

УДК 342.9

Н. Ю. Гуть
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Постановка проблеми. У науковій літературі переважно можна натрапити на критичний аналіз представлених в юридичній літературі концепцій адміністративного процесу без їх прив'язки до історичних умов, в яких ці концепції виникли та набули розвитку. Кожна з концепцій адміністративного процесу заслуговує особливої уваги, адже більшість із них формувалася в правових системах, де була відсутня адміністративна юстиція. Наприклад, сучасні системні знання про адміністративний процес в країнах Західної Європи базувалися, перш за все, на уявленнях про адміністративне судочинство, яке виникло у другій половині XIX століття та до сьогоднішнього дня поступово вдосконалювалося. Якщо не брати за основу період Російської імперії, де були перші паростки щодо створення і розвитку адміністративної юстиції, на теренах України адміністративна юстиція виникла лише у 2005 році, що було пов'язано зі створенням системи адміністративних судів і прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

Водночас у науковій літературі з адміністративного права, починаючи приблизно з 50-х років XX століття, термін «адміністративний процес» використовувався в дослідженнях радянських учених. Щоправда, цей термін, по-перше, не набув статусу категорії адміністративного права, по-друге, використовувався у поодиноких працях, по-третє, викликав багато нарікань із боку більшості представників радянської доктрини адміністративного права.

Історичний погляд на розвиток наукових ідей, думок, концепцій і знань показує та розкриває особливості трансформації наукового мислення щодо адміністративного процесу як феномена правової дійсності. З огляду на це актуальним видається аналіз історичних факторів, які впливали і впливають на формування уявлень про адміністративний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі дискусійні питання щодо визначення змісту адміністративного процесу піднімалися в працях Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, О.К. Застрожної, І.О. Картузової, М.Ю. Козлова, Т.О. Коломєць, 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, О.В. Фатхутдінової та

інших учених. Водночас сьогодні в юридичній науці з'явилися невтішні тенденції, які свідчать про ігнорування всіх без винятку думок, що були висловлені науковцями в радянський період. Обґрунтовується така думка тим, що радянська правова система була спотворена в умовах тоталітарного режиму, а думки вчених, які працювали в цей період і обслуговували примхи тоталітарного режиму, були хибними. Саме тому ці думки начебто не можуть бути покладені в основу сучасних уявлень про право України. На жаль, такий примітивний підхід до праць радянського періоду лише показує невігластво тих, хто про це заявляє. Навіть в умовах тотального контролю за науковим мисленням та в умовах домінування марксистко-ленінської ідеології завжди були науковці, які іноді завуальовано (посилаючись на праці ідеологів марксизму, критикуючи правові системи країн капіталізму тощо), а іноді відкрито висловлювали цікаві і прогресивні думки. Наприклад, сучасне наукове мислення про адміністративний процес звелось переважно до аналізу рішень адміністративних судів, тоді як праць, які розкривають адміністративний процес як феномен, все менше і менше. Із середовища юристів-науковців вихолощуються аналітики-професіонали, яких поступово замінюють практичними працівниками з багатолітнім досвідом або ж представниками адміністрації навчальних закладів вищої освіти. Тобто є нагальна проблема підміни наукового мислення практично-прикладного характеру, яке позбавлене стратегічних орієнтирів і базується на вирішенні поточних (оперативних) питань.

Отже, історичний погляд на думки вчених минулого десятиліття чи минулого століття про адміністративний процес є корисними для системного сприйняття юридичної науки взагалі та науки адміністративного права зокрема.

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

1) розкрити передумови виникнення в доктрині адміністративного права концепцій адміністративного процесу;

2) охарактеризувати особливості використання терміна «адміністративний процес» у радянському адміністративному праві та сучасному адміністративному праві України;

3) визначити перспективні напрями досліджень адміністративного процесу з огляду на іс-

нування чисельних концепцій адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Як уже зазначалося, в радянський період відсутня була адміністративна юстиція, до того ж адміністративне право являло собою переважно систему матеріальних адміністративних норм. Організаційні норми, які пізніше в юридичній літературі почали іменувати «матеріально-організаційними» чи «процедурними» нормами, були представлені в цій системі у вигляді незначних вкрапель і стосувалися, наприклад, порядку накладення адміністративних штрафів, питання оскарження рішень і дій державних органів в адміністративному порядку тощо. Існування цих норм дало привід окремим адміністративістам заявити про існування в межах радянського адміністративного права адміністративного процесу.

Один із перших, хто заговорив про існування адміністративного процесу, був Г.І. Петров, який у 1959 році в праці «Сутність радянського адміністративного права» заявив: «Адміністративний процес – це процес здійснення виконавчої та розпорядної діяльності держави» [1]. Тодішній у теорії права поділ матеріальних і процесуальних норм Г.І. Петров зрозумів буквально, а тому зробив висновок, що адміністративні норми, які регулюють порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади, не є за своєю суттю матеріальними нормами. Якщо такі норми не відповідають усім вимогам, що висувуються до матеріальних адміністративних норм, то залишається їх віднести до процесуальних адміністративних норм. Це були перші паростки зародження концепції широкого розуміння адміністративного процесу.

Подібний підхід було використано в роботах В.І. Попової, яка у 1962 році в колективній праці «Теоретичні питання систематизації радянського адміністративного законодавства» визначала адміністративний процес як явище, яке охоплює собою всі процесуальні форми життя адміністративно-правових норм [2]. Підкреслюємо, що в цей період поняття «адміністративна процедура» взагалі не використовується в юридичній літературі, а тому науковцям доводилося пояснювати природу правових явищ за допомогою того наукового інструментарію, що у них був. По суті, було два шляхи вирішення проблеми, пов'язаної з обґрунтуванням правової природи організаційних адміністративних норм. Перший передбачав віднесення організаційних норм до групи матеріальних норм із подальшою їх характеристикою в наукових працях як «матеріальних норм організаційного характеру» чи «матеріально-організаційних норм». Наприклад, такий науковий підхід обґрунтовується в працях В.М. Протасова [3]. Другий шлях передбачав віднесення організаційних норм до групи процесуальних норм. Обґрунтова-

вався такий підхід тим, що організаційні норми, по-перше, суттєво відрізняються від матеріальних норм, по-друге, за своєю суттю більше схожі з процесуальними нормами.

Трохи пізніше з'явилися праці, в яких цілеспрямовано обґрунтовувалась концепція широкого розуміння адміністративного процесу, яка об'єднувала в собі управлінський (позитивний) і юрисдикційний адміністративні процеси. Яскравим представником концепції широкого розуміння адміністративного процесу в радянському адміністративному праві став В.Д. Сорокін, який потім продовжував відстоювати свою позицію в Російській Федерації в 90-х роках ХХ століття, а також на початку ХХІ століття. Наприклад, у 1968 році в монографіях «Проблеми адміністративного процесу» [4] та «Адміністративно-процесуальні відносини» [5] В.Д. Сорокін пропонує розгорнуту аргументацію концепції широкого трактування змісту юридичного та адміністративного процесів.

З кінця 60-х по кінець 80-х років ХХ століття концепція широкого розуміння адміністративного процесу отримувала все більше прибічників. До праць, в яких обґрунтовувалась ця концепція, можна зарахувати навчальний посібник Д.М. Бахраха «Радянське законодавство про адміністративну відповідальність» [6], монографію А.П. Коренева «Кодифікація радянського адміністративного права» [7], монографію В.Д. Сорокіна «Адміністративно-процесуальне право» [8], монографію О.К. Застрожної «Радянський адміністративний процес» [9] та багато інших науково-дослідних праць.

Водночас частина представників радянського адміністративного права не наважилася так радикально переглянути зміст юридичного процесу, а тому намагалася зв'язати зміст адміністративного процесу тільки з юрисдикційною діяльністю органів влади. Наприклад, у 1961 році А.Є. Луньов у книзі «Адміністративна відповідальність за правопорушення» визначає адміністративний процес як діяльність, яка пов'язана з розслідуванням адміністративних правопорушень та їхнім розглядом в адміністративних і судових органах [10]. Водночас автор не навів у праці ґрунтовних аргументів щодо висловленої позиції та зосередився переважно на описі особливостей правового регулювання порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Більш розгорнута аргументація такого підходу до змісту адміністративного процесу була висловлена у 1964 році Н.Г. Саліщевою в праці «Адміністративний процес в СРСР». У цьому комплексному дослідженні Н.Г. Саліщева переглядає традиційні підходи до поняття «юридичний процес», що домінували в 60-ті роки ХХ століття в теорії права та були навіяні досягненнями науки кримінального про-

цесуального та цивільного процесуального права. Вона обґрунтовувала доречність розширення поняття «юридичний процес» (який пов'язувався доти виключно із вчиненням правосуддя) до діяльності державних органів (підкреслюємо – не тільки судів) із вирішення спорів і застосування заходів правового примусу [11]. Тож судова концепція юридичного процесу, яка ґрунтувалася на діяльності суду як єдиного суб'єкта процесуальної діяльності, була у працях Н.Г. Саліщевої трансформована в юрисдикційну концепцію юридичного процесу, що, у свою чергу, дало можливість говорити про існування адміністративного процесу в межах адміністративного права. Щоправда, зміст адміністративного процесу зводився виключно до діяльності суб'єктів, уповноважених притягувати осіб до адміністративної відповідальності. Цікаво, що сьогодні правова природа провадження у справах про адміністративні правопорушення знову повертає до себе увагу науковців. У зв'язку з формуванням в Україні поряд із матеріальними і процесуальними окремої групи адміністративно-процедурних норм частина науковців стала стверджувати, що порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності регламентується не процесуальними, а адміністративно-процедурними нормами (В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, В.П. Тимощук та інші вчені). Тобто знову посилюються в Україні позиції науковців, які зводять юридичний процес виключно до діяльності судів.

Згодом концепція юрисдикційного адміністративного процесу була розвинена у працях М.Я. Масленнікова, який у монографії «Адміністративно-юрисдикційний процес» критикує концепцію широкого розуміння адміністративного процесу, судового юридичного процесу та наводить аргументи щодо доречності виділення юрисдикційної діяльності як основного критерію розмежування процесуальних і непроцесуальних правових явищ [12].

Наприклад, О.І. Миколенко, який детально аналізує у своїх публікаціях радянський період розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу, констатує, що кінець 60-х років ХХ століття можна вважати точкою координат, з якої беруть свій початок дві теорії адміністративного процесу – «юрисдикційна» та «управлінська», що сьогодні мають своїх прихильників [13, с. 102].

За роки незалежності України якихось суттєвих змін у розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу не відбулося. Усі концепції адміністративного процесу, які виникли в радянському адміністративному праві, продовжують існувати з врахуванням тих змін, що відбулися в національному адміністративному законодавстві. Наприклад, представники концепції судового адміністративного процесу спочатку отрима-

ли підтримку з боку законодавства України, яке у 2005 році в КАСУ визначало адміністративний процес як розгляд адміністративними судами публічних спорів. Але у новій редакції КАСУ від 2017 року термін «адміністративний процес» взагалі зник. Його задля уникнення теоретичних дискусій у науці адміністративного права замінили терміном «судовий процес». Менше представлені сьогодні в науковій літературі прибічники юрисдикційного адміністративного процесу, що, як уже зазначалося, пояснюється появою в категоріальному апараті адміністративного права нового терміна «адміністративна процедура». Цей термін стали використовувати не тільки щодо «позитивної», але й юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації. Яскравими представниками концепції широкого розуміння адміністративного процесу в сучасній доктрині адміністративного права є С.Ф. Демський та О.В. Кузьменко.

Єдиною концепцією, яка не була представлена в радянській доктрині адміністративного права і набула свого розвитку на початку ХХІ століття, є концепція адміністративного процесу, запропонована у працях О.І. Миколенка. Взавши за основу ідею, що адміністративний процес є видом адміністративної процедури (уперше така ідея була обґрунтована в працях В.М. Протасова), О.І. Миколенко, по-перше, стверджує, що норми права поділяються на матеріальні та процедурні (при цьому критикується традиційний поділ норм права на матеріальні і процесуальні норми), по-друге, обґрунтовує необхідність поділу процедурних норм на два види – процедурно-організаційні та процесуальні, по-третє, як критерій поділу процедурних норм на процедурно-організаційні та процесуальні виділяє рівень правової аргументації процедури. Саме тому в працях О.І. Миколенка немає чітко зафіксованих елементів у структурі адміністративного процесу. Сьогодні, на його думку, до процесуальних проваджень належать адміністративне судочинство і провадження у справах про адміністративні правопорушення, бо ці юридичні процедури детально регламентуються нормами адміністративного права. При цьому О.І. Миколенко не виключає, що більш детальна правова регламентація, наприклад, процедури здійснення державного контролю за приватними особами може стати приводом для визнання в структурі адміністративного процесу ще одного процесуального провадження [13].

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки:

1. Історичний погляд на розвиток наукових ідей, думок, концепцій, знань показує і розкриває особливості трансформації наукового мислення щодо адміністративного процесу як феномена правової дійсності. Відсутність адміністративної юстиції в радянській правовій системі не стала

перепоною для виникнення та розвитку в межах радянського адміністративного права концепцій адміністративного процесу, більша частина з яких сьогодні має своїх прибічників і достатню аргументацію в наукових джерелах. Щоправда, термін «адміністративний процес» використовувався в поодиноких працях, а тому не набув статусу категорії радянського адміністративного права. Водночас кінець 60-х років ХХ століття можна вважати точкою координат, з якої беруть свій початок дві концепції адміністративного процесу – «концепція широкого розуміння адміністративного процесу» та «юрисдикційна концепція адміністративного процесу».

2. 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 та інших науковців, а юрисдикційна концепція адміністративного процесу обґрунтовувалась у працях А.Є. Луньова, М.Я. Масленнікова, Н.Г. Салищевої та інших учених.

У сучасній доктрині адміністративного права продовжують свій розвиток, по-перше, судова концепція адміністративного процесу, яка в радянський період стосувалася виключно кримінального і цивільного процесів, по-друге, юрисдикційна концепція адміністративного процесу, яка є на межі зникнення у зв'язку з використанням в адміністративному праві нової категорії «адміністративна процедура», по-третє, концепція широкого розуміння адміністративного процесу, яка, спираючись на традиційний поділ норм права на матеріальні і процесуальні норми, відносить до процесуальних норм усі організаційні норми, що регламентують діяльність органів публічного адміністрування щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. До науковців сучасного періоду, в працях яких розкривається зміст перелічених вище концепцій адміністративного процесу, належать В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демський, І.О. Картузова, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.Ю. Осадчий, В.Г. Перепелюк та інші вчені.

Водночас у доктрині адміністративного права з'явилися також інші концепції, які пропанують новий погляд на зміст адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративною процедурою (О.І. Миколенко).

3. Перспективним напрямом досліджень адміністративного процесу в Україні видається аналіз трансформації наукової думки щодо змісту адміністративного процесу під впливом законотворчої діяльності парламенту і навпаки – положень чинного законодавства під впливом наукової думки. Аналіз законопроектів і чинних нормативно-правових актів, які містять адміністративні проце-

суальні норми, підтверджує, що такий взаємний вплив постійно відбувається, що має як позитивні, так і негативні наслідки для розвитку національної правової системи.

Література

1. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. 184 с.
2. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / Е.И. Астрахан, З.С. Беляева, С.Н. Братусь, В.И. Попова и др.; под ред. С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: «Госюриздат», 1962. 575 с.
3. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М.: «Юридическая литература», 1991. 144 с.
4. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: «Юридическая литература», 1968. 144 с.
5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальные отношения. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1968. 75 с.
6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. Пермь, 1969. 344 с.
7. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы. М.: «Юридическая литература», 1970. 134 с.
8. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М.: «Юридическая литература», 1972. 240 с.
9. Застрожная О.К. Советский административный процесс: учеб. пособие. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1985. 100 с.
10. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: «Госюриздат», 1961. 187 с.
11. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: «Юридическая литература», 1964. 158 с.
12. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: монография. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 210 с.
13. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Х.: «Бурун Книга», 2010. 336 с.

Анотація

Гуть Н. Ю. Історія розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу. – Стаття.

У роботі визначаються передумови виникнення в доктрині адміністративного права концепцій адміністративного процесу, розкриваються особливості використання терміна «адміністративний процес» в радянському і сучасному адміністративному праві, пропонуються перспективні напрями подальших досліджень історії розвитку наукової думки щодо адміністративного процесу. Зазначається, що відсутність адміністративної юстиції в радянській правовій системі не стала перепоною для виникнення та розвитку в межах радянського адміністративного права концепцій адміністративного процесу, більша частина з яких сьогодні має своїх прибічників і достатню аргументацію в наукових джерелах. З кінця 60-х років ХХ століття беруть свій початок дві концепції адміністративного процесу – «концепція широкого розуміння адміністративного процесу» та «юрисдикційна концепція адміністративного процесу». Доводиться, що в сучасній доктрині адміністративного права продовжують свій розвиток, по-перше, судова концепція адміністративного процесу, яка в радянський період стосувалася виключно кримінального і цивільного процесів,

по-друге, юрисдикційна концепція адміністративного процесу та, по-третє, концепція широкого розуміння адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, юрисдикційний адміністративний процес, неюрисдикційний адміністративний процес.

Аннотация

Гуть Н. Ю. История развития научной мысли относительно административного процесса. – Статья.

В работе определяются предпосылки возникновения в доктрине административного права концепций административного процесса, раскрываются особенности использования термина «административный процесс» в советском и современном административном праве, предлагаются перспективные направления дальнейших исследований истории развития научной мысли относительно административного процесса. Отмечается, что отсутствие административной юстиции в советской правовой системе не стала преградой для возникновения и развития в рамках советского административного права концепций административного процесса, большая часть из которых сегодня имеет своих сторонников и достаточную аргументацию в научных источниках. С конца 60-х годов XX века берут свое начало две концепции административного процесса – «концепция широкого понимания административного процесса» и «юрисдикционная концепция административного процесса». Доказывается, что в современной доктрине административного права продолжают свое развитие, во-первых, судебная концепция административного процесса, которая в советский период касалась исключительно уголовного и гражданского процессов, во-вторых, юрисдикционная концепция административного процесса и, в-тре-

тых, концепция широкого понимания административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, концепции административного процесса, юрисдикционный административный процесс, неюрисдикционный административный процесс.

Summary

Hut N. Yu. History of the development of scientific thought about the administrative process. – Article.

The paper defines the preconditions for the emergence in the doctrine of administrative law of the concepts of the administrative process, reveals the peculiarities of using the term “administrative process” in Soviet and modern administrative law, proposes promising directions for further research into the history of the development of scientific thought regarding the administrative process. It is noted that the lack of administrative justice in the Soviet legal system did not become an obstacle to the emergence and development within the Soviet administrative law of the concepts of the administrative process, most of which today have its supporters and sufficient arguments in scientific sources. Since the late 60s of the twentieth century, two concepts of the administrative process – “the concept of a broad understanding of the administrative process” and “the jurisdictional concept of the administrative process” – have begun. It turns out that in the modern doctrine of administrative law the development of, firstly, the judicial concept of the administrative process, which in the Soviet period concerned exclusively with criminal and civil proceedings, and, secondly, the jurisdictional concept of the administrative process, and, thirdly, the concept of a broad understanding administrative process.

Key words: administrative process, conceptions of administrative process, jurisdictional administrative process, non-jurisdictional administrative process.