

7. Городовенко В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 2. С. 178–186.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України Відомості. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385.
9. Про Державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
11. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
12. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 3. С. 66–72.
13. Туляков В.А. Актуальные проблемы современной уголовно правовой политики. *Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 11–12 жовтня 2012 р. Харків : Право, 2012. С. 65–70.
14. Руссу К.С. Значення принципу рівності у визначенні об'єктів кримінально-правової охорони. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2014. № 8. С. 222–227.

ГУТЬ Н. Ю.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-5>

КОНЦЕПЦІЯ ШИРОКОГО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито зміст концепції широкого розуміння адміністративного процесу та визначено її вплив на формування системи функцій адміністративного процесу. Зазначається, що концепція широкого розуміння адміністративного процесу, по-перше, була поширена в працях науковців радянського адміністративного права, які намагалися в умовах відсутності адміністративної юстиції та судового порядку розгляду адміністративних спорів використовувати його у процесі характеристики діяльності органів виконавчої влади, по-друге, має прибічників серед сучасних науковців України. Зроблено висновок, що концепція широкого розуміння адміністративного процесу базується на трьох постулатах. Перший постулат полягає в тому, що в основу концепції була покладена традиційна класифікація правовідносин залежно від їх змісту на дві групи – матеріальні і процесуальні. До процесуальних відносин належать всі відносини організаційного характеру. Другий постулат полягає у тому, що будь-яка форма реалізації діяльності владних суб'єктів є за своєю суттю процесуальною. На



підставі цього стверджується, що не лише адміністративні суди використовують процесуальну форму під час розгляду публічних спорів, а й чисельні органи державної влади та органи місцевого самоврядування – під час розгляду адміністративних справ. Третій постулат полягає в розгляді адміністративної процедури як явища, яке характеризує статичні явища в адміністративному процесі (стадії, процесуальні етапи), а тому не може бути формою діяльності органів публічного адміністрування. Констатується, що концепція широкого розуміння адміністративного процесу дає змогу говорити і про існування більш широкого кола функцій, які реалізує. Так, до його складу варто зарахувати не тільки функції, що притаманні адміністративному процесу у вузькому значенні (охоронна, захисна, контрольна та альтернативна), а й інші функції, які зумовлені цілями адміністративного процесу в широкому розумінні (правотворча, дозвільна, реєстраційна, атестаційна, внутрішньо-управлінська та ін.).

Ключові слова: адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, управлінський процес, юрисдикційний процес, функції адміністративного процесу.

The paper describes the concept of a broad understanding of the administrative process and its influence on the formation of the system of functions of the administrative process. It is noted that the concept of a broad understanding of the administrative process, first, was widespread in the writings of scholars of Soviet administrative law, who tried in the absence of administrative justice and judicial procedure of administrative disputes to use it in characterizing the activities of executive authorities, and secondly, has supporters among modern scholars of Ukraine. It is concluded that the concept of a broad understanding of the administrative process is based on three postulates. The first postulate is that the concept was based on the traditional classification of relationships depending on their content into two groups – material and procedural. Procedural relations were all organizational relations. The second premise is that any form of governmental activity is inherently procedural. On this basis, it is argued that not only administrative courts use the procedural form when considering public disputes, but also numerous public authorities and local self-government bodies when considering administrative cases. The third postulate is to consider administrative procedure as a phenomenon that characterizes static phenomena in the administrative process (stages, procedural stages), and therefore cannot be a form of activity of public administration bodies. It is stated that the concept of a broad understanding of the administrative process allows us to speak about the existence of a wider range of functions it implements. Thus, it includes not only functions that are inherent in the administrative process in a narrow sense (security, protection, control and alternative), but also other functions that are determined by the objectives of the administrative process in the broadest sense (law-making, permitting, registration, certification, internally -management, etc.).

Key words: administrative process, concepts of administrative process, administrative process, jurisdictional process, functions of administrative process.

Вступ. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу була поширена серед науковців радянського адміністративного права, які намагалися вдихнути життя в це поняття в умовах відсутності адміністративної юстиції та судового порядку розгляду адміністративних спорів, які регламентуються нормами адміністративного права. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу представлена і в сучасних публікаціях науковців, які, посилаючись на праці представників теорії права, поділяють адміністративні правовідносини та норми адміністративного права на два види – матеріальні і процесуальні. Шляхом виключення чисельних організаційних норм адміністративного права із групи матеріальних норм вони зараховують такі норми до групи процесуальних норм. Саме це і є підставою



для розширення змісту поняття адміністративний процес у працях представників концепції широкого розуміння адміністративного процесу.

У зв'язку з цим важливим видається аналіз концепції широкого розуміння адміністративного процесу, яка має свої особливості та відповідним чином впливає на розвиток сучасного національного законодавства та формування поглядів стосовно функцій адміністративного процесу.

Концепція широкого розуміння адміністративного процесу яскраво представлена у працях Д.М. Бахраха, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, О.К. Застрожної, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенко та інших вчених. Критика цієї концепції міститься в працях І.О. Картузової, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, В.М. Протасова та інших науковців.

Ця концепція мала суттєвий вплив на розвиток національного законодавства та розвиток наукової думки в Україні з 1991 року по 2007 рр. Нині представники широкого розуміння адміністративного процесу представлені достатньою мірою в наукових публікаціях, їх вплив на формування навчально-методичних програм у закладах вищої освіти та на правотворчу діяльність парламенту став мінімальним, що зумовлено наявністю низки причин об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Отже, огляд основних положень концепції широкого розуміння адміністративного процесу є корисним для вдосконалення національного адміністративного процесуального законодавства, розвитку науки адміністративного права і процесу, а також визначення функціонального призначення адміністративного процесу в сучасній системі юридичних процесів України.

Постановка завдання. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є:

1) визначити основні положення концепції широкого розуміння адміністративного процесу;

2) охарактеризувати особливості впливу концепції широкого розуміння адміністративного процесу на формування системи його функцій.

Результати дослідження. Розглянемо ключові постулати, на яких базується нині концепція широкого розуміння адміністративного процесу.

Перший постулат полягає в тому, що в основу концепції була покладена традиційна класифікація норм права та правовідносин залежно від їх змісту на дві групи – матеріальні і процесуальні. Наприклад, В.Д. Сорокін зазначає, що юридичний процес, у тому числі і адміністративний процес, – це процес реалізації матеріально-правових норм незалежно від форм такої реалізації, тобто процесуальне право є своєрідною інструкцією із реалізації права матеріального [1, с. 175–176]. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко підкреслюють, що матеріальне правовідношення є чимось статично закріпленим, тоді як процесуальне відношення характеризує динаміку перетворення у життя відносин, що регулюються нормами матеріального адміністративного права та низкою інших галузей права [2, с. 50]. Отже, всі правовідносини організаційного характеру за своєю суттю визнаються процесуальними відносинами. Разом із тим, розуміючи, що іноді законодавець використовує специфічні філологічні прийоми під час формулювання статей нормативно-правових актів, представники широкого розуміння адміністративного процесу постійно підкреслюють, що зв'язок між матеріальними та процесуальними правовідносинами досить тісний. Наприклад, той же В.Д. Сорокін зазначає, що матеріальне правовідношення завжди є первинним стосовно процесуального правовідношення. Відповідно, процесуальне правовідношення має своїм призначенням забезпечення реальної реалізації матеріального правовідношення. При цьому підкреслюється, що матеріальне правовідношення неможливо відділити від матеріального, як об'єкт процесуального відношення не може відрізнитись від об'єкта свого первинного матеріального відношення [1, с. 170].

Подібні думки висловлює і О.В. Кузьменко. Вона стверджує: «Адміністративно-процесуальні відносини не перестають одночасно бути і матеріальними правовими відноси-



нами. Простий приклад. Громадянин звертається зі скаргою до органу виконавчої влади. Чи виникає між цими суб'єктами правове відношення, і якщо виникає, то яке саме? Відповідь може бути лише одна: виникає матеріальне правове відношення» [3, с. 107].

На проблему розмежування матеріальних та процесуальних норм і, відповідно, правовідносин звертає у своїх працях і О.І. Миколенко. Він наводить приклад норми, яка закріплює порядок оформлення і видачі паспорта України, і на підставі цього робить висновок, що юридична техніка, яка використовується в правотворчості, іноді формулює правові норми таким чином, що миттєво визначитись зі змістом норми та зарахувати її до матеріальних чи процесуальних норм дуже важко. Юридична техніка, що була використана у процесі формулювання порядку оформлення і видачі паспорта України, на думку О.І. Миколенка, показує, що акцент було зроблено суб'єктом правотворчості на матеріальних суб'єктивних правах і юридичних обов'язках учасників правовідносин [4, с. 159–160].

Таким чином, представники широкого розуміння адміністративного процесу запропонували всі правовідносини динамічного характеру (організаційного характеру), які регламентуються нормами адміністративного права, зарахувати до адміністративних процесуальних правовідносин. Це означає, що правовідносини, які складаються у сферах реалізації органами виконавчої влади правотворчої, реєстраційної, ліцензійної, акредитаційної, атестаційної і будь-якої іншої діяльності, теж належать до адміністративних процесуальних правовідносин.

Одне із слабких місць концепції широкого трактування адміністративного процесу є той факт, що організаційні відносини можуть виникати і в приватноправовій сфері, тобто коли одним з учасників не виступає в обов'язковому порядку суб'єкт, наділений владними повноваженнями (наприклад, правовідносини щодо порядку укладання цивільно-правових договорів). Таким чином, виникає проблема термінологічного співвідношення організаційних відносин у публічному та приватному праві. Як тоді варто правильно називати організаційні відносини, наприклад, у цивільному праві: «матеріально-організаційні», «матеріально-процедурні» чи теж «процесуальні»?

Другий постулат, який висувається у процесі обґрунтування концепції широкого визначення адміністративного процесу, полягає у тому, що будь-яка форма реалізації діяльності владних суб'єктів є за своєю суттю процесуальною. На підставі цього стверджується, що не лише адміністративні суди використовують процесуальну форму під час розгляду публічних спорів, а й чисельні органи державної влади та органи місцевого самоврядування – під час розгляду адміністративних справ. Наприклад, Д.М. Бахрах стверджує, що однією із важливих особливостей адміністративного процесу є те, що він пов'язаний із реалізацією владних повноважень суб'єктами публічної влади [5, с. 153–154]. Подібний підхід використовується і в працях І.В. Панової, яка стверджує, що адміністративному процесу завжди притаманний владний характер, адже він пов'язаний із реалізацією владних повноважень державними та муніципальними органами [6]. Більш змістовно з цього питання висловився свого часу В.Д. Сорокін. Він вважає, що будь-який вид юридичного процесу, в тому числі адміністративний процес, є державно-владною діяльністю, а також адміністративний процес, без сумніву, є процесуальною формою виконавчої влади [1, с. 178].

Якщо ж звернутися до сучасних праць українських вчених, в яких відстоюється концепція широкого тлумачення адміністративного процесу, то в них підкреслюється, що адміністративний процес як форма діяльності притаманний як адміністративним судам, так і органам публічної адміністрації (органам виконавчої влади та органам місцевого самоуправління) [7, с. 110–111]. Зокрема, О.В. Кузьменко, наголошуючи на різниці між поняттями «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес», стверджує, що адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів (адміністративні суди, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування), яка спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в процесі розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [3, с. 171].

Разом із тим представники концепції широкого визначення адміністративного процесу, на жаль, так і не змогли провести чітку межу між публічно-владними та внутрішньо-



організаційними повноваженнями. Наприклад, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко зараховують до адміністративного процесу діловодство в органах публічної адміністрації. Зрозуміло, що адміністративне судочинство, яке є яскравим прикладом процесуального провадження, не витримує жодного порівняння з діловодством в органах публічної адміністрації – ані за цільовим призначенням, ані за змістом, ані за колом учасників, ані за отриманим результатом. Отже, багато системних питань, які притаманні усьому праву України, представники широкого розуміння адміністративного процесу оминають і не вирішують, що негативно позначається на ступені її обґрунтованості [2, с. 22].

Третій постулат, який простежувався у працях українських вчених останні п'ятнадцять років, – це ігнорування адміністративної процедури як однієї з можливих форм реалізації діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Іноді можна зустріти цікаві думки щодо співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Наприклад, О.В. Кузьменко стверджує: «Юридичний процес варто розглядати як діяльність суб'єктів права по здійсненню правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а юридичну процедуру – як формалізований бік такої діяльності» [3, с. 181]. Справа в тому, що юридичний процес – це форма діяльності судової гілки влади, різні ж види провадження (наприклад, позовне звичайне та спрощене адміністративні провадження) або стадії провадження (наприклад, стадія перегляду судових рішень) – це лише елементи процесуальної форми. Поняття «процесуальна форма» вже давно використовується у кримінальному процесуальному та цивільному процесуальному праві і лише нещодавно стало використовуватись у науці адміністративного права і процесу під час визначення структури адміністративного процесу.

Отже, ще одним слабким місцем у концепції широкого визначення адміністративного процесу є те, що представники концепції не спроміглися провести чітку змістовну межу між адміністративним процесом як формою діяльності адміністративного суду, адміністративною процедурою як статичним явищем в адміністративному процесі та процесуальною формою як однієї із категорій науки адміністративного права і процесу.

Концепція широкого розуміння адміністративного процесу дозволяє говорити і про існування більш широкого кола функцій, які реалізує. Якщо адміністративний процес у концепції вузького розуміння адміністративного процесу виконує чотири основні функції – охоронну, захисну, контрольну та альтернативну, то до функцій адміністративного процесу в широкому розумінні варто буде, окрім вказаних, зарахувати також правотворчу, дозвоільну, реєстраційну, атестаційну, внутрішньо-управлінську та інші функції. Саме цілі адміністративного процесу визначають види та кількість функцій, які він реалізує.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна дійти таких висновків.

1. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу, по-перше, була поширена в працях науковців радянського адміністративного права, які намагалися вдихнути життя в це поняття в умовах відсутності адміністративної юстиції та судового порядку розгляду адміністративних спорів, по-друге, має прибічників серед сучасних науковців України (О.М. Бандурка, Т.О. Гурджій, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко та ін.).

2. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу базується на трьох постулатах. Перший постулат полягає в тому, що в основу концепції була покладена традиційна класифікація правовідносин залежно від їх змісту на дві групи – матеріальні і процесуальні. До процесуальних відносин були зараховані всі відносини організаційного характеру. Другий постулат полягає в тому, що будь-яка форма реалізації діяльності владних суб'єктів є за своєю суттю процесуальною. На підставі цього стверджується, що не лише адміністративні суди використовують процесуальну форму під час розгляду публічних спорів, а й чисельні органи державної влади та органи місцевого самоврядування – під час розгляду адміністративних справ. Третій постулат полягає в розгляді адміністративної процедури як явища, яке характеризує статичні явища в адміністративному процесі (стадії, процесуальні етапи), а тому не може бути формою діяльності органів публічного адміністрування.

3. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу дозволяє говорити і про існування більш широкого кола функцій, які реалізує. Так, до його складу слід зарахувати не



тільки функції, що притаманні адміністративному процесу у вузькому значенні (охоронна, захисна, контрольна та альтернативна), а й інші функції, які зумовлені цілями адміністративного процесу в широкому розумінні (правотворча, дозвільна, реєстраційна, атестаційна, внутрішньо-управлінська та ін.).

Список використаних джерел:

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
2. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с.
3. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ...докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київський національний університет внутрішніх справ. 2006. 401 с.
4. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
6. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации : монография. Саратов : Приволжское книжное издание. 2001. 452 с.
7. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

ДЕМИДОВА М. О.,

суддя

(Господарський суд

Чернігівської області)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-2-6>

ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Стаття присвячена визначенню змісту категорії «принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування». Принципи мають методологічне значення у правовій теорії, оскільки дають змогу здійснювати пізнання правових явищ раціонально та усвідомлено. Автором констатовано, що розуміння сутності та призначення принципів змінюється залежно від типу праворозуміння. Перевага природно-правового підходу у вітчизняних наукових дослідженнях дала змогу визначити принципи реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування як формально визначену, узгоджену систему основоположних засад, ключових ідей, які взаємопов'язані між собою та спрямовані на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей у системі публічного адміністрування з метою задоволення публічного інтересу на підставі ефективної взаємодії між державою та громадянським суспільством.

У статті розкриваються основні ознаки принципів реалізації правового статусу суб'єктів публічного адміністрування, які поєднують у собі риси правових принципів та принципів адміністративного права: спрямованість на утвердження, забезпечення та захист суспільних цінностей; загальний, абстрактний

