

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркових компонент
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою — *Формування теорії адміністративного процесу та
адміністративного процесуального права*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. *Переосмислення сутності адміністративного процесу – від адміністративної діяльності до форми здійснення адміністративного судочинства.*

2. *Проблеми формування адміністративного процесуального права – нової галузі права і науки.*

3. *Визначення місця адміністративного процесуального права серед інших галузей права.*

Рекомендована література:

Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

2. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.

3. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

4. Бородин І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125.

5. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Х.: Право, 2016. 298 с.

6. Адміністративне право України: підручник / В. В. Середа, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьвДУВС, 2021. 680 с.

Додаткова

1. Джафарова М.В. Ступінь наукової розробленості проблеми визначення адміністративного процесуального права в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Т.1. С. 170-175.
2. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 - «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень». Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 20 с.
3. Джафарова М.В. Тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 3. Том 1. С.190-193.
4. Федоренко Т.В. Новації в судовій реформі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 128-131.

5. Тімченко С.В. Моделі інституту адміністративної юстиції в загальноєвропейських системах права. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2017. № 2. С. 155-157.
6. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративних процесуальних правовідносин в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: ДНДІ МВС України, 2016. 38 с.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Ханик-Посполітак Р.Ю. Електронне правосуддя: сучасні європейські стандарти в цивільному судочинстві України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11985/KhanykPospolitak_Elektronne_pravosuddia.pdf?sequence=1
2. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ № 1678-VII від 27.06.2014 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному судочинстві. Сайт Полтавського окружного адміністративного суду. URL: <https://adm.pl.court.gov.ua/sud1670/rozyasnennya/87276/>
5. Сопільник Р.Л. Спрощення судових процедур та скорочення судових витрат як умова забезпечення доступності правосуддя на сучасному етапі. *Trajectoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4, No 2. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/4.2%20Sopilnyk.pdf>
6. Про судоустрій та статус суддів: закон від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Текст лекції

1. Переосмислення сутності адміністративного процесу – від адміністративної діяльності до форми здійснення адміністративного судочинства.

До недавнього часу серед науковців переважала точка зору, що під адміністративним процесом необхідно розуміти діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб щодо застосування матеріальних норм адміністративного, а в деяких випадках і інших галузей права. Разом з тим, наголосимо на тому, що подібне розуміння адміністративного процесу після прийняття КАС України, який, до речі, був внесений на розгляд Верховної Ради України під назвою Адміністративно-процесуальний кодекс України, не зник зі сторінок наукової літератури. Сьогодні, можна зустріти заклики до необхідності розуміння адміністративного процесу виключно у ракурсі розмов про діяльність суб'єктів публічного управління.

Отже, з викладеного випливає, що в юридичній науці склалося дві концепції розуміння терміна “адміністративний процес” – судова та управлінська. Проте згадані правові явища (судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації) є настільки різними, що вони не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміну, навіть якщо до нього додають терміни “судовий” (“судовий адміністративний процес”) та «управлінський» (“управлінський адміністративний процес”).

У даній ситуації вихід може бути лише один. Кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала ніякого різночитання і була б чіткою та однозначною. Зазначений крок є вкрай необхідним, оскільки, як слушно зауважував свого часу В. Б. Авер'янов, давно відомо, що введення уніфікованих понять та термінів для виразу однорідних явищ є важливою умовою підвищення юридичної культури.

За допомогою якого ж терміна можна визначити діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо застосування матеріальних норм права?

На сьогодні запропоновано кілька варіантів відповіді на це запитання. Так, наприклад, Ю. М. Старилов вважає, що врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів управління має називатися управлінським процесом.

На думку ж В. Г. Перепелюка, більш вдалим терміном є управлінський адміністративний процесі Проте жоден із запропонованих варіантів не можна вважати вдалим, оскільки при напрацюванні зазначених концепцій їх автори не врахували тенденцій розвитку законодавства, а також досвіду зарубіжних країн з цього питання.

У зв'язку з цим, більш вдалою, на нашу думку, є пропозиція: зазначений напрямок функціонування суб'єктів публічної адміністрації називати адміністративно-процедурною діяльністю, формами існування якої є адміністративні процедури.

Отже, під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації.

На відміну від адміністративної процедури, адміністративний процес є класичним видом юридичного процесу, поряд із цивільним процесом, господарським процесом, кримінальним процесом.

Вихідне значення для розуміння адміністративного процесу має теорія юридичного процесу, яка визначає методологічні засади здійснення не лише зазначеного виду діяльності, але й містить загальні принципи реалізації інших процесуальних галузей – конституційного процесу, кримінального процесу, цивільного процесу, господарського процесу, нотаріального процесу, бюджетного процесу, податкового процесу.

Адміністративний процес як різновид юридичного процесу, здійснюється за правилами, принципами останнього, успадкувавши його фундаментальні поняття та категорії. Тому для кращого розуміння правової природи

адміністративного процесу, особливостей його здійснення та розвитку доцільно охарактеризувати сутність юридичного процесу.

Найбільш змістовно сутність юридичного процесу може бути визначена шляхом характеристики його ознак:

1. Юридичний процес – це розгляд певної юридичної справи. Зазвичай, як юридичну справу кваліфікують: або правопорушення, або спір про право.

2. Юридичний процес становить діяльність щодо здійснення операцій із нормами права. Юридична природа будь-якої державної діяльності визначається насамперед тим, що відповідний орган держави чи посадова особа перебувають в умовах, за яких вони зобов'язані безпосередньо використовувати норми права для вирішення конкретних юридичних справ. Об'єктами службово-виробничих операцій виступають одночасно норми матеріального і процесуального права, тобто орган чи посадова особа мають оперувати нормами, які визначають характер юридичної справи і одночасно оптимальний порядок досягнення юридичного результату.

3. Правова природа процесу загалом, у тому числі й адміністративного, проявляється перш за все і головним чином в його юридичних результатах. Суть процесу – досягнення передбаченого законом юридичного результату, модель якого визначена у відповідній матеріальній нормі, і оформленого у вигляді відповідного юридичного акта – закону, постанови, рішення, вироку, ухвали суду. Тому призначення процесу – забезпечити належну реалізацію матеріальних норм права і відтак досягти юридичного результату.

Процесуальна діяльність, спрямована на досягнення певних юридичних результатів та вирішення юридичних справ, оформляється офіційними процесуальними документами, які мають поточний та підсумковий характер (такими документами, наприклад, можна вважати ухвали і рішення судових органів, які постановляються ними при розгляді та вирішенні спорів та справ).

4. Процес будь-якого виду є юридичною формою діяльності відповідної гілки державної влади і повного мірою відображає особливості її функціонування. Законодавча влада, як відомо, за допомогою однойменного

процесу приймає юридичні акти – закони, які за своїми юридичними властивостями є нормативними. Натомість, юридичні акти, які приймаються судами, зокрема в адміністративному процесі, – це завжди акти тільки індивідуальні.

Отже, процесуальна діяльність властива усім суб'єктам владних повноважень, які перебувають у правовідносинах та виконують свої функції, закріплені за ними чинним законодавством. Природно, що процесуальній діяльності властивий владний характер.

Крім суб'єктів владних повноважень учасниками процесуальних правовідносин у переважній більшості видів юридичного процесу виступають також фізичні і юридичні особи. Більше того, наприклад, у цивільному процесі, господарському процесі, адміністративному процесі наявність цих осіб у процесуальних правовідносинах є обов'язковою для його виникнення, оскільки саме вони є ініціаторами порушення цивільної, господарської чи адміністративної справи. Без присутності, зокрема, у цих видах процесу фізичних або юридичних осіб процесуальні правовідносини не виникають, а відтак не буде існувати і відповідний вид процесу, оскільки від волі саме цих осіб залежить не лише виникнення процесу, але і його розвиток, зміна чи припинення.

5. Як правило, кожен вид процесу має своїм джерелом відповідну гілку державної влади. Тому немає жодних підстав для того, аби один процес чи, принаймні, уява про нього формувалась за образом іншого процесу, виходячи лише з того, що “образ” і, як наслідок, відповідне поняття про нього сформувались значно раніше. Саме так сталося свого часу з управлінським процесом (адміністративна процедура), з яким у сучасній адміністративно-правовій науці інколи ще намагаються ототожнювати адміністративний процес.

6. Процес – динамічне поняття, яке характеризує досить складну діяльність відповідних органів державної влади, через яку реалізуються їх функції – законодавчі, виконавчі, правоохоронні тощо. Оскільки завдання і зміст діяльності органів державної влади різноманітні, то, як наслідок,

різноманітні й процесуальні форми її реалізації. Різноманітність форм реалізації державної влади дозволяє зробити наступний висновок.

7. Для деяких різновидів юридичного процесу (цивільного, адміністративного та кримінального) характерним є те, що вони об'єднують низку проваджень, передбачених відповідним процесуальним законодавством. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України суди розглядають справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин у порядку позовного, наказного та окремого провадження. У той же час такі види процесу як законодавчий, а також бюджетний провадження у своїй структурі не мають. Незважаючи на те, що єдине поняття провадження у юридичній літературі відсутнє, існуючі визначення, однак, не суперечать одне одному і по різному характеризують одне і те ж явище. Можна навести такі основні його визначення.

Провадження будь-якого процесу – це закріплена відповідним нормативно-правовим актом (Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства, Кодексом України про адміністративні правопорушення) сукупність специфічних правил, за якими у межах конкретного виду процесу розглядається та вирішується справа у певній судовій інстанції; це система процесуальних дій, об'єднаних кінцевою процесуальною метою (розгляд і вирішення справи).

Провадження – це головний елемент юридичного процесу, який становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, що: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування усіх обставин і фактичних даних відповідної юридичної справи; в)

обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах.

8. Незалежно від наявності чи відсутності в структурі процесу проваджень кожен його вид становить діяльність, яка проходить певні стадії, що логічно йдуть одна за одною; це етапи, у межах яких законодавством передбачено здійснення комплексу процесуальних дій. Із плином часу, у певний його період в адміністративного суду та інших учасників процесу виникає потреба досягти певного процесуального результату, вчинивши ту чи іншу процесуальну дію. Цими обставинами (потреба досягнення процесуального результату і вчинення процесуальної дії-) власне і пояснюється поділ юридичного процесу на стадії.

Слід знати і пам'ятати, що кількість стадій, їх зміст і послідовність визначаються різновидом процесу. Так, законодавчий процес (як порядок діяльності щодо створення закону), який у своєму складі не містить проваджень, утворений із таких стадій: а) передпроектна стадія (стадія законодавчої ініціативи); б) проектна стадія; в) прийняття законопроекту; г) засвідчувально-інформаційна стадія (промульгація закону).

Умовно процес можна порівняти із відрізком, який починається в одному та завершується у іншому пункті. Такий відрізок (процес) поділений на ряд частин, кожна з яких послідовно змінюється наступною. Процес – це сукупність “сходинок”, пройшовши кожную з яких, людина досягає потрібного “поверху” – кінцевої мети.

Своєю чергою, окрема стадія (частина, етап процесу) утворюється завдяки сукупності певних однорідних процесуальних дій. Об'єднує такі процесуальні дії завжди одне – єдина поточна процесуальна мета, досягнення якої обумовлює або виникнення наступної стадії адміністративного процесу, або його припинення взагалі.

Наприклад, порушення адміністративної справи в адміністративному суді (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі) супроводжується поданням адміністративного позову

фізичною або юридичною особою. Суддя після одержання такої заяви з'ясовує ряд питань. Відтак, процесуальні дії позивача і суду у наведеному прикладі утворюють початкову стадію адміністративного процесу – порушення адміністративної справи. У своїй сукупності зазначені процесуальні дії позивача та суду здійснюються ними для порушення адміністративної справи і наступної її підготовки до судового розгляду.

Таким чином, для процесу як юридичної категорії загальною ознакою є стадійність, яка властива або процесу в цілому, якщо в його складі немає проваджень, або його провадженню, із урахуванням особливостей кожного з них.

У найпростішому вигляді стадія юридичного процесу може бути представлена як сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, які здійснюються у відносно визначений період часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети.

Більш змістовне визначення стадії юридичного процесу було свого часу запропоноване авторським колективом у монографії “Теорія юридичного процесу”, який до змісту поняття “стадія юридичного процесу” вводить такі елементи як способи, методи, форми здійснення процедурно-процесуальних вимог.

У зазначеній праці стадію юридичного процесу визначено як динамічну відносну замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітко і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, що характеризують просторово-часові аспекти процесуальної діяльності і які забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення остаточного, матеріально обумовленого правового процесуального результату.

9. З'ясувавши, що окремі види юридичного процесу структурно утворені із проваджень і стадій, необхідно чітко уявляти співвідношення між цими категоріями юридичного процесу, оскільки вони хоча і є основними складовими юридичного процесу, але принципово відрізняються одне від

одного за своєю суттю. Умовно взаємозв'язок цих категорій можна представити такою послідовністю: юридичний процес – провадження – стадія. Тобто первісно процес поділяється на провадження і, незважаючи на те, якого вони виду (провадження), усі вони обов'язково поділяються на одні й ті ж стадії.

Отже, юридичний процес – це врегульована нормами національного права, тривала у часі та варіативно змінювана, послідовна діяльність суб'єктів владних повноважень (органів державної влади та органів, яким делеговані владні повноваження) та інших учасників процесуальних правовідносин, спрямована на реалізацію матеріальних норм права різної галузевої належності з метою досягнення юридично-значущого результату.

2. Проблеми формування адміністративного процесуального права – нової галузі права і науки

Створення системи адміністративних судів в Україні, прийняття КАС України та низки інших нормативно-правових актів обумовили формування нової самостійної судово-процесуальної галузі права, яка отримала назву адміністративне процесуальне право.

Принагідно зазначимо, що термін “адміністративний процес” має і офіційне тлумачення на законодавчому рівні. Так, у п. 5 ст. 3 КАС України під адміністративним процесом розуміються правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Викладене доводить, що в наш час, навіть при деяких неузгодженостях позиції науковців і законодавця щодо розуміння зазначеного поняття, адміністративний процес пов'язується виключно з діяльністю адміністративного суду з приводу розгляду публічно-правових спорів (справ адміністративної юрисдикції).

Запровадження в Україні адміністративної юстиції вимагає розвитку доктрини адміністративного судочинства. По суті, доходять висновку І. Б. Коліушко та Р. О. Куйбіда, мова може йти про нову галузь правової науки і нову галузь законодавства, структуру яких сьогодні важливо виробити і науково обґрунтувати. Ігнорування радянською правовою наукою

адміністративної юстиції виключало формування доктрини адміністративного процесу (судового), що призвело до відсутності єдиної загальновизнаної назви правосуддя щодо публічно-правових спорів. Тому, як наслідок, нині в юридичній літературі використовуються різні словосполучення, тотожні адміністративному процесу: 1) адміністративно-судовий процес; 2) адміністративне судочинство; 3) адміністративне правосуддя; 4) адміністративне процесуальне право. Наявна в сучасній процесуально-правовій літературі численність визначень судового розгляду та вирішення публічно-правових спорів обумовлює потребу з'ясування і формулювання поняття, яке б найбільш повно позначало сутність такого судового розгляду.

Перш за все розкриємо сутність таких загальних понять як “процес”, “судочинство”, “правосуддя” та “процесуальне право”, які найчастіше використовуються в науковій та навчальній літературі для розкриття сутності ходу розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Як вище зазначалося, процес як юридична категорія є зовнішнім вираженням (формою) здійснення влади (законодавчої, виконавчої та судової), головна особливість якої полягає у тому, що це не будь-яка владна діяльність, а виключно юридична як за своїм змістом, так і за метою та результатами.

За своєю суттю процес – явище набагато змістовніше порівняно із судочинством (правосуддям), воно утворене із послідовності дій суду, сторін та інших учасників публічно-правового спору, тоді як судочинство (правосуддя) – діяльність, яка здійснюється виключно адміністративними судами і не може реалізовуватись іншими суб'єктами спірних правовідносин.

Неможливість здійснення правосуддя органами та іншими суб'єктами, які не належать до судової влади, передбачена Конституцією України в ст. 124, згідно з якою правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Справді, судочинство –

ніщо інше, як: 1) форма реалізації судової влади; 2) порядок провадження у судових справах судами відповідної юрисдикції.

За змістом схожим до поняття “судочинство” є “правосуддя” – 1) суд, судова діяльність держави; юстиція (установи, які здійснюють судову діяльність держави); 2) розгляд судових справ, судочинство; 3) справедливий суд. Правосуддя – специфічна форма здійснення владних повноважень органами судової влади, що завершується прийняттям судових рішень, які є обов’язковими для виконання всіма особами, яких вони стосуються; самостійний вид державної діяльності, яку здійснюють органи судової влади – суди – шляхом розгляду і вирішення в судових засіданнях в особливій, встановленій законом, процесуальній формі цивільних, кримінальних та інших справ.

Отже, правові категорії “судочинство” і “правосуддя” є абсолютно ідентичними за змістом, вони характеризують діяльність судів щодо розгляду та вирішення справ, спорів, що виникають між учасниками суспільних відносин.

Сучасне наукове тлумачення поняття "адміністративне судочинство" та його законодавчий аналог принципово не відрізняються одне від одного. “Адміністративне судочинство – судово-процесуальний порядок вирішення публічно-правових спорів. ... Воно виокремлене як самостійний вид поряд із цивільним, кримінальним і конституційним судочинством”. Адміністративне судочинство відповідно до КАС України становить діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Отже, по-перше, адміністративне судочинство по суті становить процес, але утворений завдяки діяльності лише одного суб’єкта – адміністративного суду. По-друге, на відміну від процесу, адміністративне судочинство реалізується через розгляд і вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів. Одночасно із зверненням до адміністративного суду та порушенням адміністративної справи між усіма її учасниками утворюються

певні зв'язки, які завдяки поширенню дії на них норм процесуального права набувають ознак процесуально-правових. Через такі правовідносини їх учасники реалізують свої процесуальні права та набувають процесуальних обов'язків, а відтак стає можливим процес розгляду та вирішення публічно-правового спору адміністративним судом.

Однак діяльність носіїв процесуальних прав та обов'язків (сторін, третіх осіб, представників, прокурора, свідків, перекладачів, експертів, спеціалістів тощо) в такому разі виходить за межі поняття “адміністративне судочинство” (правосуддя в адміністративних справах), яке, як ми визначились, здійснюється виключно адміністративними судами. Тому розгляд та вирішення адміністративної справи судом за участю зазначених суб'єктів обґрунтованіше визначити як “адміністративний процес”.

Отже, адміністративний процес виникає виключно в спеціалізованому судовому органі – адміністративному суді з приводу порушення законних прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб суб'єктами владних повноважень. Принциповим у даному випадку є те, що правосуддя здійснюється адміністративними судами не з будь-яких спорів, а лише щодо тих, які виникають із управлінських правовідносин. Такі спори, відповідно до КАС України, іменуються “справи адміністративної юрисдикції” або ж “адміністративні справи”.

У межах адміністративного процесу розглядаються виключно спірні, конфліктні правовідносини. Важливо врахувати, що такі ознаки правовідносин як: 1) управлінська природа та 2) наявність спору між учасниками таких відносин і обумовлюють у кожному конкретному випадку виникнення саме адміністративного процесу.

Адміністративні суди забезпечують точне та неухильне виконання чинного законодавства шляхом розгляду конкретних справ у судовому засіданні. Під час розгляду таких справ суд з'ясовує факти порушення закону, встановлює причини, які обумовили ці порушення. У разі, якщо суд встановлює факти порушення законності в діяльності суб'єкта управління, він не лише

констатує протиправність дій цього органу, але і зобов'язує його поновити порушене право, задовольнити законний інтерес фізичної чи юридичної особи.

Характеризуючи сутність адміністративного процесу, не можна не погодитись із Н. Г. Саліщевою, що він певним чином, з точки зору вирішення спору, схожий із позовним провадженням цивільного процесу. У таких справах суд вирішує спір про право, але не про цивільне, а адміністративне. Оскаржуючи до суду рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, фізичні та юридичні особи заявляють про свою незгоду з діями таких суб'єктів, вимагаючи визнати їх незаконними. Своєю чергою суб'єкт владних повноважень в особі свого представника має довести обґрунтованість своїх дій і необґрунтованість вимог фізичних чи юридичних осіб. Завдання суду – об'єктивне дослідження всіх доказів по справі та відповідно до отриманих висновків – оцінка правомірності дій сторін (учасників спору).

Основними учасниками адміністративного процесу, крім адміністративного суду, виступають: 1) особи, на захист прав, свобод та інтересів яких ними подається адміністративний позов. Такими особами є громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи); 2) суб'єкти владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Виходячи із викладеного, адміністративний процес характеризують такі ознаки: 1) він урегульований нормами КАС України, розгляд публічно-правового спору в адміністративному суді здійснюється за процесуальними правилами цього кодексу; 2) адміністративний процес виникає внаслідок подання адміністративного позову до спеціального судового органу, уповноваженого розглядати такі позови та приймати по них рішення, – адміністративного суду; 3) приводом для подання адміністративного позову до суду є виникнення публічно-правового спору між фізичними, юридичними

особами та суб'єктами владних повноважень (органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими чи службовими особами).

Адміністративні суди за правилами адміністративного процесу розглядають справи, пов'язані виключно із публічно-правовими правовідносинами, тобто, в яких хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Для адміністративного процесу властива стадійність, тобто послідовна зміна сукупності однорідних процесуальних дій учасників такого процесу. Розглядаючи публічно-правовий спір, адміністративний суд перевіряє правомірність дій, рішень суб'єктів владних повноважень, дотримання ними чинного законодавства.

Отже, такі поняття, як “судочинство”, “правосуддя”, “адміністративний процес”, розкривають функціональну природу діяльності адміністративних судів та учасників процесу розгляду адміністративної справи. На відміну від цих понять, процесуальне право — сукупність закріплених у чинному національному законодавстві процесуально-правових норм, які регулюють таку діяльність; це самостійна система правових норм, які регулюють певну групу однорідних суспільних відносин; це система норм права, які специфічним методом регулюють суспільні відносини між судом та іншими учасниками процесуальної діяльності під час здійснення правосуддя у справах певної категорії.

Розглядаючи феномен процесуального права, необхідно виходити із того, що це сукупність правил поведінки, закріплених у чинному законодавстві, які регламентують певний порядок, процедуру здійснення якогось виду діяльності. Наприклад, порядок подання позовної заяви до суду, процедуру отримання чи заміни паспорта громадянина України тощо.

Процесуальні норми права безпосередньо взаємопов'язані з нормами, так званого матеріального права, і забезпечують їх реалізацію. Так, якщо

Конституцією України закріплено право людини і громадянина на судовий захист своїх прав і свобод (ст. 55), то воно, відповідно, може бути здійснено шляхом використання положень процесуальної норми права про форму, зміст та порядок подання позовної заяви до адміністративного суду (ст. 105 КАС України).

Відтак, адміністративне процесуальне право – це сукупність процесуально-правових норм, закріплених Кодексом адміністративного судочинства України, які регулюють правовідносини між адміністративним судом та учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення публічно-правового спору між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень.

Проаналізувавши співвідношення таких понять як “процес”, “судочинство”, “правосуддя” та “процесуальне право”, дослідивши їх особливості, наведемо визначення адміністративного процесу який становить урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами й 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.

З викладеного можна зробити висновок, що адміністративний процес і адміністративна процедура є зовнішнім проявом діяльності відповідно судової та виконавчої влади. Тому неприпустимо ототожнювати ці два процеси, які є атрибутами двох незалежних одна від одної гілок влади.

Отже, щодо співвідношення адміністративного процесу і адміністративної процедури можемо констатувати таке.

1. Спільним для адміністративного процесу і адміністративної процедури є їх процесуальна природа, яка проявляється у діяльності органів державної влади. Адміністративний процес і адміністративна процедура є зовнішнім вираженням здійснення органами державної влади своїх владних повноважень,

наданих цим органам для забезпечення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, виконання завдань держави.

2. Однак слід мати на увазі, що адміністративний процес і адміністративна процедура є процесуальним вираженням діяльності органів різних гілок влади. Так, якщо адміністративний процес нерозривно пов'язаний із захистом прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб виключно у судовому порядку, розглядом та вирішенням адміністративними судами спорів публічно-правового характеру, то адміністративна процедура — ніщо інше, як вираження організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності суб'єктів публічного управління.

Отже, адміністративний процес — правова категорія, яка має місце виключно у межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; адміністративна процедура — правова категорія виключно позасудового характеру.

3. Суб'єктами адміністративно-процедурних відносин можуть бути лише органи виконавчої влади та їх посадові особи або ж органи виконавчої влади і громадяни, організації і органи місцевого самоврядування. В адміністративному процесі учасники публічних правовідносин звертаються до незалежного від них органу — суду — за вирішенням спору про право по суті.

4. Адміністративний процес, враховуючи наявність специфічного предмета та методу правового регулювання, на новітньому етапі розвитку правничої науки цілком обґрунтовано набув якостей окремої правової галузі. У той же час адміністративна процедура є лише окремим інститутом адміністративного права, невіддільним від нього та об'єктивно із ним взаємопов'язаним.

5. Адміністративний процес та адміністративна процедура — різновиди юридичного процесу, яким, відтак, однаково властиві стадійність і наявність проваджень.

6. Можна стверджувати, що адміністративний процес та адміністративна процедура у загальному вигляді утворені з таких стадій: 1) порушення справи;

2) розгляд справи та прийняття рішення; 3) оскарження рішення по справі; 4) виконання рішення.

7. Основною метою і адміністративного процесу, і адміністративної процедури в підсумку є сприяння здійсненню фізичними та юридичними особами своїх прав, свобод та законних інтересів.

8. У межах адміністративного процесу і адміністративної процедури отримали свій прояв такі форми реалізації адміністративно-правових норм як: 1) виконання норм – учасники правовідносин всупереч їх волевиявленню мають точно дотримуватися нормативно-правових приписів; 2) використання норм – активна поведінка суб'єктів правовідносин щодо добровільного здійснення наданих прав; 3) застосування норм – практичне вирішення конкретних питань шляхом прийняття уповноваженим суб'єктом обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень (актів) відповідно до вимог матеріальних та процесуальних норм.

9. Офіційні рішення, прийняті уповноваженими суб'єктами в межах адміністративного процесу і адміністративної процедури, за своєю правовою природою відрізняються. Так, рішення за результатами розгляду адміністративної справи в адміністративному процесі оформлюється у вигляді судового рішення – постанови або ж ухвали, тоді як для адміністративної процедури характерні зовсім інші документи – це наказ, протокол, розпорядження, акти тощо.

10. Порядок здійснення адміністративного процесу визначається процесуальними нормами права, закріпленими в одному нормативно-правовому акті – КАС України, тоді як адміністративні процедури регулюються і процесуальними, і матеріальними нормами права, що містяться у різних за своєю юридичною силою, нормативно-правових актах.

11. “Судова” концепція адміністративного процесуального права означає не лише винесення суспільних відносин, які ним регулюються, за межі предмета відповідної матеріальної галузі права, а й взагалі – за межі сфери її впливу. У контексті такої концепції поняття адміністративного процесу та

адміністративного права розглядаються як абсолютно різнопорядкові явища правової дійсності.

12. Для адміністративного процесу властиві виключно правовідносини, які виникли завдяки конфлікту, спору між учасниками таких відносин. Натомість адміністративна процедура може виникати і розвиватися як завдяки існуванню безконфліктних правовідносин (неюрисдикційні процедури: процедури з підготовки й ухвалення нормативно-правових актів, реєстраційна і дозвільна процедура, установча процедура тощо), так і внаслідок певного спору (юрисдикційні процедури: процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності, процедура розгляду скарг громадян).

3. Визначення місця адміністративного процесуального права серед інших галузей права

Визначення співвідношення адміністративного процесуального права з іншими суміжними галузями права надає можливість більш глибоко визначити його завдання, особливості предмета та методу правового регулювання, подальші шляхи вдосконалення.

Найбільшою мірою адміністративне процесуальне право пов'язане з базовим правом, юридичною основою всіх інших галузей права – конституційним правом. Норми конституційного права закріплені в Конституції України, згідно з ч. 2 ст. 8 якої Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

В нормах адміністративного судочинства розвиваються та деталізуються положення Конституції України, наприклад її ч. 2 ст. 19 стосовно зобов'язання суб'єктам владних повноважень діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, статтями 124-131 стосовно питань, присвячених правосуддю в Україні тощо. Крім того, варто зазначити, що адміністративні суди є державними органами, а правосуддя в адміністративних справах – різновидом діяльності держави. Тому зовсім не є

випадковим, що більшість принципів організації та діяльності судів, зокрема й адміністративних судів, закріплені саме в Конституції України.

Адміністративне процесуальне право перебуває у взаємодії з адміністративним правом, оскільки воно є формою, правовою процедурою застосування норм адміністративного права, які регулюють, зокрема, управлінську діяльність державних органів та їх посадових/службових осіб, визначає структуру та компетенцію зазначених органів і т. д.

Адміністративне процесуальне право нерозривно пов'язане з міжнародним правом. Даний зв'язок полягає в наявності загальних норм, що містяться чи прямо впливають з міжнародних конвенцій, угод інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України тощо.

Тісний зв'язок має місце між адміністративним процесуальним правом, цивільним процесуальним правом, господарським процесуальним правом, кримінально-процесуальним правом. Спільною рисою є те, що головним суб'єктом процесуальної діяльності є суд, спільними є більшість принципів, які мають міжгалузевий характер. Крім того, схожими є й такі положення даних галузей права, як: загальний порядок судового розгляду справ судами першої, апеляційної, касаційної інстанцій, порядок дослідження та оцінки доказів з метою з'ясування всіх обставин справи, форма вирішення процесуальних питань шляхом постановлення ухвал тощо.