

- думки / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2002. — Т. 1: Загальна теорія держави і права, філософія та енциклопедія права. — С. 222–224.
2. Самодурова В. В. Чижев Микола Юхимович // Професори Одеського (Новоросійського) університету: Біогр. слов. — О., 2000. — Т. 4. — С. 355–357.
3. Чижев П. Введение в изучение права (Энциклопедия права): Заметки Ординарного Профессора Императорского Новороссийского Университета П. Е. Чижева. — О.: Тип. «Русской Речи», 1908. — 274 с.

УДК 342.925

П. В. Вовк

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ СТАДІЇ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Забезпечення прав і свобод людини і громадянина належить до найважливіших функцій держави. Конституцією України визначено, що права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, їх закріплення та забезпечення є головним обов'язком держави.

Реалізація цієї конституційної норми залежить від формування та ефективного функціонування інститутів публічної влади, одним з яких є адміністративна юстиція. Її запровадження та функціонування спрямоване на вдосконалення юридичних засобів захисту прав і свобод громадян. Інститут адміністративної юстиції є не лише складовою процесу формування України як правової держави, а й важливою умовою забезпечення захисту суб'єктивних прав громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при реалізації останніми владних управлінських функцій.

В Україні у зв'язку із намаганнями належним чином забезпечити державними гарантіями зазначені у Конституції України пріоритети і досягти рівня правової держави доктринально запропоновано запровадження адміністративної юстиції як форми судового захисту прав і свобод громадян [1, 9–10]. Реалізація доктринальних положень відбулася шляхом відтворення у чинному законодавстві. Так, ч. 1 ст. 55 Конституції України [2] передбачено гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Ця конституційна норма конкретизована у Законі України «Про судоустрій України» [3], яким визначено, що реалізація судової влади відбувається шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального та конституційного судочинства. Статтею 19 цього ж Закону встановлено, що адміністративні суди є спеціалізованими судами у системі судів загальної юрисдикції. Судовий адміністративний процес як процесуальна форма відправлення правосуддя адміністративними судами регламентований Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [4]. Ним передбачено вирішення адміністративних справ у судах

першої інстанції, апеляційної інстанції та касаційної інстанції, а також перегляд судових рішень за винятковими та нововиявленими обставинами.

Процесуальний порядок вирішення адміністративним судом адміністративної справи спрямований на виконання завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України). Аналіз судової практики свідчить про існування проблем процесуального порядку розгляду адміністративних справ: наявність конкуруючої юрисдикції із господарськими судами, спірність норм, що визначають окремі процесуальні строки, необґрунтоване повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмова у відкритті провадження у справі тощо [5; 6].

Слід зазначити, що у наукових дослідженнях з адміністративного права та процесу вивченню проблеми вдосконалення процесуального порядку розгляду адміністративних справ в адміністративних судах приділялось недостатньо уваги. Вчені вивчали, в основному, загальні питання запровадження адміністративної юстиції, проблеми визначення сутності адміністративного процесу: В. Б. Авер'янов [7], Ю. С. Педько, В. С. Стефанюк [8], І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда [9], А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник [10], О. В. Кузьменко [11] та інші. Такий стан дослідження проблеми становлення і розвитку адміністративної юстиції обумовлений тим, що сам інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації — судовий адміністративний процес — є порівняно новими проблемами для науки адміністративного права та процесу.

Одним з проблемних питань постає питання визначення поняття стадії судового адміністративного процесу. Складність цього питання полягає, насамперед, у тому, що у сучасних наукових дослідженнях не вироблено єдиного підходу до розуміння сутності самого судового адміністративного процесу, а звідси є проблема визначення змісту стадії як ключової категорії процесу.

Поняття адміністративного процесу розглядається у широкому та вузькому розумінні [7, 491–492]. Широкий зміст адміністративного процесу тлумачить його як встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та, у відповідних випадках, загальними (звичайними) судами. Адміністративний процес у вузькому розумінні розглядається з позицій процесуального порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень.

Близькою точкою зору щодо сприйняття адміністративного процесу у широкому змісті є підхід, яким передбачено розуміння адміністративного процесу як виду юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду та вирішення конкретних категорій адміністративних справ, як засновану на нормах адміні-

стративно-процесуального права діяльність виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених суб'єктів з реалізації норм матеріального адміністративного права, а у ряді випадків — і матеріальних норм інших галузей права. При цьому зазначається про адміністративний процес як оформлену у правовому відношенні специфічну частину управлінської діяльності [12, 14]. Такий підхід був обґрунтований у 2001 році, коли ще не було запроваджене адміністративне судочинство. Згодом була презентована точка зору про адміністративний процес 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 [11, 126].

Наявність різних наукових підходів щодо визначення сутності категорії «адміністративний процес» була обумовлена декількома чинниками. Зокрема, набуттям чинності Кодексом адміністративного судочинства України, яким встановлено принципово новий процесуальний порядок вирішення спорів у публічно-правовій сфері шляхом здійснення позовного провадження. Крім того, зазначене провадження являє собою процесуальну форму відправлення правосуддя адміністративним судом — адміністративне судочинство. Існують також і термінологічні проблеми, оскільки ст. 3 КАС України уведено дефініцію «адміністративний процес» як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Зазначене, вбачається, обумовило наявність точки зору про потребу застосування терміна «адміністративна процедура» стосовно діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Так, адміністративною процедурою визначають встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації. Адміністративний процес пропонується визначати як урегульовані 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, 45–53].

Отже, можна зауважити, що навіть широке розуміння адміністративного процесу не може охопити сутність процесуального порядку розгляду адміністративних справ спеціалізованими адміністративними судами. У сучасних теоретичних дослідженнях пропонується застосовувати термін «адміністративно-судовий процес» [7, 492].

В. С. Стефанюк, розглядаючи проблеми розвитку адміністративного процесуального права, зауважував таке. Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає у тому, щоб юридично вірно здійснювати законні права, свободи та обов'язки, причому в атмосфері найбільшого сприяння безпосередньо заінтересованим учасникам судового адміністративного процесу. Судовий адміністративний процес — це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, урегульована адміністра-

тивними процесуальними нормами [8, 36–39]. Вчений зазначав, що судовий адміністративний процес — це нормативний еталон, ідеальна модель, сукупність певних ознак, методів, видів, правил і, як будь-яка ідея, принципів, що мають свою систему і структуру та інформаційну й нормативну природу [8, 41].

Відзначають серйозні розбіжності і у оперуванні термінами «процес» і «процедура». Одні вчені упевнені в тому, що процес включає процедуру, другі, навпаки, переконують, що він є елементом процедури, треті взагалі вважають, що ці поняття не слід розрізняти [13, 27].

Отже, сучасний науковий пошук у напрямку визначення сутності і змісту категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» характеризується відсутністю єдиного наукового підходу. Існуючі напрацювання можна вважати початком формування відповідного категоріально-понятійного апарату.

Вбачається, що науковий підхід до визначення сутності і змісту єдиної категорії щодо процесуального порядку розгляду адміністративних справ адміністративними судами, обґрунтований В. С. Стефанюком, дозволяє уникнути термінологічної плутанини і є доктринально обґрунтованим. Так, Ю. М. Грошевий зазначав, що нові кодекси України — Цивільний процесуальний, Кодекс адміністративного судочинства, Господарський процесуальний, розробка проекту Кримінально-процесуального кодексу свідчать, що норми, які їх становлять, мають багато спільного. Це зумовлюється спільністю джерел правового регулювання, їх принципів, цілей, властивостей, які закладені не тільки в самій природі процесуального права, але і в природі суду як органу, наділеного від імені держави функцією здійснення правосуддя [13, 28]. Таким чином, доцільним є використання терміна «судовий адміністративний процес» стосовно процесуального порядку розгляду адміністративних справ адміністративними судами.

Судовий адміністративний процес є різновидом юридичного процесу, оскільки відповідає усім ознакам останнього. До ознак юридичного процесу належать: 1) вираження через здійснення операцій з нормами права у зв'язку із вирішенням певних юридичних справ; 2) здійснення уповноваженим органом держави на користь зацікавлених суб'єктів права; 3) закріплення у відповідних правових актах — офіційних документах; 4) регулювання процесуально-процедурними нормами; 5) забезпечення відповідними способами юридичної техніки; 6) є юридичною формою діяльності відповідної гілки державної влади і повною мірою відображає особливості її функціонування; 7) є динамічним і характеризує досить складну діяльність відповідних органів державної влади; 8) є стадійним; 9) стадії є послідовними [10, 40–44; 14, 908–910; 15, 8, 53]. Так, судовий адміністративний процес спрямований на вирішення адміністративної справи і виражається через здійснення операцій з нормами адміністративного процесуального права. Компетенція у сфері захисту прав і свобод засобами адміністративної юстиції покладається на орган державної судової влади — адміністративний суд. Рішення адміністративних судів закріплюються у офіційних актах-документах — постановках, ухвалах, які складаються із дотриманням вимог юридичної техніки.

Стадійність визначається як загальна ознака юридичного процесу. У найпростішому вигляді стадію юридичного процесу представляють як сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, здійснюваних у відносно визначений період часу для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Її визначають як динамічну відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, які виражають чи визначають чітке 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 [10, 44; 15, 130]. Ознаками стадій називають: 1) внутрішню структурованість; 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження; 3) логічну та часову послідовність; 4) офіційне закріплення підсумкового результату у процесуальному документі [11, 326].

Стадію провадження розуміють як порівняно самостійну частину провадження, яка, поряд з його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [16, 155–156]. Існує думка і про те, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [17, 155]. Існує й точка зору А. Т. Комзюка, Г. В. Джагупова [18, 120], що найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження сформулювали О. М. Бандурка і М. М. Тищенко — процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [12].

Враховуючи думки вчених стосовно сутності стадій, зазначені вище ознаки можна доповнити такими положеннями про те, що стадія: 1) є порівняно самостійною частиною провадження; 2) спрямована на досягнення певної мети; 3) виконує власні завдання, але у межах загальних завдань усього провадження; 4) відрізняється власним колом суб'єктів [16, 155–156; 17, 155; 12; 19, 124].

Отже, на підставі вказаних ознак стадій та враховуючи специфіку судового адміністративного процесу як різновиду юридичного процесу, можна сформулювати ознаки стадії судового адміністративного процесу: 1) є порівняно самостійною частиною судового адміністративного процесу; 2) спрямована на досягнення мети процесу — вирішення адміністративної справи по суті; 3) виконує власні завдання, але у межах загального завдання усього судового адміністративного процесу — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин; 4) складається з певних елементів, які поєднані у межах локальної мети судового адміністративного процесу; 5) елементи послідовно розташовані за логікою процесуального порядку розгляду та у часі, оскільки кожна процесуальна дія не може розпочатись раніше, ніж закінчиться попередня; 6) підсумковий результат стадії

процесу закріплюється офіційно у формі певного індивідуального процесуального акта-документа, який має правові наслідки.

На підставі сформульованих ознак можна визначити поняття стадії судового адміністративного процесу.

Стадією судового адміністративного процесу є порівняно самостійна частина процесу, яка має внутрішню структуру, елементи якої послідовно та логічно поєднані у часі, спрямована на досягнення мети та вирішення власних завдань, але у межах загальних завдань усього процесу, і підсумковий результат якої закріплюється у процесуальному документі, який має офіційний характер.

Література

1. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами).
3. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180 (зі змінами).
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37. — Ст. 446 (зі змінами).
5. Довідка Вищого адміністративного суду України про результати вивчення та узагальнення судової практики застосування статей 19, 20 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (Частина I) від 18.08.2007 р. // www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practicehtml?_m.
6. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 02.04.2007 р. «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму».
7. Адміністративне право України: Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юрид. думка, 2007. — 592 с.
8. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: Монографія. — Х.: Консум, 2003. — 464 с.
9. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.
10. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.
11. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атака, 2007. — 416 с.
12. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: Учеб. для высш. учеб. завед. — К.: Літера ЛТД, 2001. — 336 с.
13. Прошевий Ю. М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: Тези доп. та наук. повідомл. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (25–26 січ. 2007 р.) / За заг. ред. В. В. Комарова; Нац. юрид. акад. України. — Х., 2007.
14. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. — С.Пб: Юрид. центр Пресс, 2003. — 659 с.
15. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В. И. Горшенева. — Х.: Вища шк., 1985. — 192 с.
16. Вахрах Д. Н. Административное право: Учебник. — М.: БЕК, 1996. — 355 с.
17. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посіб. / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.
18. Адміністративна діяльність міліції: Підручник / За заг. ред. О. М. Бандурки. — Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — 448 с.
19. Основи адміністративного судочинства в Україні: Навч. посіб. / О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинюк та ін. — Суми: МакДен, 2008. — 200 с.