

С. О. КОРОЄД. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ЯК ФОРМА ЮРИДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

На підставі аналізу правової природи юридичного процесу, юридичної діяльності та процесуальної форми, а також визначення змісту зазначених правових категорій, розкривається співвідношення адміністративного процесу з юридичним процесом як загальнотеоретичною категорією та визначається зміст адміністративного процесу як форми юридичної діяльності (процесуальної форми).

Ключові слова: адміністративний процес, процесуальна форма, юридична діяльність, адміністративно-процесуальні дії.

На основании анализа правовой природы юридического процесса, юридической деятельности и процессуальной формы, а также определения содержания указанных правовых категорий, раскрывается соотношение административного процесса с юридическим процессом как общетеоретической категорией и определяется содержание административного процесса как формы юридической деятельности (процессуальной формы).

Ключевые слова: административный процесс, процессуальная форма, юридическая деятельность, административно-процесуальные действия.

Based on analysis of the legal nature of the legal process, of the legal practice and of the procedural form, as well as identification of content of the specified legal categories, it is revealed relation of the administrative process with the legal process as a general theoretical category and it is identified content of the administrative process as a form of legal action (procedural form).

Key words: administrative process, procedural form, legal activity, administrative-procedural activity.

Адміністративний процес – правове явище, яке має специфічну структуру і особливий юридичний зміст. Поняття адміністративного процесу в адміністративно-правовій науці належить до числа дискусійних. Напевно, майже кожен вчений-адміністративіст хоча б раз висловлював свою думку з приводу поняття адміністративного процесу та його структури. Така дискусія стимулювала розвиток не тільки матеріального і процесуального адміністративного права, але й ряду базових загальнотеоретичних категорій. Однією з таких загальнотеоретичних категорій є юридичний процес, в якому адміністративний процес займає особливе місце як форма юридичної діяльності.

Вивчення різних аспектів процесуальної форми дозволяє визначити правильний розгляд поняття процесу і кола його учасників, його організацію в цілому і кожної окремої стадії, послідовність здійснення процесуальних дій. Розробка категорії процесуальної форми здобуває принципове значення й для з'ясування змісту і особливо структури адміністративного процесу, єдиної точки зору науковців щодо поняття якого немає.

Оскільки адміністративний процес є складовою частиною юридичного процесу в цілому, тому для розв'язання вищенаведених завдань існує теоретична необхідність визначити співвідношення адміністративного процесу з юридичним процесом як загальнотеоретичною категорією та з процесуальною формою діяльності, що й ставить за мету наша стаття.

Із загальнотеоретичної правової літератури нам відомо, що в структурі права функціонують два види правових норм – матеріальні і процесуальні. Матеріальні

норми мають своїм призначенням регулювання нормального виникнення, розвитку і припинення соціально значимих суспільних відносин, процесуальні – призначені для забезпечення реалізації матеріальних норм у випадку виникнення різних відхилень від нормального розвитку суспільних відносин і спрямовані на їх захист¹.

Специфікою процесуальних правових норм є те, що вони відрізняються від матеріальних норм своїм призначенням. Матеріальні норми регулюють права та обов'язки суб'єктів і відповідають на запитання «що робити?». Процесуальні норми регулюють порядок, процедуру реалізації цих прав і обов'язків (закріплюють процесуальні форми, способи і методи здійснення діяльності); процесуальні норми другорядні щодо матеріальних. Тобто вони виникають й існують лише за наявності потреб в реалізації матеріальних норм, зокрема для встановлення обов'язкових правил розгляду адміністративних справ².

Розвиток процесуального законодавства – це один із важливих шляхів реалізації основного принципу правової держави – підпорядкування влади праву. Процесуальні норми, опосередковуючи взаємозв'язок держави і особистості, інформують невідних суб'єктів про порядок вирішення питань, закріплюють гарантії реалізації і захисту їх і свобод, а також є важливим засобом координації приватного і публічного інтересу³.

Термін «процес», як зазначається в юридичній літературі, багатосторонній: послідовна зміна яких-небудь явищ, станів; в правовому плані процес – це порядок розгляду справ, судочинство і форма його проведення, а також порядок здійснення діяльності слідчих, судових і адміністративних органів⁴.

Вчені-адміністративісти розглядають процес як сукупність послідовних дій, які здійснюються задля досягнення певного результату; порядок здійснення якої-небудь діяльності. Така діяльність має свою процесуальну форму і своїм призначенням має реалізацію норм матеріального права⁵.

Отже, з юридичної позиції процес своїм призначенням має реалізацію норм матеріального права. Виходячи з цієї методологічної позиції, в якості адміністративного процесу можна розглядати діяльність щодо реалізації матеріальних адміністративно-правових норм.

В юридичній літературі зазначається, що саме В.Д. Сорокін вперше почав визначати процес через діяльність, побачив взаємозв'язок цих явищ, а також запропонував систему юридичних властивостей, що визначають загальноправову категорію «процес»⁶. При цьому сам В.Д. Сорокін акцентує увагу на своєрідності соціальної ролі процесу як юридичної категорії, реалізуючи яку він виступає своєрідним каналом, в якому встановлюються «контакти» між матеріальними і процесуальними нормами права. Матеріальні і процесуальні норми самі по собі є потенційними елементами механізму правового регулювання, які перебувають у нейтральному стані до тих пір, поки не виникне юридичний факт, тобто виникає конкретна потреба в реалізації потрібної матеріальної норми. Ця необхідність, оскільки вона передбачає юридичний результат, може бути реалізована лише за допомогою процесуальних норм. А юридичний факт ініціює поєднання матеріальних і процесуальних норм, які належать до даної події, тим самим запускає механізм правового регулювання⁷.

Вчені зазначають, що для будь-якої юридичної діяльності характерний певний порядок, який має забезпечити найбільшу ефективність здійснення тих чи інших юридично значущих дій. Враховуючи велику різноманітність юридичної діяльності, можуть встановлюватися різні порядки її реалізації. У будь-якому випадку саме нормативно встановлені форми впорядкування юридичної діяльності, на думку вчених, і утворюють юридичний процес⁸.

Юридичний процес, на думку О.В. Кузьменко, є правовою процесуальною діяльністю, яка виражена у відповідній формі і спрямована на оптимальне задоволення та гарантування інтересів суб'єктів права⁹.

Згідно із теорією юридичного процесу, яку запропонував В.М. Горшенков, юридичний процес визначається як комплексна система правових порядків (форм) діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також заінтересованих у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права. Цей процес регулюється правовими (процедурними і процесуальними) нормами, а його результати закріплюються у відповідних правових актах – офіційних документах. При цьому виділяються такі ознаки юридичного процесу: 1) юридичний процес є такою організаційною формою діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом обставин і фактів, що ґрунтуються на праві (законі) і тягнуть за собою певні юридичні наслідки; 2) юридичний процес є сукупністю правових форм діяльності уповноважених на те суб'єктів, які спеціалізуються на різних галузях юридичної практики; 3) юридичний процес – це сфера людської практики, яка є органічно взаємопов'язаною системою дій щодо здійснення операцій з нормами права; 4) юридичний процес – це діяльність, яка об'єктивно потребує процесуальної регламентації¹⁰.

Ми приєднуємося до думки В.Г. Перепелюка, який зазначає, що процесуальна діяльність протікає не стільки відповідно з процесуальною формою, скільки в процесуальній формі. А «одиночність» адміністративної процесуальної форми показує багатогранність її проявів: зміст процесуального припису лідируючого суб'єкту, засновану на нормі права операцію, результат дії, що закріплений в офіційному документі¹¹. У зв'язку з цим ми також погоджуємося із В.Г. Перепелюком і О.В. Кузьменко про нероздільність діяльності та процесуальної форми як її зовнішньої сторони¹².

Науковці звертають увагу на те, що зрозуміти сутність адміністративного процесу і адміністративно-процесуальної діяльності можна за допомогою тієї обставини, що реально адміністративно-правові відносини завжди сприймаються тільки як процесуальні. Це означає, що особливості цього виду правовідносин свій вираз, передусім, отримують в процесуальній формі¹³.

Процесуальна форма становить по суті теоретичну модель юридичного процесу, виступаючи однією з фундаментальних проблем юриспруденції. Така думка відображена в працях багатьох вчених-правознавців. Причому якщо «процесуалісти», як правило, не розкривають поняття форми, то представники загальної теорії права роблять це цілком успішно.

Так, зокрема, форма – це правова конструкція нормативного впорядкування діяльності та відповідних документів і є сукупністю вимог до дій учасників процесу, спрямованих на досягнення конкретного результату¹⁴.

Процесуальне законодавство, регулюючи владну діяльність, закріплює: які дії і в якій послідовності мають здійснювати учасники правовідносин; коло учасників процесуальних відносин, їх права і обов'язки; підвідомчість справ, окремих питань, дій; в яких документах і як фіксуються владні акти, які приймаються під час вирішення юридичних справ; строки вчинення процесуальних дій; види і джерела доказів; гарантії дотримання процесуальних норм, законності і обґрунтованості прийнятих актів; правила відшкодування витрат, пов'язаних з розглядом справ. Названі елементи – конструктивні частини процесуальної форми. Разом вони утворюють зміст процесуальної форми, ядро процесуального законодавства. З огляду на це процесуальна форма – це система процесуальних норм, які закріплюють сукупність вимог, що висуваються до дій учасників процесу, дотримання яких сприяє прийняттю ефективних актів та їх виконання¹⁵.

Як відомо, процесуальна форма гарантує здійснення ефективного захисту та охорони прав та свобод учасників процесу, забезпечує дію демократичних принципів. Без підпорядкування діяльності державних органів установленому процесуальному порядку не може бути режиму законності в державних органах, а отже, й правильного вирішення справи і захисту інтересів держави, фізичних і юридичних осіб.

С.В. Ківалов вважає, що зміст і характер правозастосовчої діяльності обумовлюють специфічність її форми. Вчений вказує, що в процесі правозастосування виникають різні суспільні відносини, зачіпаються інтереси громадян і держави. Тому необхідно, щоб вказана діяльність здійснювалася в порядку, який забезпечує швидке, ефективне, раціональне і обґрунтоване застосування правових норм в конкретних життєвих ситуаціях¹⁶.

Як вірно відмічає Ю.М. Козлов, процесуальній формі відповідає конкретизоване в тому чи іншому вигляді провадження його зміст. Саме на подібній основі виділяється, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення. Не можна зводити адміністративне провадження виключно до справ, які виникають в процесі внутрішньо організаційної діяльності органів виконавчої влади. Його реальне значення і призначення однакові для будь-яких варіантів адміністративно-процесуальної діяльності¹⁷.

Діяльність органів державної влади відіграє важливу роль у житті суспільства, опосередковує порядок розв'язання широкого кола індивідуально-конкретних справ. Значною мірою ці справи зачіпають інтереси громадян, нерідко незалежно від їх бажання.

Вчені звертають увагу, що врегулювання процесуальних дій суб'єктів адміністративного процесу є запорукою успішного досягнення кінцевого результату, а відсутність належної процесуальної регламентації означає по суті некеріваність їх дій, що ставить під сумнів досягнення реальної мети процесу¹⁸.

Ю.М. Козлов вказував, що оскільки адміністративний процес у звичайному розумінні передбачає діяльність суб'єктів щодо реалізації матеріального адміністративного права, то він може мати різні варіанти вираження, і обмежитися констатацією процесуального характеру провадження недостатньо. При загальній характеристиці адміністративного процесу слід враховувати, по-перше, його залежність від загальноприйнятого юридичного розуміння процесуальної діяльності, і по-друге, безсумнівний вплив на нього тих властивостей, які притаманні діяльності щодо практичної реалізації виконавчої і судової влади – особливості суб'єктів і методів¹⁹.

Для адміністративного процесу в багатьох випадках потрібна спеціальна правозастосовча діяльність держави, тобто здійснювана в спеціально встановлених законодавчих формах державно-владна, організаційна діяльність компетентних органів держави, що полягає у винесенні на основі норм права і відповідних фактичних обставин індивідуально-конкретних правових розпоряджень²⁰.

Таку діяльність прийнято називати адміністративно-процесуальною діяльністю. Ми підтримуємо позицію Ю.М. Козлова, на думку якого адміністративний процес тожорний адміністративно-процесуальній діяльності, яка здійснюється на основі адміністративно-процесуальних норм і яка реалізується в адміністративно-процесуальних відносинах. Межі адміністративно-процесуальної діяльності визначаються таким чином, що в межах адміністративного процесу вирішуються не всі справи, а тільки певні, на які розповсюджується встановлений адміністративно-процесуальними нормами процесуальний порядок їх вирішення²¹. А це означає, що поза правовими нормами адміністративний процес як реальне юридичне явище існувати не може.

Дослідивши погляди науковців щодо правової природи таких явищ правової дійсності, як юридичний процес, юридична діяльність, процесуальна діяльність, процесуальна форма, з'ясувавши зміст зазначених правових категорій, можна зробити спробу визначити зміст адміністративного процесу як форми юридичної діяльності (процесуальної форми).

Отже, адміністративний процес являє собою встановлену законодавством сукупність вимог до дій учасників процесу, правил, норм, умов, які в кінцевому підсумку регулюють послідовність здійснення процесуальних адміністративно-правових дій, виступаючи в такий спосіб процесуальним порядком, регламентом діяльності – комплексною системою правових порядків адміністративно-процесуальної діяльності, будучи таким чином формою здійснення цієї діяльності, підвищуючи ефективність її правового регулювання і гарантуючи її правомірність та результативність.

Адміністративна процесуальна форма передбачає оптимальний для здійснення тих чи інших адміністративно-процесуальних дій визначений законом порядок, який містить «програму» адміністративно-процесуальної діяльності, спрямовану на реалізацію її головної мети, – здійснення функцій виконавчої влади.

З огляду на зазначене можна висновок, що встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення різного роду адміністративно-правових питань (справ, спорів) в сфері державного управління є формою реалізації завдань і функцій виконавчої влади і складає адміністративний процес.

1. *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. – М.: Норма, 2004. – С. 1. 2. *Колпаков В. К.* Административно-деликтный правовой феномен: Монография. – К.: Юринком Интер, 2004. – С. 363. 3. *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по спец. 021100. -2-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2005. – С. 577; *Лукьянова Е. Г.* Цит. работа. – С. 2. 4. *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 1990. – С. 11–12; *Бородін І.Л.* Адміністративно-юрисдикційний процес: Монографія. – К.: Алерта, 2007. – С. 6. 5. *Административное право: Учебник /* Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М.: Юристъ, 2000. – С. 381; *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. – С. 300. 6. *Баладин В.Н., Павлушина А.А.* Проблема соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс» // Журнал российского права. – 2002. – № 6. – С. 95. 7. *Сорокин В.Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург). – 2002. – С. 9–15. 8. *Адміністративне право України: Підручник /* За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 236; *Теория государства и права: Курс лекций /* Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2003. – С. 441. 9. *Кузьменко О.В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – С. 27. 10. *Теория юридического процесса /* Под ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – С. 8. 11. *Перенелюк В.Г.* Адміністративний процес. Загальна частина: Навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – С. 17. 12. *Кузьменко О. В.* Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – С. 27–28. 13. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Цит. работа. – С. 313. 14. *Теория государства и права: Курс лекций /* Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – С. 441. 15. *Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Цит. работа. – С. 577–578. 16. *Кивалов С.В.* Таможенное дело (Административная ответственность за нарушение таможенных правил). – Одесса: Б.в., 1996. – С. 82. 17. *Козлов Ю.М.* Административное право: Учебник. – М.: Юристъ, 2007. – С. 441. 18. *Адміністративне право України: Підручник /* Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук,

О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 204; *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – К.: Лігера ЛТД, 2002. – С. 11. **19.** *Козлов Ю.М.* Цит. работа. – С. 492, 435. **20.** *Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова.* – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 236. **21.** *Козлов Ю. М.* Цит. работа. – С. 438–439.