

УДК- 342.565

## ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ЯК САМОСТІЙНОЇ ГАЛУЗІ ПРАВА

### MAIN APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS AS AN INDEPENDENT BRANCH OF LAW

**Павлович-Сенета Я.П.,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри  
адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
(ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-3491-8878>)*

**Нікітіна Ю.Д.,**  
*здобувач вищої освіти 2 курсу  
юридичного факультету  
Львівського  
державного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу наукових підходів вітчизняних вчених щодо сутності та змісту адміністративного процесу, а також можливості визначення останнього як самостійної галузі права. Здійснено характеристику юрисдикційної, управлінської та судочинної концепцій адміністративного процесу. Розкрито зміст основних понять та категорій, що обґрунтовують формування адміністративного процесу як самостійної галузі права. Розглянуто поняття та зміст адміністративного процесу у різні історичні періоди розвитку правової системи України. Проведено розмежування наукових концепцій щодо сутності адміністративного процесу на вузький та широкий підходи. Зазначено, що вузький підхід зводиться до розуміння адміністративного процесу як провадження у справах про адміністративні правопорушення. Представниками «вузького підходу» виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів влади, спрямована на задоволення публічних інтересів суспільства поняттям адміністративного процесу взагалі не охоплювалася. Прихильники «широкого», або так званого «управлінського» підходу наголошують на необхідності детальної регламентації усіх процедур та дій суб'єктів публічної адміністрації під час реалізації покладених на неї повноважень (прийняття правових актів, надання адміністративних послуг, здійсненні нагляду та контролю за законністю, застосуванні адміністративного примусу, тощо). Встановлено, що серед сучасних наукових концепцій є і такі, що визначають адміністративний процес, як систему законодавства, що регулює не тільки порядок розгляду суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ фізичних та юридичних осіб, а й розгляд справ адміністративної юрисдикції адміністративними судами. Акцентовано увагу на тому, що адміністративний процес в Україні не має повної систематизації. Внаслідок цього, наголошується на необхідності систематизації у відпо-

відних кодифікованих актах окремих базових інститутів адміністративного процесу, таких як адміністративні процедури, адміністративне нормотворення, а також потребі оновлення чинного Кодексу про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне провадження, відносини, влада, галузь права, правопорушення, судочинство, управління, юрисдикція.

The article is devoted to the analysis of scientific approaches of domestic scientists on the essence and content of the administrative process, as well as the possibility of defining the latter as an independent branch of law. The characteristic of jurisdictional, administrative and judicial concepts of administrative process is carried out. The content of the basic concepts and categories that substantiate the formation of the administrative process as an independent branch of law is revealed. The administrative process is considered as a system of legal norms governing the procedure for consideration and resolution of public administrative entities

The development of scientific views on the concept and content of the administrative process is highlighted. It is established that in the Soviet period the administrative process was understood as proceedings in cases of administrative offenses. The next stage in the development of the science of administrative process was the definition of the latter as regulated by administrative procedural norms of the procedure for resolving individual administrative cases in the field of public administration. Along with the narrow (jurisdictional) and broad (managerial-jurisdictional) approaches to understanding the administrative process, the third group of scientific views on the administrative process as the activity of the judiciary deserves attention. Speaking of the set of legal norms of administrative-procedural law, first of all, it should be emphasized that its normative base is only partially systematized. The final determination of the specifics of the subject and the method of its legal regulation requires time and the implementation of many scientific investigations. After all, the administrative process is a complex legal entity. The concept and content of the administrative process in different historical periods of development of the legal system of Ukraine are considered. A distinction is made between scientific concepts on the essence of the administrative process into narrow and broad approaches. It is noted that the narrow approach comes down to understanding the administrative process as proceedings in cases of administrative offenses. Proponents of the “broad” or so-called “management” approach emphasize the need for detailed regulation of all procedures and actions of public administration entities in the exercise of its powers.

**Key words:** administrative process, administrative proceedings, relations, power, branch of law, offenses, judicial proceedings, management, jurisdiction.

**Постановка проблеми.** Прагнення України набути статусу розвиненої європейської держави соціально-демократичного типу зумовлює необхідність розроблення якісного механізму здійснення та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, відповідно до світових і європейських стандартів права. Одним з елементів такого механізму є адміністративний процес, як система правових норм, що регулюють порядок розгляду та вирішення суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ фізичних та юридичних осіб, з метою реалізації прав останніх. Наукові дослідження сутності та змісту адміністративного процесу вже дав-

но привертають увагу багатьох вчених. Здебільшого, вони присвячені аналізу окремих інститутів адміністративного процесу, змістовного наповнення цієї галузі, вирішенню проблемних питань зазначеної системи національного законодавства.

**Метою статті** є аналіз наукових підходів та обґрунтування поглядів щодо характеристики адміністративного процесу як самостійної галузі права та як системи законодавства, а також визначення кола тих суспільних відносин, які має за мету врегулювати зазначена галузь.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значну частину наукових досліджень, які розкривають правову природу адміністративного процесу, представлено у працях В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, Ю. П. Битяка, Е.Ф. Демського, С. В. Ківалова, К.М. Кобилянського І. Б. Коліушка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, О. М. Пасенюка, М. Д. Савенка, А. О. Селіванова, С.Г. Стеценка, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, В. Ф. Погорілка, Л.Л. Попова, О. П. Рябченко, Ю. О. Тихомірова, М. М. Тищенко, А.О. Ткаченка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та ін.

Разом з тим, незважаючи на множинність наукових розвідок з тематики адміністративного процесу, актуальним залишається визначення поняття цього правового явища, його юридичної природи та змісту. Адже серед науковців відсутнє однозначне уявлення щодо предмета правового регулювання та системи адміністративного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочинаючи наукове дослідження будь-якого правового явища, слід взяти до уваги висновки С.С. Алексєєва про те, що вітчизняна юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, дійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно

скомпоновані сукупності норм, а реально існуючі і юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права. А ні в чому іншому, окрім як у юридичних особливостях ця юридична специфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може [1, с. 45].

Загальною теорією права розроблено поняття галузі права й основні критерії зарахування тієї або іншої сукупності інститутів до правової категорії «галузь права». П.М. Рабінович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання [2, с. 120].

Критеріями розподілу норм за галузями є :

- предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом);
- метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів) [1, с. 120].

Отже, первинною ознакою галузі права є предмет правового регулювання, який фактично «дає знання про те, що саме регулюється правом», який веде за собою метод – «як регулювання, залежить від того, що слід регулювати» [1, с. 107].

У теорії права виділяють чотири основні ознаки самостійної галузі:

- по-перше, така галузь має мати свій предмет правового регулювання, тобто галузь права регулює певну систему суспільних відносин, в чому і полягає відмінність однієї галузі від інших галузей права;
- по-друге, така галузь має свій метод правового регулювання, тобто сукупність правових способів, прийомів, засобів, за допомогою яких здійсню-

ється регулювання суспільних відносин;

- по-третє, самостійна галузь права має не просто сукупність певних норм права, а їх систему, з чіткою внутрішньою організацією;
- по-четверте, така галузь права має здатність взаємодіяти з різними галузями права, як системами такої самої міри організації.

Проаналізуємо наявність зазначених вище ознак у численній групі адміністративно-процесуальних норм.

Окремі науковці вважають, що адміністративний процес є самостійною галуззю права. Проте, таке твердження потребує доведення. По-перше, вказана галузь тільки недавно зазнала часткової систематизації. По-друге, окремі інститути цієї галузі є різноманітними та регулюють доволі широке коло суспільних відносин, починаючи від позитивного правозастосування то притягнення до адміністративної відповідальності.

Для того, щоб зрозуміти, предмет та метод правового регулювання потрібно дати дефініцію адміністративно-процесуального права.

Сутність адміністративного процесу, як юридичної категорії досить неоднозначно визначається вітчизняними науковцями, на що вказують численні варіанти його тлумачення, що зустрічаються останнім часом на сторінках юридичних видань.

Перший етап досліджень адміністративного процесу відноситься до 60-х років минулого століття ще в умовах Радянської держави. Цей період характеризується вузьким підходом до визначення адміністративного процесу як системи адміністративно-процесуальних норм, що регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності та застосування інших заходів адміністративного примусу. Прихильниками

вузького або юрисдикційного підходу щодо тлумачення адміністративного процесу були такі радянські вчені, як А.А. Дьомін, М.І. Єропкін, А.П. Ключніченко, Д.М. Овсянко. Варто зазначити, що розгляд адміністративного процесу в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення був характерним і для перших років незалежності України і розширення меж його правового регулювання відбувалося доволі повільно. Зокрема, С.Г. Стеценко пише, що адміністративний процес – це по-перше, певний засіб забезпечення загальнообов'язковості реалізації норм матеріального права, а по-друге – максимальний ступінь унормованості застосування державою адміністративного примусу [3, с. 41].

Автори «вузького» визначення адміністративного процесу зосереджують свою увагу на тому, що юридичний процес існує лише там, де наявний «конфлікт з приводу права», незважаючи на те що у сучасних політико-правових умовах існує безліч процесів «позитивного змісту» (бюджетний, нормотворчий, законодавчий).

Одним з найвідоміших дослідників адміністративного процесу у його сучасному вимірі був професор В.Б. Авер'янов. На думку вченого адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [4, с. 489].

Як зазначає В.О. Тімашов, адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реаліза-

цією адміністративно-процесуальної форми із застосування норм відповідних матеріальних галузей права. Тоді як, адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [5, с. 172].

Таким чином, наступним етапом у розвитку науки адміністративного процесу, стало визначення останнього, як врегульованого адміністративно-процесуальними нормами порядку вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування. Адже, за «вузького підходу» виконавчо-розпорядча діяльність суб'єктів влади, спрямована на задоволення публічних інтересів суспільства поняттям адміністративного процесу взагалі не охоплювалася. Прихильники «широкого», або так званого «управлінського» підходу наголошують на необхідності детальної регламентації усіх процедур та дій суб'єктів публічної адміністрації під час реалізації покладених на неї повноважень (прийняття правових актів, надання адміністративних послуг, здійсненні нагляду та контролю за законністю, застосуванні адміністративного примусу, тощо).

Провідні науковці у сфері дослідження адміністративно-процесуальних відносин – Ю. П. Битяк, І. П. Госніченко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, М. М. Тищенко та інші під адміністративним процесом розуміють діяльність виконавчих органів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та інших галузей права під час вирішення конкретних управлінських справ. При цьому, до системи адміністративного процесу відносять нормотворчі, установчі, дисциплінарні, виконавчі, контрольні провадження та провадження з діловодства, а також

провадження у справах про адміністративні правопорушення [6, с. 211]. Таким чином, формується підхід за якого адміністративний процес поєднує дві основні групи проваджень – адміністративно-процедурні провадження та адміністративно-юрисдикційні.

Як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ визначають адміністративний процес О.В. Кузьменко та Т.О. Гуржій [7, с. 38].

Спробу визначити адміністративний процес, як самостійну галузь права зробив Е.Ф. Демський, зазначивши що адміністративне процесуальне право як галузь права – становить систему правових норм, інститутів, принципів, методів і форм діяльності, за допомогою яких забезпечується визнання, реалізація та захист прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин [8, с. 53]. Таким чином, учений поєднав управлінську та юрисдикційну природу адміністративного процесу.

Поряд із вузьким (юрисдикційним) та широким (управлінсько-юрисдикційним) підходами до розуміння адміністративного процесу заслуговує на увагу і третя група наукових поглядів на адміністративний процес, як на діяльність судових органів. Первісно термін адміністративний процес був узятий саме для характеристики адміністративного судочинства, яке регламентоване Кодексом адміністративного судочинства від 06.07.2005 року. Зокрема, Т.О. Коломоєць зазначає, що поштовхом для судочинного розуміння адміністративного процесу стало прийняття зазначеного Кодексу [9, с. 118]. На включенні адміністративного судочинства у сферу правового впливу адміністративного процесу наполягає багато сучас-

них дослідників (В. Бевзенко, А. Комзюк, Р. Мельник, тощо).

Підсумовуючи, слід зазначити, що предметом адміністративно-процесуального права є:

1. адміністративно-процесуальний порядок реалізації відносин, що виникають у зв'язку із здійсненням завдань публічного адміністрування;
2. адміністративно-процесуальний порядок реалізації відносин притягнення до адміністративної відповідальності та застосування заходів адміністративного примусу;
3. адміністративне судочинство, що забезпечує є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Говорячи про сукупність правових норм адміністративно-процесуального права, передусім, потрібно наголосити на тому що, його нормативна база лише частково систематизована. Основними джерелами адміністративного процесу є Конституція України (закріплює спеціалізацію судів), Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України «Про звернення громадян», «Про адміністративні послуги», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та багато інших. Вчені висловлюються про нагальну необхідність кодифікації базових інститутів адміністра-

тивного процесу, зокрема прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, Кодексу адміністративного нормотворення, тощо.

Підсумовуючи усе вищевикладене варто висвітлити наступні закономірності, що зумовлюють формування нових галузей права:

- а) повторювані суспільні відносини, які здатні бути об'єктом зовнішнього контролю, тобто відповідне коло відносин є своєрідним, широким, однорідним;
- б) відповідні відносини зачіпають інтереси значного кола суб'єктів права, є актуальними в умовах реального часу, що зумовлює соціальну потребу комплексного їх регулювання, а, отже, є передумови для розвитку (формування) законодавства;
- в) відповідні відносини цілком логічно «зумовлюють» державний інтерес та підтримку;
- г) відбувається процес узагальнення та систематизації (в даному випадку у формі кодифікації) відповідних нормативних приписів [10, с. 15-16].

**Висновки.** Отже, можна говорити про існування передумов для формування нової галузі права, а саме – адміністративно-процесуального права. Однак, остаточне визначення специфіки предмета та метода його правового регулювання потребує часу та здійснення багатьох наукових розвідок. Адже адміністративний процес становить складне юридичне утворення, в якому відображається комплекс різноспрямованих правових інститутів, що зачіпають матеріальні й процесуальні, особисті й публічні, ідеологічні й моральні аспекти відносин в публічній сфері.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Алексеев С.С. Теория права: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. та доп. Москва: БЕК, 1995. 236 с.

2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. 5-те вид., зі змінами. Київ: Атіка, 2001. 176 с
3. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39-46.
4. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
5. Тімашов В.О. Поняття адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 11. С. 169-178.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
7. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
8. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
9. Коломоець Т.О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 115-120.
10. Мураховська Т. Є. Формування нових галузей в системі права України: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.01. Харків, 2011. 19 с.