцільністю використання в сучасних умовах поняття «адміністративний процес» у широкому значенні. Цей автор слушно стверджує,



що розвиток права не може бути перешкодою для руйнування догм, але відкидати історичні надбання можна лише аргументовано. На його думку, це стосується як здобутків радянського, так і дорадянського періоду [35, с. 45–57].

Звернімося до здобутків дорадянських, оскільки остання концепція сформульована саме в цю добу.

Так, професор С. Корф відзначав, що впродовж XIX ст. адміністрація (виконавча влада) відособлювалась та укріплювалась, а тому відчувалася особлива потреба в утворенні гарантій для громадянина, які б забезпечили його від її всевладдя та свавілля. Револьюційна епоха поклала в основу такого забезпечення створення конституцій, політичних свобод, поділ влади та реформу законодавчої влади на засадах народного представництва. Однак, за твердженням професора, подальша історія розвитку зазначених принципів конституціоналізму довела, що їх було недостатньо для забезпечення свободи громадянина. На підґрунті цього і стала висуватися адміністративна юстиція, яка, як зауважував С. Корф, стала лише однією з багатьох інших гарантій прав приватної особи, створених правовою державою. Її (юстиції) значущість визначалася рівнем розвиненості інституту судового процесуального права, адміністративного права, яке мало б ставити все більш конкретні межі для діяльності адміністрації, досконалістю контролю органів управління та встановленням більш чітких умов їх відповідальності [36, с. 447–449].

Розвиток інституту адміністративної юстиції супроводжувався

становленням щойно народженої форми правосудної діяльності – адміністративного процесу. Для побудови останнього джерелом і взірцем став процес цивільний, столітні принципи якого були застосовані до адміністративному процесу. На думку професора С. Корфа, по-інакшому й бути не могло, «якщо прийняти до уваги духовну спорідненість обох процесів й теоретичну розробленість процесу цивільного» [36, с. 466].

Отже, «судова» концепція адміністративного процесу органічно виглядає за умов запровадження принципів правової держави, за умов дії принципу поділу влади, відповідно до якого судова гілка контролює владу виконавчу, певним чином обмежує її, а головне – забезпечує захист прав, свобод та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів, обтяжених управлінськими повноваженнями.

Загальновідомо, що в СРСР принцип поділу влади вважався буржуазним; за ідеологією, що панувала в той період, уся повнота влади належала народові. Повноваження суб'єктів державного управління та порядок їх реалізації окреслювались у несистематизованих актах різної юридичної сили. Норми, об'єднані в цих актах, як уже зазначалося, формували інститут загальної частини адміністративного права, що був названий інститутом адміністративного процесу. Представники адміністративно-правової науки радянської доби не вважали за потрібне повертатися до здобутків дореволюційних і навіть постреволюційних учених, які сприймали адміністративний процес як форму судової діяльності. У цьому

просто не було необхідності, адже адміністративний процес у широкому значенні забезпечував безперешкодне функціонування суб'єктів управління, а тому повністю вписувався в усталену систему радянського адміністративного права. Щодо судового провадження у справах, що виникали з адміністративно-правових відносин, то воно з часом було врегульовано нормами цивільного процесуального права.

Не зайвим буде відзначити, що у другій половині ХХ ст. , коли, як відзначають учені, радянській правовій науці «вдалося вже повністю позбутися нашарувань дореволюційних та зарубіжних правових концепцій» [1, с. 292], деякі з правознавців усе ж таки наважилися відкрито критикувати «широке» сприйняття юридичного процесу [37;38] і переконливо наполягали на тому, що останній є виключно судовим [39]. У своїх працях науковці не обходили і проблему визначення сутності процесу адміністративного.

Однією з праць, в якій відстоювалася така непересічна для того часу точка зору, є видана 1983 року монографія «Проблеми судебного права». Її основою стала праця видатного вченого-юриста М. Полянського, завершена ним 1960 року. Лише через 22 роки після смерті науковця (помер учений 1961 року) його одностумці переробили отриманий з архівів рукопис і представили його широкому загалу. Співавтори цієї праці підкреслювали, що, працюючи над рукописом, вони намагалися донести до читача кожне слово, кожний вислів М. Полянського, зберегти основні його ідеї, які зрештою і склали

науковий фундамент, концептуальну базу монографії [39, с. 8].

Концепція судового права, яку взято підтримували автори згаданої монографії, почала зароджуватися ще наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. [40;41;42]. На наше переконання, вона й досі не втрачає своєї актуальності, виглядає надзвичайно значущою як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Ця концепція передбачає сприйняття юридичного процесу тільки як судового. Отож у монографії піддано серйозній критиці ідею «широкого» розуміння процесу; відзначено, що її докорінним недоліком є безмірне розширення поняття процесуального права, процесуальної форми, процесуальної діяльності. Науковці справедливо стверджували, що якщо прийняти цю ідею, то поняттями юридичного процесу або процесуального права будуть охоплені абсолютно відмінні за своєю сутністю, характером, призначенням явища [39, с. 28]. Далі правники порівнювали принципи, інститути та окремі норми кримінального й цивільного судочинства, з тим щоб зблизити ці дві гілки процесуального права, ліквідувати невідповідності між ними.

Цікаво, що в цій праці говорилося лише про існування в СРСР такої форми судової діяльності, як адміністративний процес, – розглядалися перспективи виникнення як самостійної галузі адміністративного процесуального права, питання введення в правозастосовний обіг правил, які можна було б вважати правилами адміністративного судочинства. За твердженням авторів,

під адміністративним судочинством можна розуміти врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду судами справ про адміністративні правопорушення. При цьому науковці визнавали, що надто вузька сфера застосування зазначених норм є недостатньою, щоб вбачати в системі права окрему галузь адміністративного процесуального права. Про таку галузь, на їх думку, можна було б говорити, якби для вказаного у ч. 2 ст. 58 Конституції СРСР оскарження до суду дій посадових осіб було встановлено порядок судочинства, для реалізації якого було б запроваджено розгорнуту систему процесуальних норм, які б не вміщалися у межі цивільного процесуального права [39, с. 29, 30].

Як бачимо, вчені припускали можливість утворення процесуальної галузі, яка б об'єднувала норми щодо судової діяльності різної спрямованості – з розгляду справ про правопорушення та з вирішення суперечок про протиправність дій посадових осіб. Таке припущення, напевно, відповідає концепції судового права. Однак, підтримуючи саму концепцію, відзначимо, що сучасне ставлення до завдань адміністративного судочинства унеможливило формування відповідної галузі процесуального права через об'єднання надто різних за призначенням норм.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати таке:

Нині більшість з учених, які презентують вітчизняну адміністративно-правову науку, демонструють прихильність *«широкій»* концепції адміністративного процесу. Ця

концепція ґрунтується на розробках радянських часів: в основу досліджуваного поняття покладено визначення, згідно з якими під адміністративним процесом розуміється розгляд і вирішення будь-яких справ, що виникають в управлінській сфері. Очевидним її недоліком є те, що вона передбачає сприйняття такого процесу як зовнішнього вияву діяльності як представників публічного управління, так і представників органів правосуддя. Означене вимагає включення до структури адміністративного процесу надзвичайно відмінних за призначенням проваджень. Виокремлення серед цих проваджень конфліктних (юрисдикційних) та неконфліктних (неюрисдикційних) не вирішує проблему встановлення уніфікованих, виважених правил реалізації повноважень суб'єктами влади. Адже неможливо помістити в одну процесуальну форму види діяльності, які суттєво розходяться, бо реалізуються представниками різних гілок влади.

Інша – *«судова»* концепція, на підтримку якої виступають деякі вітчизняні адміністративісти, сягає корінням у дореволюційний період. Її слушність навіть не обговорюється в європейських країнах, де досліджуваний процес одвічно сприймався як форма судової діяльності, що регламентується нормами самостійної галузі – нормами адміністративного процесуального права. У перші десятиріччя існування СРСР зазначена ідея зазнала підтримки з боку окремих учених. Починаючи з кінця 30-х років ХХ ст. і до набуття Україною незалежності, в умовах майже

повного ігнорування радянською правовою наукою інституту адміністративної юстиції, розроблення цієї ідеї було позбавлене сенсу.

На сьогодні, коли в нашій державі утворено спеціалізовані суди, що функціонують за правилами окремого процесуального закону – Кодексу адміністративного судочинства України, можна говорити про доцільність повернення до «судової» концепції розуміння сутності адміністративного процесу. Однак таке повернення має бути поступовим, «еволюційним», адже швидке й беззастережне сприйняття цієї ідеї залишає без відповіді надзвичайно важливе питання: які правові утворення мають об'єднувати нормативні приписи, що регламентують правотворчу й правозастосовну діяльність органів публічного управління?

У цьому разі йдеться не тільки про розв'язання термінологічних казусів. Головною проблемою є утвердження оновленого уявлення про систему сучасного українського адміністративного права, про його підгалузі та інститути, в межах яких виважено й обґрунтовано будуть згруповані норми, що визначають порядок реалізації суб'єктами влади управлінських функцій.

Перші впевнені кроки в напрямку вирішення цієї проблеми вже здійснено. В Україні з'явилися ґрунтовні монографічні дослідження, в яких запропоновано суттєво вдосконалену та приведену відповідно до практики правозастосування концепцію системи адміністративного права [43]. Такі наукові розробки покладено в основу деяких навчальних видань,

що принципово відрізняються від інших, доступних сьогодні українському читачеві, посібників і підручників [44;45]. Остаточне слово має сказати законодавець, який, на жаль, не поспішає належним чином систематизувати приписи, що нормують нині діяльність суб'єктів публічного управління.

### Список використаних джерел:

1. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
2. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
3. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
4. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища школа, 1985. – 192 с.
5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.
6. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та (Санкт-Петербург), 2002. – 474 с.
7. Советское административное право : учебник / под ред. П. Т. Василенкова. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
9. Салищева Н. Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н. Г. Салищева // Административное право и административный процесс:

актуальные проблемы : сборник статей / отв. ред. : Попов Л. Л., Студеникина М. С. – М. : Юрист, 2004. – с. 221–232.

10. Елисейкин П. Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права / П. Ф. Елисейкин // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – С. 26–37.

11. Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 143 с.

12. Протасов В. Н. Теоретические основы правовой процедуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. Н. Протасов. – М., 1993. – 397 с.

13. Протасов В. Н. Юридический процесс и процедура / В. Н. Протасов, В. Н. Щеглов // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 106–114.

14. Протасов В. Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 79 с.

15. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.

16. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.

17. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 463 с.

18. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 34 с.

19. Апаров А. Дослідження предмета адміністративно-процесуального права / А. Апаров // Право України. – 2012. – № 9. – с. 334–339.

20. Апаров А. М. Поняття адміністративного процесу в Україні / А. М. Апаров // Держава та регіони : серія «Право». – 2011. – Вип. 3. – С. 31–35.

21. Апаров А. М. Адміністративно-процесуальне право: стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. М. Апаров. – Запоріжжя, 2015. – 40 с.

22. Апаров А. М. Джерела адміністративно-процесуального права / А. М. Апаров // Держава та регіони : серія «Право». – 2012. – Вип. 2. – С. 32–34.

23. Миколенко О. І. Місце адміністративно-процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

24. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х томах : том 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

25. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-е вид., перероб. та допов. – Х. : Право, 2012. – 656 с.

26. Писаренко Н. Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій / Н. Б. Писаренко // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – С. 269–276.

27. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу / Н. Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 13. – С. 141–145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko\\_13.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf).

28. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

29. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

30. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. /

Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

31. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

32. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна) : наук.-практ. посіб. / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. – К. : Алерта, 2013. – 308 с.

33. Мельник Р. С. Інститут адміністративної юстиції у системі українського права / Р. С. Мельник // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 618–623 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10mrccup.pdf>.

34. Ківалов С. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» / С. Ківалов // Право України. – 2013. – № 5. – С. 354–361.

35. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

36. Корфь С. А. Административная юстиция вь России. Книга вторая : Очеркь дѣйствующаго законодательства. Книга третья : Очерк теоріи административной юстици. – С.-Петербургъ : Типографія Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.

37. Боннер А. Т. Существует ли «юридический процесс»? / А. Т. Боннер // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права /

отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 51–60.

38. Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» / А. К. Сергун, М. С. Шакарян // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права / отв. ред. : Шакарян М. С. – М. : Без изд., 1980. – с. 61–86.

39. Полянский Н. Н. Проблемы судебного права : монография / Н. Н. Полянский, М. С. Строгович, В. М. Савицкий, А. А. Мельников. – М. : Наука, 1983. – 223 с.

40. Михайловскій І. В. Судебное право, какъ самостоятельная юридическая наука / І. В. Михайловскій // Право. – 1908. – № 32. – с. 1733–1741.

41. Розин Н. Н. Процессъ, какъ юридическая наука (Из лекцій по судебному праву) / Н. Н. Розин // Журналь Міністерства юстици. – 1910. – № 8. – С. 24–45.

42. Рязановский В. А. Единство процесса : учебное пособие / В. А. Рязановский. – М. : Издательский Дом «Городец», 2005. – 80 с.

43. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х., 2010. – 417 с.

44. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

45. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.



**Писаренко Н. Б. До питання про особливості формування вітчизняної концепції адміністративного процесу**

*У статті проаналізовано відмінні підходи щодо розуміння сутності адміністративного процесу. Зроблено висновок про доцільність повернення до «судової» концепції розглядуваного правового явища. Констатовано, що такому поверненню має передувати утвердження оновленого уявлення про систему сучасного українського адміністративного права, про його підгалузі та інститути, в межах яких виважено й обґрунтовано будуть згруповані норми, що визначають порядок реалізації суб'єктами влади управлінських функцій.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне судочинство, судове право.

**Писаренко Н. Б. К вопросу об особенностях становления отечественной концепции административного процесса.**

*В статье проанализированы позиции ученых относительно определения сущности административного процесса. Сделан вывод о том, что в нынешних условиях можно говорить о целесообразности возвращения к «судебной» концепции рассматриваемого правового явления. Констатировано, что такому возвращению должно предшествовать формирование обновленного представления о системе современного украинского административного права, о его подотраслях и институтах, в пределах которых взвешенно и обоснованно будут сгруппированы нормы, определяющие порядок реализации властвующими субъектами управленческих функций.*

**Ключевые слова:** административный процесс, административное судопроизводство, судебное право.

*Стаття надійшла до друку 3 вересня 2015 р.*