

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.3.18>

КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В РАДЯНСЬКІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА З ПОЗИЦІЙ СУЧАСНОЇ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Дослідження адміністративного процесу як сфери об'єктивізації адміністративно-процесуального статусу сторін зумовлює розгляд даної проблематики за трьома напрямками:

дослідження адміністративного процесуального статусу, адже довгий час адміністративне право розвивалося виключно як матеріальна галузь права, а тому всі знання про правовий статус суб'єктів базувалися на аналізі матеріальних норм адміністративного права;

– дослідження суб'єктів і учасників адміністративного судочинства та правова регламентація їх статусу на всіх стадіях позовного провадження;

– дослідження змісту адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративною процедурою.

Останній напрям досліджень є найбільш проблемним сьогодні в науці адміністративного права і процесу, адже адміністративний процес був одним із ключових термінів радянського адміністративного права в той період, коли: а) захист прав осіб у публічно-правовій сфері відбувався не з допомогою адміністративно-правових механізмів, а в межах цивільного судочинства; б) зміст адміністративного процесу розкривався або через характеристику процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності, або ж шляхом виокремлення всіх організаційно-процедурних норм до групи процесуальних норм адміністративного права; в) про адміністративну юстицію говорили як про явище країн капіталістичної суспільно-економічної формації; г) пропонувалися чисельні концепції адміністративного процесу, в яких кількість учасників адміністративних процесуальних відносин завжди залежала від змісту, який вкладали науковці в поняття «адміністративний процес».

В межах наукової статті якраз за цим напрямом і буде проведено дослідження історії розвитку наукової думки про адміністративний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Історія розвитку наукової думки в Україні щодо змісту адміністративного процесу, його учасників та адміністративно-процесуальної правосуб'єк-

тності досліджувалися в працях О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.О. Картузової, Т.О. Коломоець, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, М.М. Тищенко та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас існування в сучасній доктрині адміністративного права різних концепцій адміністративного процесу, які залишилися в спадщину від радянської юридичної науки, негативно позначається на розвитку адміністративного процесуального законодавства України та визначенні змісту адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін в адміністративному судочинстві.

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

– дослідити загальні тенденції розвитку радянської наукової думки щодо адміністративного процесу;

– визначити вплив досягнень радянського адміністративного права на розвиток сучасних знань про адміністративний процес та адміністративно-процесуальний статус сторін.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалося, термін «адміністративний процес» виник в юридичній науці ще у радянські часи та претендував на роль категорії радянського адміністративного права. Зумовлено це було «протестом» частини науковців щодо офіційної доктрини теорії права, яка стверджувала в 50-х роках минулого століття, що класичними для розуміння сутності юридичного процесу є цивільний та кримінальний процеси, а тому всі інші правові явища організаційного характеру регламентуються матеріальними нормами права, або ж різновидом матеріальних норм, які називали «організаційні норми», «організаційно-матеріальні норми» та інше. Якщо дотримуватися такого підходу до змісту «юридичного процесу», то виходить, що «законодавчий процес» не є юридичним процесом, а тому виникають і сумніви щодо використання в назві цього поняття терміну «процес». Отже, традиційний підхід до визначення юридичного процесу, як діяльності суду щодо вирішення спорів та розгляду правопорушень, породжував низку теоретичних проблем в інших галузях права, де були організаційні норми (відмінні від матеріальних норм), які не були чітко виділені у самостійну групу в системі норм права. Саме тому, частина науковців поступово почала

критикувати традиційний підхід до визначення поняття «юридичний процес» (окрім представників теорії права це робили вчені з інших галузей права – адміністративного, цивільного, трудового, тощо) та запропонувала розширити зміст юридичного процесу. Відповідна аргументація щодо розширення тлумачення змісту поняття «юридичний процес» містилася в працях Т.О. Абової, Д.М. Бахраха, В.М. Горшеньова, О.К. Застрожної, Н.Б. Зейдер, П.Ф. Єлісейкіна, О.І. Кім, Ю.М. Козлова, О.Є. Луньова, М.Я. Масленнікова, П.Є. Недбайло, В.С. Основіна, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевой, В.Д. Сорочкіна, С.С. Студенікіної, В.М. Щеглова, Л.С. Явич та інші. Водночас одні науковці обмежилися визначенням юридичного процесу як правозастосовної діяльності уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду спорів і порушень та застосуванню на цій підставі заходів примусу. Тобто аргументувалася думка, що юридичний процес пов'язаний не тільки зі здійсненням правосуддя, а й з будь-якою іншою юрисдикційною діяльністю [1; 2; 3; 4]. Інші ж науковці вважали, що юридичний процес пов'язаний із будь-якою правозастосовною діяльністю, яка пов'язана із застосуванням матеріально-правових норм [5; 6; 7; 8]. Тобто порядок прийняття актів управління теж розглядався як вид юридичного процесу та, на думку цієї групи науковців, регламентувався процесуальними нормами.

Наприклад, О.К. Застрожна, розмірковуючи про передумови формування в системі радянського права адміністративно-процесуального права, зазначала, що предмет адміністративно-процесуального права можна визначити як державно-владні організуючі відносини, що виникають в процесі правотворчої та правозастосовної діяльності органів державного управління (а в передбачених законом випадках – і інших органів) [7]. По-перше, звертає на себе увагу термінологія, з допомогою якої О.К. Застрожна намагалася розкрити зміст предмету адміністративно-процесуального правового регулювання – «державно-владні відносини» та «органи державного управління». Ці терміни якщо і використовуються в сучасній юридичній науці, то лише в обмеженій сфері, яка пов'язана із підпорядкуванням та внутрішньоорганізаційною діяльністю в органах державної влади. Пов'язано це з реформуванням адміністративного права як галузі права. Якщо в радянські часи адміністративне право обслуговувало суб'єктів державного управління, то сучасне адміністративне право, дотримуючись принципу верховенства права, спрямоване, насамперед, на забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина у публічно-правовій сфері, а також на охорону і захист цих прав адміністративно-правовими засобами (звернення громадян, адміністративна відповідальність, адміністративна юстиція, тощо). До того ж, у публічно-правовій сфері за останні десятиліття значно зросла роль органів місцевого самоуправління, які є учасниками публічно-влад-

них відносин, але водночас не є учасниками, так званих, «державно-владних відносин». Тому на зміну застарілій термінології, яка в сучасних умовах втратила методологічне підґрунтя (державне управління, суб'єкти державного управління, державно-владні відносини, тощо), прийшла нова термінологія, яка використовується, в тому числі, і під час характеристики адміністративно-процесуальних явищ та в межах адміністративного судочинства (публічне управління, суб'єкти публічного управління, публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, публічні відносини, тощо). Наприклад, у ст. 4 КАСУ дається визначення понять «публічно-правовий спір», «адміністративний договір» і «публічна служба», який не було і не могли б з об'єктивних причин бути в умовах радянської правової системи. Термін «суб'єкт владних повноважень», яке теж закріплене у ст. 4 КАСУ, є дискусійним сьогодні в юридичній науці. І не тільки тому, що суперечить іншим положенням чинного законодавства (див.: пункт 1 частини 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [9]), а й тому, що під час визначенні його змісту законодавець використав інший термін, зміст якого може по-різному тлумачитися суб'єктами правозастосовної діяльності. Мова йде про термін «публічно-владні управлінські функції». Не будемо поглиблюватися в дискусію щодо доречності чи недоречності його використання в текстах нормативно-правових актів. Лише зазначимо, що в найпершій редакції КАСУ зміст поняття «суб'єкт владних повноважень» розкривався шляхом використання терміну «владні управлінські функції» [10, с. 31], що давало можливість віднести до суб'єктів владних повноважень також керівників організацій, які є приватними особами у системі суб'єктів адміністративного права. Нинішнє ж трактування – «публічно-владні управлінські функції» – не відповідає сучасному категоріальному апарату адміністративного права, адже, як вже зазначалося вище, термін «управління» втратив чітке змістовне наповнення та не використовується під час характеристики повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

По-друге, О.К. Застрожна характеризує адміністративно-процесуальні відносини як «організуючі відносини» (зазвичай їх називали в спеціальній літературі «організаційні відносини») [7]. В радянській юридичній літературі можна знайти безліч дискусій та концепцій щодо визначення організаційних правовідносин та норм, а також їх співвідношення із матеріальними та процесуальними правовідносинами та нормами. Проблема полягала в тому, що традиційний поділ правовідносин і норм права залежно від змісту на матеріальні та процесуальні не враховував існування, так званих, «організуючих» чи «організаційних» правовідносин і норм. Тому одна група науковців стверджувала, що організаційні норми представлені як в матеріальному, так і процесуальному праві (наприклад, В.М. Протасов [3]), наголошуючи на тому,

що всі процесуальні правовідносини та норми є за своєю суттю організаційними, тоді як матеріальні правовідносини та норми поділяються на два види – матеріально-статичні (наприклад, система прав і обов'язків, повноваження органів державної влади тощо) і матеріально-організаційні (порядок укладання цивільної угоди, порядок оскарження дій чи бездіяльності органу виконавчої влади тощо). Друга група науковців стверджувала, що всі організаційні норми повинні бути віднесені до процесуальних норм, тоді як у сфері матеріального права залишаються виключно статичні правовідносини та норми (наприклад, В.М. Горшенёв [6]). Третя група науковців обґрунтовувала необхідність перегляду традиційної класифікації правовідносин і норм права на два види – матеріальні та процесуальні, та пропонувала виділяти самостійну групу організаційних правовідносин і норм, які не пов'язані із правосуддям (наприклад, В.К. Субботенко окрім матеріальних і процесуальних виділяв групу процедурних норм [11, с. 9–12]). В радянській юридичній літературі були представлені й інші підходи щодо визначення змісту організаційних правовідносин і норм. Зокрема, В.М. Скобелкін виділяв п'ять видів норм права: 1) матеріальні; 2) процесуальні; 3) процедурні; 4) організаційні; 5) змішані [12, с. 72–75]. Розмежування організаційних і процедурних норм, як правило, обумовлюється тим, що процедуру пов'язують виключно із правотворчою чи правозастосовною діяльністю суб'єкта публічно-владних повноважень (окрім судів), а організаційні норми пов'язують переважно із реалізацією прав і обов'язків в приватноправовій сфері (наприклад, порядок укладання цивільно-правової угоди, трудового договору, тощо). Ю. І. Мельников, зокрема, зазначав, що «<...> організаційні норми визначають структуру та організацію органів держави, порядок здійснення їх компетенції, порядок вирішення індивідуально-конкретних справ» [13, с. 73]. Як бачимо, автор комплексного дослідження ототожнює між собою організаційні норми та матеріальні норми, які регламентують структуру та організацію органів держави. На жаль, в радянській доктрині права було відсутнє чітке уявлення про організаційні правовідносини та норми права, а тому науковці дуже часто не розмежовували між собою «порядок формування органів держави», який регламентується процедурними нормами, та «структуру та організацію органів держави», які регламентуються виключно нормами матеріального права.

По-третє, О.К. Застрожна характеризує адміністративно-процесуальні відносини як відносини, що виникають в процесі правотворчої та правозастосовної діяльності органів державного управління. Тобто правотворчий процес розглядався О.К. Задорожною як вид юридичного процесу і відзначався той факт, що правотворча діяльність регламентується процесуальними нормами права. Це питання теж викликало багато дискусій в радянській доктрині права. Широке використання в нау-

ковій літературі понять «законодавчий процес», «закономотворчий процес» і «правотворчий процес» дало привід для великої кількості науковців стверджувати, що юридичний процес не обмежується виключно сферою здійснення правосуддя, а розповсюджується і на сферу створення норм права (наприклад, В.М. Горшенёв, В.Г. Крупін, Ю.І. Мельников, І.М. Погребний та інші [6, с. 65]). В адміністративному праві це створювало багато колізій теоретичного характеру, адже визнання правотворчого процесу як виду юридичного процесу означало б, що в рамках радянського адміністративного права є процесуальні норми, які регулюють порядок прийняття органами виконавчої влади підзаконних нормативно-правових актів, і водночас відсутні процесуальні норми, які регламентують судовий порядок розгляду публічних спорів, а норми, які регламентують порядок реалізації органами виконавчої влади своїх повноважень, взагалі характеризуються як матеріальні норми організаційного характеру (матеріально-організаційні норми). Таким чином, сформувалося два підходи:

– у рамках першого підходу правотворчий процес визнавався видом юридичного процесу;

– у рамках другого підходу заперечувалася доцільність віднесення правотворчого процесу до видів юридичного процесу.

Визнання ж правотворчої діяльності як виду процесуальної діяльності автоматично підштовхувало науковців до перегляду категорії «правозастосовна діяльність» з огляду на те, які із видів правозастосовної діяльності можна було б теж визнати процесуальною діяльністю, і як результат, розширити зміст поняття «юридичний процес». Правозастосовна діяльність має безліч критеріїв поділу на види, а тому постійно у науковців виникали проблеми щодо обґрунтування висновку про віднесення або не віднесення того чи іншого виду правозастосовної діяльності до процесуальної діяльності. Можна виділити три основні підходи щодо віднесення загалом правозастосовної діяльності чи окремих її видів до процесуальної діяльності:

– у рамках першого підходу вся правозастосовна діяльність визнавалася процесуальною діяльністю;

– у рамках другого підходу лише певна частина правозастосовної діяльності визнавалася процесуальною діяльністю (юрисдикційна діяльність, діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу, правоохоронна діяльність тощо);

– у рамках третього підходу лише діяльність суду з питань здійснення правосуддя визнавалася процесуальною діяльністю.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Отже, на прикладі аналізу думок О.К. Застрожної щодо змісту адміністративного процесу, можна показати загальні тенденції, які були притаманні радянському адміністративному праві:

1) відсутність категоріального апарату, який би сприяв розвитку як загалом адміністративного права, так і, зокрема, такої його частини як адміністративне процесуальне право. Наприклад, від-

сутні були уявлення про адміністративну процедуру, адміністративні послуги, судовий захист прав осіб у публічно-правовій сфері спеціально створеними судами, а саме, адміністративними судами, тощо. Призначення радянського адміністративного права (обслуговування суб'єктів державного управління) не сприяло розвитку організаційних норм, а тому в цей період було написано мало праць, які б комплексно розглядали проблему процедурних норм в адміністративному праві та розкривали б питання співвідношення адміністративної процедури та адміністративного процесу;

2) в науковій літературі широко використовувалися поняття «організаційні правовідносини» і «організаційні норми права», які не відповідали традиційним уявленням про поділ правовідносин і норм права на два види – матеріальні та процесуальні. Це породило чисельні концепції щодо визначення змісту організаційних правовідносин і норм права як в теорії права, так і в науці адміністративного права. Відсутність же в категоріальному апараті радянського адміністративного права поняття «адміністративна процедура» призвело, на нашу думку, до безплідних дискусій про розподіл організаційних правовідносин і норм права на матеріально-організаційні та процесуально-організаційні норми, що позбавляло їх самостійних характеристик та супроводжувалося нав'язуванням їм, в першому випадку, матеріально-правових, а в другому, – процесуально-правових властивостей. Єдина праця, в якій зверталась увага на поняття «процедура», була колективна монографія під редакцією Б. М. Лазарева «Управлінські процедури» (1988 р.). В цій праці, по-перше, обґрунтовується необхідність використання поняття «управлінська процедура» під час характеристики послідовних дій органів виконавчої влади, по-друге, підкреслюється спорідненість понять «процедура» та «процес», але, на жаль, не називаються критерії, за якими їх можна розрізнити [14];

3) в науковій літературі були зроблені неодноразові спроби віднести до видів процесуальної діяльності не тільки правосуддя, а й інші види правозастосовної діяльності та, навіть, правотворчу діяльність. Чітких критеріїв щодо віднесення одних і не віднесення інших видів правозастосування до процесуальної діяльності так і не було запропоновано в науці радянського адміністративного права. Влучно щодо цього, на нашу думку, висловлюється О.І Миколенко, який зазначає, що велика кількість концепцій адміністративного процесу, що сформувалися в радянські часи, побудована за принципом виділення якогось одного критерію, наприклад, на підставі юрисдикційної діяльності, правоохоронної діяльності або правозастосовної діяльності [15, с. 152–160]. На думку вченого (і з цим повністю погоджуємось), всі ці концепції руйнуються як картковий будиночок, коли самі ж автори концепцій починають відносити те чи інше адміністративне провадження до адміністративного процесу або адміністративної процедури. На прикладі такого

провадження як оскарження в адміністративному порядку дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень О.І. Миколенко показує, що не можливо на підставі такого критерію як «юрисдикційна діяльність» однозначно визначитися з тим, належить таке провадження до структури адміністративного процесу чи адміністративної процедури. З одного боку, підставою для порушення провадження є наявність публічного спору, що дає можливість схарактеризувати його як процесуальне провадження, але, з іншого боку, це провадження за рівнем правової регламентації суттєво відрізняється від порядку оскарження дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень в порядку адміністративного судочинства, що, зі свого боку, дає можливість характеризувати його як процедурне провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Абова Т.Е. Избранные труды. Гражданский и арбитражный процесс. Гражданское и хозяйственное право. Москва : Статут, 2007. 1134 с.
2. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс : монография. Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 210 с.
3. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юридическая литература, 1991. 144 с.
4. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР : монография. Москва : Юрид. лит., 1964. 158 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
6. Теория юридического процесса : монография / В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И. Мельников, И.М. Погребной и др. ; под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. Харьков : «Вища школа», 1985. 192 с.
7. Застрожная О.К. Советский административный процесс : учебное пособие. Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1985. 100 с.
8. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. Москва : Юрид. лит., 1972. 240 с.
9. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
10. Матвійчук В.К., Хар О.І. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Т. 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : КНТ, 2007. 788 с.
11. Субботенко В.К. Право на пенсию и процедурные правоотношения : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук. Москва, 1975. 23 с.
12. Скобелкин В.Н. Процессуальные нормы и правоотношения в советском трудовом праве. *Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности*. Ярославль, 1976. С. 72–75.
13. Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец 12.00.01. Москва, 1976. 22 с.
14. Управленческие процедуры : монография / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев, Г.А. Дорохова, М.В. Пучкова и др. ; отв. ред. проф. Б.М. Лазарев. Москва : Наука, 1988. 272 с.
15. Миколенко А.И. Административный процесс и административная процедура: проблема соотношения. *Вісник ОНУ. Правознавство*. 2014. Т. 19, вип. 1 (22). С. 152–160.

Желтобрюх І.Л. КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В РАДЯНСЬКІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА З ПОЗИЦІЙ СУЧАСНОЇ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

У роботі досліджені загальні тенденції розвитку наукової думки про адміністративний процес в радянській доктрині адміністративного права, визначений вплив досягнень радянського адміністративного права на розвиток сучасних знань про адміністративний процес та адміністративно-процесуальний статус сторін. Зазначається, що дослідження змісту адміністративного процесу був і є найбільш проблемним в науці адміністративного права і процесу. Встановлено, що радянському адміністративному праву були притаманні такі тенденції, які негативно впливали на розвиток знань про адміністративний процес. По-перше, був відсутній категоріальний апарат, який би сприяв розвитку як загалом адміністративного права, так і, зокрема, такої його частини як адміністративне процесуальне право (наприклад, були відсутні уявлення про адміністративну процедуру, адміністративні послуги, судовий захист прав осіб у публічно-правовій сфері спеціально створеними судами, а саме, адміністративними судами, тощо). По-друге, в науковій літературі широко використовувалися поняття «організаційні правовідносини» і «організаційні норми права», які не відповідали традиційним уявленням про поділ правовідносин і норм права на два види – матеріальні та процесуальні (процедурним нормам не відводилося самостійне місце в традиційній класифікації норм права). По-третє, в науковій літературі були зроблені неодноразові спроби віднести до видів процесуальної діяльності не тільки правосуддя, а й інші види правозастосовної діяльності та, навіть, правотворчу діяльність, але не пропонувалися чіткі критерії такої класифікації.

Ключові слова: радянське адміністративне право, адміністративний процес, сторони адміністративного процесу, адміністративне судочинство.

Zheltobruh I.L. CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN THE SOVIET DOCTRINE OF ADMINISTRATIVE LAW FROM THE PERSPECTIVE OF MODERN LEGAL SCIENCE

The paper studies the general trends in the development of scientific thought about the administrative process in the Soviet doctrine of administrative law, the influence of the achievements of the Soviet administrative law on the development of modern knowledge of the administrative process and the administrative and procedural status of the parties. It is noted that the study of the content of the administrative process was and is the most problematic in the science of administrative law and process. It was established that the following administrative tendencies were characteristic of Soviet administrative law, which adversely affected the development of knowledge about the administrative process. First, there was no categorical apparatus that would contribute to the development of both the general administrative law and, in particular, its part as an administrative procedural law (for example, there was no idea of the administrative procedure, administrative services, judicial protection of the rights of individuals in public- the legal field by specially created courts, namely, administrative courts, etc.). Secondly, the scientific literature widely used the concept of “organizational relations” and “organizational rules of law”, which did not meet the traditional ideas about the division of legal relationships and norms of law into two types – material and procedural (procedural rules were not allocated an independent place in the traditional classification of norms rights). Thirdly, scientific literature has repeatedly attempted to attribute to types of procedural activities not only justice, but also other types of law enforcement activities, and even law-making activities, but did not propose clear criteria for such a classification.

Key words: soviet administrative law, administrative process, parties of administrative process, administrative legal proceedings.