

СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено узагальненню теоретико-правових підходів щодо розуміння адміністративного процесуального права України та його сутнісних ознак. Досліджено історичний шлях формування адміністративного процесуального права на території України, починаючи з етапу виділення адміністративно-процесуальних норм в окремих законодавчих актах до сьогоденного стану адміністративного процесуального права. Виявлено закономірності становлення, здійснено загально-теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив подальшого розвитку вітчизняного адміністративного процесуального права.

Ключові слова: еволюція адміністративного процесуального права, адміністративне процесуальне право, адміністративний процес, адміністративні процесуальні правовідносини, норми адміністративного процесуального права.

Статья посвящена обобщению теоретико-правовых подходов относительно понимания административного процессуального права Украины и его ключевых признаков. Исследован исторический путь формирования процессуального права на территории современной Украины, начиная с выделения административно-процессуальных норм в отдельных законодательных актах до сегодняшнего состояния административного процессуального права. Выявлены закономерности становления, осуществлен общетеоретический анализ современного состояния и перспектив дальнейшего развития отечественного административного процессуального права.

Ключевые слова: эволюция административного процессуального права, административное процессуальное право, административный процесс, административные процессуальные правоотношения, нормы административного процессуального права.

The article is focused on generalizing the theoretical and legal approaches of understanding nature and characteristics of administrative procedural law of Ukraine. Studying the historical path of formation of administrative procedural law on the territory of Ukraine, from the first formation of the written law and the provision of procedural rules in separate legislation, to the current state of administrative procedural law. Identified are patterns of development, by general theoretical analysis, of the current state and future development of domestic administrative procedural law.

Key words: evolution of administrative procedural law, administrative procedural law, legal procedure, administrative legal relations, juridical administrative norms.

Вступ. Сучасний стан розвитку України як держави, що спирається на європейські правові цінності, відзначається активною реалізацією запланованих Урядом країни заходів майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Особливо помітними є заходи, спрямовані на проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та судової реформ. Не викликає сумніву, що всі зміни у суспільстві, які відбуваються в Україні останнім часом під впливом реформаторських процесів, суттєво позначаються на розвитку ідеології права і викликають необхідність оновлення фундаментальних правових норм та інститутів, які входять до будь-якої системи галузі права.

Як слушно наголошує відомий теоретик процесуального права О.Г. Лук'янова, справжнє «обличчя» правової системи, спрямованість її на всеохоплююче забезпечення та захист прав і

свобод особи визначається не скільки кількістю матеріальних норм, закріплених у законодавстві, скільки реальністю та ступенем надійності демократичного механізму їх здійснення.

Без вивчення процесуального права у цілому неможливо об'єктивно оцінити реальний стан механізму правового регулювання, оскільки у суспільстві, де визначаються найвищою цінністю права і свободи людини, саме демократичне процесуальне право, віддзеркалюючи взаємодію держави та особи, виступає гарантом захисту її прав і свобод [1, с. 1–2].

Постановка завдання. Попри значну кількість наукових праць, присвячених дослідженню змісту адміністративного процесуального права, зокрема праць Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Р.В. Миронюка, Ю.А. Бородіна, Ю.С. Педька, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника, В.С. Стефанюка, В.П. Тимошука та багатьох інших, узагальнення теоретико-правових підходів щодо його розуміння на теперішній час так і не було здійснено.

Постановка завдання. Саме тому метою цієї статті є аналіз стану наукової розробленості питань щодо визначення та окреслення меж вітчизняного адміністративного процесуального права.

Результати дослідження. Існуючі теоретичні напрацювання вказують на факт того, що сучасне адміністративне процесуальне право характеризується своїм предметом і методом правового регулювання, наявністю широкого, притаманного йому законодавчого обсягу. Водночас окреме самостійне місце адміністративного процесуального права у національній правовій науці визнавалося вченими-правознавцями не завжди. Пояснити це можливо тим, що взагалі процесуальне право як сукупність норм системи права, що регулюють відносини, які виникають у процесі розслідування злочинів, розгляду кримінальних, цивільних справ, також справ про адміністративні правопорушення і справ, які розглядаються в порядку конституційного судочинства [2, с. 234], з'явилося порівняно на пізніх етапах життєдіяльності суспільства, було спричинено однією із задач держави як правової та демократичної – турботою про права та інтереси особи, відображенням ступеня цивілізованості якої і є процесуальне право та рівень його розвитку.

Стан наукової розробки проблем адміністративного процесуального права варто розпочати саме з радянського періоду, який яскраво характеризувався формуванням кодифікованих процесуальних законів, як наслідок – суттєвим розвитком теоретико-правових концепцій процесуального права у цілому.

У цьому аспекті виникнення теорії юридичного процесу зіграло ключову роль у питаннях дослідження процесуального права як об'єкта загальноправової теорії. Саме з такого ракурсу виникає пильний інтерес до науки процесуального права на початку 50-х рр. XX ст. Як відзначають Р.А. Калюжний та І.В. Атаманчук, наприкінці 50-хх. рр. відбулася майже суцільна кодифікація галузей радянського права, що потягло за собою переоцінку теорії юридичного процесу [3, с. 37]. Розуміння процесуального права в цей період було пов'язано із правоохоронною (враховуючи також правовстановлюючу) діяльністю судових органів [1, с. 23].

В.О. Рязановський відзначає, що, починаючи з римського права і до початку XIX століття, процес – цивільний, кримінальний і канонічний – розглядався як доповнення до відповідного матеріального права, як вихідне щодо останнього [4, с. 14]. За такого підходу процес трактувався вченим як цілісна наукова дисципліна, побудована на однакових загальних засадах, а окремі процеси – цивільний, кримінальний, адміністративний – як ланки цієї єдиної науки. Основне, на що звертав увагу вчений, було те, що збігаються не лише задача та мета процесуальної діяльності, але й юридична природа (конструкція) процесу, основні принципи судочинства та судового провадження [4, с. 73]. Серед наукових напрацювань, які заклали загальну ідею судового права, О.Г. Лук'янова пригадує також праці М.М. Розіна «Процесс как юридическая наука» (1910 р.) та І.В. Михайловського «Судебное право как самостоятельная юридическая наука» (1908 р.) [1, с. 23].

Починаючи з 60-х років минулого століття, з'являються наукові доробки, в яких простежується подальший, достатньо жвавий розвиток процесуальної науки. Зустрічаються оновлені погляди на зміст та межі поняття «юридичний процес», але звертається увага на те, що процес не обмежується лише формою здійснення правосуддя, він також охоплює діяльність інших органів державного управління. У цьому можна побачити наявність визнання деяких різновидів юридичного процесу – кримінального, цивільного, адміністративного. Останній як різновид юридичного процесу схвалює й ґрунтовно досліджує Н.Г. Салішева, розуміючи під ним діяльність державних органів щодо розгляду спорів, які виникають під час розгляду індивідуальних адміністративних справ, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [5, с. 11–16]. Простежуються наполегливість деяких вчених щодо визнання у радянському праві такої самостійної частини, як процесуальне право (С.С. Студенікін, Г.І. Петров, А.Є. Луньов, А.І. Кім, П.Є. Недбайло,

В.М. Горшенев, С.М. Якуба, І.Н. Пахомов, Ю.М. Козлов, В.І. Попов, В.М. Манохін, Е.В. Додін, Л.І.Бахрах).

Варто також відзначити значущість результатів дисертаційного дослідження О.Е. Лейста, присвяченого теоретичним проблемам санкцій та відповідальності за радянським правом (1978 р.), в якому вчений поділяв норми матеріального і процесуального права. Перші, на його думку, характеризують зміст прав, обов'язків і заборон, безпосередньо спрямованих на регулювання суспільних відносин, а норми процесуального права визначають порядок, процедуру, форму реалізації норм матеріального права [6, с. 17]. Погоджуючись з такою позицією, вважаємо, що вона витримана часом і загальною теорією процесуального права. У такому ракурсі доволі виправданим виглядає відхід від уявлення юридичного процесу виключно як судового.

Водночас концепція «широкого» розуміння юридичного процесу викликала різке неприйняття з боку прибічників процесуальних наук. На недосконалість та незавершеність вищевказаного підходу вказували А.М. Васильєв, С.С. Алексєєв, Н.А. Чечін, М.С. Строгович, В.Н. Прохасов.

Відзначимо, що розбіжності поглядів учених на питання розробки характерних ознак юридичного процесу привернуло увагу до цього питання і наукового середовища адміністративістів. У більшості наявних джерел радянського часу термін «адміністративне процесуальне право» майже не застосовувався або тлумачився крізь призму категорії «адміністративний процес», тим самим зазначені явища здебільшого не розрізнялися і використовувалися як синонімічні поняття, тобто взаємозамінні. Такий підхід пояснюється тим, що адміністративно-процесуальне право, попри властиві лише йому специфічні ознаки, інші своєрідні властивості визнавалося на той час абсолютно новим і малодослідженим явищем у правовій системі.

Відомий адміністративіст В.Д. Сорокін зазначав, що кожний вид процесу (кримінальний, цивільний, адміністративний) є урегульованим відповідними процесуальними нормами порядком реалізації матеріальних норм різних галузей радянського права [7, с. 26]. Інші правники також поступово приходили до загального висновку про те, що діяльність адміністративних органів протікає в процесуальній формі, а норми, які її регулюють, варто визнавати адміністративно-процесуальними. Вказаний аспект проявлявся через науковий доробок, коли предмет аналітичних наукових досліджень стосувався управлінського впливу або юрисдикційної діяльності у різноманітних її проявах.

Здебільшого вченими в радянському адміністративному праві (В.В. Студеникіним, А. Є. Луньовим, О.М. Якубою, Д.Н. Бахрахом, А.П. Коренєвим, Г.Н. Петровим, Р.С. Павловським, Б.Д. Сорокіним) категорія «адміністративний процес» переважно розглядалася у вузькому (юрисдикційному) і широкому (управлінському) значеннях. Загальна позиція зводилася до того, що адміністративний процес уособлює порядок діяльності всіх органів державного управління по здійсненню їхньої компетенції, порядок розв'язання справ, що виникають у процесі управління, а також застосування норм матеріального адміністративного права.

Інші прибічники підходу, який отримав назву вузького «юрисдикційного» (А.А. Дьомін, М.І. Єропкін, А.П. Ключніченко, Д.М. Овсянко та інші) підходили до розуміння інтенції та сутності адміністративного процесу з позиції виключно його правоохоронного змісту у зв'язку з тим, що в основу цього явища покладався порядок застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративних стягнень. Такий підхід у сучасних довідкових джерелах ще отримав назву не лише як вузький, «юрисдикційний», але й «правоохоронний» [8, с. 517].

Разом із юрисдикційною та управлінською концепціями розуміння адміністративного процесу існував і третій підхід, сутність якого пов'язували безпосередньо з тим, що адміністративний процес – це діяльність виключно органів судової влади. Дослідники такої позиції виступали за створення спеціальних адміністративних «присутствій» у загальних судах, у межах яких судді-адміністративісти на висококваліфікованому рівні повинні розглядати адміністративно-правові спори [9, с. 95–99]. Суттєвий внесок у розвиток такого погляду зробили норми Цивільного процесуального кодексу УРСР (від 18 липня 1963 року), який разом з розглядом справ про спори, що виникають з цивільних, сімейних, трудових та колективних правовідносин, передбачав процедуру вирішення справ адміністративно-правового характеру. Отже, такі види діяльності не було поділено на два окремих самостійних види судового процесу.

Підбиваючи підсумок аналізу стану наукових розробок в УРСР щодо визначення змісту адміністративного процесуального права, дозволимо собі констатувати, що вітчизняна правова наука здебільшого пішла шляхом розвитку концепції широкого розуміння юридичного процесу, а звідси – і процесуального права в цілому. Упродовж часів перебування України у складі СРСР

процесуальні питання стали жваво привертати увагу судочинців, теоретиків права, процесуалістів, які працювали в окремих галузях права. На цьому етапі спостерігається суттєвий розвиток теорії процесуального права у вигляді концепції про єдність трьох процесів – кримінального, цивільного та адміністративного. Це була нова доктрина, що пов'язала три основні різновиди процесу в єдине ціле та виголосила тезу про єдність процесу та належність окремих його форм до галузей процесуального чи судового права [4, с. 5].

З початком перебудовних процесів, які розвивалися після проголошення державного суверенітету України та створення Української Держави – України, активізувалася робота стосовно дослідження юридичного процесу як вивчення наукової теорії. З цього часу в Україні відбулася суттєва конкретизація і деталізація адміністративно-процесуального законодавства. Особливо це було помітно зі вступом у дію у 2005 році зовсім нового для держави кодифікованого акту – Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), в якому законодавець у ст. 3 чітко прописав зміст терміну «адміністративний процес».

Це надало достатні підстави багатьом вченим (А.Т. Комзюку, О.В. Джафаровій, Р.С. Мельнику, В.С. Стефанюку, І.І. Діткевич, В.М. Бевзенку, І.Б. Коліушку, Д.А. Козачук, О.П. Рябченко, Р.О. Куйбіді, П.В. Вовк, М.А. Лапіній, С.В. Ківалову, Л.О. Ніколаївій, А.Л. Соловійовій) розглядати зазначене явище суто як врегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, по-друге, – фізичні та юридичні особи [10, с. 53]. Тобто фактично сутність адміністративного процесу пов'язувалася виключно із функціонуванням і діяльністю адміністративних судів України, подекуди навіть із отожденням адміністративного процесу з адміністративним судочинством [11, с. 256]. І для таких висновків було вагоме підґрунтя. По-перше, безпосереднє законодавче визначення у кодифікованому акті зазначеного терміну на відміну від радянської доктрини; по-друге, чітке простеження наявності спільної структури та ознак адміністративного процесу з іншими видами юридичного процесу (кримінальним, цивільним, господарським тощо).

Як слушно з цього приводу відзначає Т.О. Коломєєць, поштовхом до появи так званого «судочинського» розуміння адміністративного процесу варто вважати прийняття КАС України й закріплення легального визначення адміністративного процесу як синоніму адміністративного судочинства [12, с. 40] і як форми правосуддя [13, с. 233], а діяльність органів публічної адміністрації взагалі має не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури) [14, с. 261].

Аналізуючи «судочинську» концепцію, вважаємо, що помилково охоплювати адміністративним процесом лише правовідносини, що складаються під час розгляду і вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді, навіть якщо на цьому наполягає законодавець у нормах КАС України. Вказаний підхід значно звужує предметну частину категорії «адміністративний процес», що виглядає недостатньо обґрунтовано та суперечливо. Прийняття саме КАС України, а не Адміністративного процесуального кодексу України також підтверджує те, що законодавець не виключає (водночас із судочинними) існування інших проваджень у структурі адміністративного процесу. Як влучно зазначає Е.Ф. Демський, наявність різноманітних проваджень саме й відрізняє адміністративний процес від усіх інших юридичних процесів [15, с. 20].

У межах такої концепції постає додаткове питання, зокрема у площині якого правового явища знаходиться норма адміністративно-процесуального права, які регулюють управлінську діяльність органів публічного управління з реалізації матеріальних норм права, а також юрисдикційну діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. Адже сучасне законодавство включає різноманітні за своїм характером позасудові адміністративно-процесуальні норми, яких, на наш погляд, значно більше ніж тих, що містяться у кодифікованому акті – КАС України.

Невизнання адміністративно-процесуальних норм управлінського (неконфліктного) або юрисдикційного характеру може призвести до виникнення нової проблеми у діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судів загальної юрисдикції, зокрема відсутності дієвих правових засобів гарантування прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб поза межами виникнення публічно-правового спору, розгляд якого віднесений до компетенції адміністративних судів [16, с. 43].

Водночас «судочинська» концепція набула доволі широкого розповсюдження з огляду на ту кількість дисертаційних праць, що були захищені після вступу в дію КАС України (перелік

яких навіть важко перерахувати), в яких досліджувалися певні процесуальні категорії та явища крізь призму адміністративного процесу як виключно судового.

Висновки. Підводячи підсумок даному аналізу, можна констатувати, що адміністративно-правова наука збагатилася численними науковими доробками, в яких в новому ракурсі (на відміну від радянського та перших років пострадянського періоду) досліджується зміст та межі адміністративного процесу. Проте здебільшого на сторінках сучасної адміністративної літератури переважають і залишаються й донині актуальними і домінуючими «широка» і «судочинська» концепції. Чого не можна сказати про «юрисдикційне» розуміння адміністративного процесу (правоохоронний підхід), яке хоча і визнається деякими вченими і розглядається в межах довідкових видань [17, с. 517], однак все рідше використовується в наукових та публіцистичних працях.

Під кутом сучасності широке розуміння адміністративного процесу визначається як врегульований нормами адміністративного процесуального права порядок розгляду і вирішення індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у перерахованих законом випадках й іншими, уповноваженими на те органами [17, с. 510]. Загалом адміністративний процес охоплює всю сукупність таких проваджень, як нормотворчі, контрольні, установчі, дисциплінарні, виконавчі, провадження з діловодства. За такого підходу практично вся сфера публічних відносин, будь-яка виконавчо-розпорядча діяльність охоплюється межами адміністративного процесу. Тут потрібно зробити наголос на тому, що адміністративний процес і відповідно норми, які його регулюють (адміністративне процесуальне право), стосуються лише тієї управлінської діяльності, яка перебуває в площині забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів фізичних чи юридичних осіб, розгляду і вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ.

Список використаних джерел:

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права. М.: Издательство «Норма», 2003. 240 с.
2. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни. Глумачний словник / заг. ред. В.Г. Гончаренка; 2-ге вид. К.: Либідь, 2004. 320 с.
3. Калужний Р.А., Атаманчук І.В. Розвиток процесуального права України: монографія. К.: «МП Леся», 2015. 188 с.
4. Рязановский В. А. Единство процесса: пособие. М.: Юридическое бюро «Городец», 1996. 74 с.
5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158 с.
6. Лейст О. Э. Теоретические проблемы санкций и ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права. История политических и правовых учений». М., 1978. 27 с.
7. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право: учебно-методическое пособие. Ленинград, 1976. 56 с.
8. Адміністративне право України: словник термінів / заг. ред. Т.О. Коломосьць, В.К. Колпакова; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
9. Лория В.А. Правосудие по административным делам. Советское государство и право. 1980. № 11. С. 95–99.
10. Комзюк А.Т., В.М. Бевзенко, Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. К.: Президент, 2007. 531 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. комент. / О.А. Банчук, І.Б. Коліушко, Р.І. Корнута; за заг. ред. Р.О. Куйбіди; вид. 2, доп. К.: Юстиніан, 2009. 976 с.
12. Коломосьць Т.О. Визначення адміністративного процесу – проблемне питання правової доктрини. Національні інтереси та проблеми правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 12–13 березня 2011 р.): у 2 ч. Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2011. Ч. 2. С. 40–41.
13. Коломосьць Т.О. Адміністративне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / заг. ред. Т.О. Коломосьць. К.: Істина, 2008. 456 с.
14. Адміністративне право України: підруч., вид. 2, змін. і доп. / заг. ред. Т.О. Коломосьць. К.: Істина, 2012. 528 с.
15. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2008. 496 с.

16. Джафарова М.В. Особенности и назначение норм административного процессуально-го права в Украине. Eurasian Academic Research Journal. Multilanguage Science Journal. Yerevan, 2017. № 10(16). С. 38–44.

17. Адміністративне право України: словник термінів / заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Ко-лпакова; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.

УДК 35.07:004

ДНІПРОВ О.С.

ТЕНДЕНЦІ ТА ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сутність та зміст поняття «електронне урядування». Про-аналізовано моделі електронного урядування за типами взаємодії між зацікавлен-ними суб'єктами, визначено місце та роль електронного урядування на місцевому рівні в загальній системі E-government. Наголошено, що стратегічними завдання-ми впровадження електронного урядування є подолання інформаційної нерівності, перебудова відносин з громадянами, вдосконалення технології державного управ-ління задля забезпечення прозорості, доступності та зручності отримання грома-дянами публічних послуг. Окреслено передумови та принципи впровадження елек-тронного урядування на місцевому та загальнодержавному рівнях.

Ключові слова: електронне урядування, місцеві органи публічної влади, інфор-маційно-комп'ютерні технології, передумови впровадження електронного уряду-вання, принципи впровадження електронного урядування.

В статье рассмотрены сущность и содержание понятия «электронное управ-ление». Проанализированы модели электронного правительства по типам взаимо-действия между заинтересованными субъектами, определено место и роль элек-тронного управления на местном уровне в общей системе E-government. Отмечено, что стратегическими задачами внедрения электронного управления является пре-одоление информационного неравенства, перестройка отношений с гражданами, совершенствование технологии государственного управления для обеспечения прозрачности, доступности и удобства получения гражданами публичных услуг. Определены предпосылки и принципы внедрения электронного управления на местном и общегосударственном уровнях.

Ключевые слова: электронное управление, местные органы публичной власти, информационно-компьютерные технологии, предпосылки внедрения электронного управления, принципы внедрения электронного управления.

The essence and content of the concept of “e-government” are considered in the article. The models of electronic governance by types of interaction between stakeholders are analyzed, the place and role of e-government at the local level in the general system of E-government are determined. It was emphasized that the strategic tasks of implementing e-governance are to overcome information inequality, rebuild relations with citizens, and improve the technology of public administration in order to ensure transparency, accessibility and convenience for citizens to receive public services. The preconditions and principles for the introduction of e-government at the local and national level are outlined.

Key words: e-government, local public authorities, information and computer technologies, preconditions for implementing e-government, principles of e-government implementation.