

Лях Н. Л.

УДК: 342. 92 (477)

асистент кафедри адміністративного та фінансового права
Одеська національна юридична академія

ПРО ЗМІСТ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Актуальність теми, її наукова новизна. Питання форми та змісту адміністративного процесу відносяться до тих проблем, які не дивлячись на наукове та практичне значення, до цих пір залишаються не визначені на науковому рівні. Хоча теоретична розробка цього питання дозволяє глибше та конкретніше пізнати сутність адміністративного процесу, визначити вимоги, які на сьогоднішній день ставляться до форми, і тим самим дослідити об'єктивну обумовленість розвитку адміністративно-процесуальної форми та її удосконалення. Автор статті не претендує на всебічне та повне висвітлення матеріалу цієї проблеми. Дана стаття є лише спробою розглянути деякі питання змісту та процесуальну форму адміністративного процесу.

Зміст статті. Як стверджував Лунев А.Е., "необхідною умовою зміцнення законності викорінення бюрократизму та волокити в роботі апарату державного управління є чітка регламентація адміністративного провадження колегіальне вирішення справ там, де це встановлено законом, прийняття правових актів в порядку, визначеному законом; вирішення спорів, що виникають в сфері державного управління в порядку і в строки, передбачені правом; адміністративна відповідальність з дотриманням умов, щоб гарантували законність накладення стягнень і т.д. Цей широкий спектр питань, які мають важливе значення в подальшому покращенні роботи органів державного управління, входять в поняття адміністративного процесу" [3; 43].

Правова діяльність повинна провадитися

відповідно до правової форми та у правовій формі. Тільки тоді вона матиме правовий сенс та правові наслідки. Форма - це правова конструкція нормативного впорядкування діяльності; сукупність вимог до дій учасників процесу спрямованих на досягнення певного результату. Таким чином, правова форма представляє собою нормативно встановлений порядок здійснення правової діяльності, однорідних процесуальних дій. Без сумнівів будь-яке застосування норм права державними органами та їх посадовими особами потребує певного упорядкування.

З метою подальшого зміцнення законності і правопорядку вся діяльність державних органів, пов'язана з позитивним задоволенням різних потреб членів суспільства, повинна бути організована так, щоб вона протікала у визначених законом процесуальних формах, тобто за застерегів встановленими правилами, що визначають порядок діяльності цих органів.

В науці склалось два напрями характеристики сутності поняття процесуальної форми. Представники першого напрямку (В.Горшенков, М.Гурвич, Н.Чечіна та ін.) під процесуальною формою розуміють систему вимог, які в ній закріплені. Так, В. Горшенков визначає процесуальну форму як сукупність однорідно процедурних вимог, що ставляться до дій учасників процесу і спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату [2; 23]. Н.Чечіна в рамках цивільно-процесуального права під процесуальною формою розуміє сукупність правил, які регламентують порядок здійснення правосуддя, порядок діяльності учасників процесу [6; 24].

Проте в науці права існує й інша точка зору відповідно до якої процесуальну форму визначають не як сукупність вимог, а як визначений порядок. Серед представників даного напрямку виділяють А.Клейнмана, К.Юдельсона, М.Строговича. М.Строгович в рамках кримінально-процесуального права процесуальну форму визначає як сукупність умов, встановлених процесуальним законом, для здійснення слідчими органами, прокуратурою і судом тих дій, за допомогою яких вони здійснюють свої функції.[5] Хоча є автори-процесуалісти (Протасов В.), які взагалі заперечують актуальність "категорії "процесуальна (процедурна) форма" [4; 141].

Таким чином поняття "процесуальна форма" зводиться до двох положень:

1) це система вимог, що ставляться до порядку здійснення правосуддя,

2) це процесуальний порядок здійснення правосуддя.

Спробуємо в статті розглянути питання змісту та процесуальної форми адміністративного процесу.

Науковці дискусії стосовно сутності адміністративного процесу сформували декілька підходів до розуміння останнього залежно від яких визначається його обсяг і зміст. У теорії адміністративного права визначені три підходи стосовно адміністративного процесу: а) широкий підхід до розуміння адміністративного процесу, б) вузький підхід до розуміння адміністративного процесу, в) адміністративно-судочинський підхід. В статті під адміністративним процесом потрібно розуміти правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (відповідно ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства).

В механізмі регулювання адміністративного процесу процесуальна форма займає проміжне значення між нормами права і процесуальною діяльністю, надає правового змісту, правове значення поведінці учасників в процесу.

Зміст будь-якого явища - це те, з чого

складається явище, сукупність суттєвих ознак та внутрішніх зв'язків і процесів, які складають основу, головну сторону цього явища, а його форма - це порядок розміщення складових елементів змісту, внутрішня організація, структура змісту яка надає можливість існування самого явища, внутрішній вияв змісту.

Як і всяке суспільне явище, адміністративний процес має свій зміст і свою форму, які відрізняють його від усіх інших явищ. Для з'ясування того, з чого складається адміністративний процес, що входить в його зміст, необхідно визначити саме головне, загальне, що властиве не тільки адміністративному процесу, а всім даного роду суспільним явищам, а потім лише вияснити, в якому вигляді ця основа, як загальне проявляється в адміністративному процесі, які особливості, якості цієї основи, що відрізняє адміністративний процес від інших видів процесу (кримінального, цивільного) та як особливості проявляються в адміністративному процесі.

Спостерігаючи за будь-яким адміністративним процесом відмітимо, що адміністративне судочинство по конкретній адміністративній справі складається з: відкриття провадження у справі, підготовчого провадження (у цивільному процесі - провадження у справі до судового розгляду), безпосередньо судовий розгляд справи, винесення судом рішення по справі, апеляційне, касаційне провадження у справі, виконання рішення.

З цього можна зробити висновок, що в процесі розгляду та вирішення адміністративної справи здійснюється діяльність суду та осіб, що беруть участь у справі. Ця діяльність здійснюється у визначеному порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства. Таким чином, зміст адміністративного процесу складають процесуальні дії адміністративного суду та учасників адміністративного процесу, з розгляду та вирішення адміністративних справ та по виконанню судових рішень, а

його форму - процесуальний порядок здійснення процесуальної діяльності. Однак процесуальною діяльністю та порядком цієї діяльності питання про зміст та форми адміністративного процесу не висчерпується.

Слушним є питання в теорії процесуального права, що процесуальна діяльність суду та осіб, що беруть участь у справі, складає зміст судового адміністративного процесу. Однак існує точка зору згідно якій зміст адміністративного процесу, крім процесуальної діяльності входять ще й адміністративно-процесуальні правовідносини. На жаль, автори-процесуалісти не дійшли до єдиного підходу стосовно місця в адміністративному процесі займають адміністративно-процесуальні правовідносини, існування в процесі яких ні в кого не викликає сумнівів.

Більшість авторів стверджують, що адміністративно-процесуальні правовідносини складаються і породжуються в результаті процесуальної діяльності, і таким чином виводять їх з процесуальної діяльності (Юдальсон К., Чечіна Н.). Ніхто з авторів не показує, яке місце адміністративно-процесуальні правовідносини займають в адміністративному процесі, не відповідає на питання, якою стороною в адміністративному процесі є адміністративно-процесуальні правовідносини.

Неможливо провести чітку межу змістом та формою явища і визначити, які явища адміністративного процесу складають його зміст, а які - форму. Зміст та форма явища можуть бути визначені лише в їх діалектичному зв'язку в розвитку.

Концепція виведення адміністративно-процесуальних правовідносин з похідної процесуальної дії, не сприятиме вирішенню проблеми змісту та форми адміністративного процесу. Твердження про те, що процесуальні дії суду та осіб, що беруть участь у справі - це лише юридичні факти, що породжують процесуально-правові наслідки, викликає

серйозні заперечення. Розуміння процесуальних дій як юридичних фактів, з яких виникають процесуальні правовідносини, протирічить їх природі. Дії осіб, що володіють здатністю не тільки породжувати, змінювати чи припиняти правовідносини, але й здійснювати права та виконувати обов'язки. У взаємодії осіб, що є суб'єктами правовідносин, здійснюються права та юридичні обов'язки. Здійснюючи свої права, уповноважена особа розпоряджається не тільки діями зобов'язаної особи даних правовідносин, а й своїми.

Не викликає сумнівів, що процесуальні дії осіб є юридичними фактами, у зв'язку з якими виникають процесуальні правовідносини. Однак не можна не відмітити й того, що діями осіб здійснюються дані процесуальні правовідносини. Якщо процесуальні правовідносини - це тільки юридичні факти, здатні породити процесуальні правовідносини, то виникає питання як без діяльності може здійснюватися дане процесуальні правовідносини. Самі по собі процесуальні права і юридичні обов'язки як міра можливої та належної поведінки лише показують, як, в якому напрямку, яким чином, слід діяти. Синово, яка здійснює процесуальні правовідносини залишається не що інше, як діяльність суб'єктів процесуальних правовідносин.

Подача позивачем заяви до суду про виклик свідка обумовлює відповідну дію суду. Відповідна процесуальна дія суду (наприклад, постанова суду про виклик свідка) є здійсненням юридичного обов'язку процесуальних правовідносин і одночасно юридичним фактом виникнення інших процесуальних правовідносин суду з свідком, що викликається до суду. Отже, одні і ті ж процесуальні дії можуть бути і юридичними фактами, що породжують процесуальні правовідносини та і процесуальними діями, якими здійснюються права і обов'язки даних процесуальних правовідносин. Всі ці процесуальні дії складають зміст адміністративного процесу. Саме слово "процес"

означає що дане явище складається з діяльності, і процес - це сукупність послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату.

Повертаючись до адміністративно-процесуальної форми можна вказати, що вона собою представляє організацію процесуальної діяльності суду та осіб, які беруть участь в адміністративному процесі, іншими словами то є регламент здійсненої ними процесуальної діяльності. Порядок здійснення правосуддя адміністративних справ, для успішної організації цієї діяльності та забезпечення прийняття законного судового рішення адміністративно-процесуальна форма повинна містити визначений склад елементів.

Адміністративно-процесуальна форма визначає:

1) перелік учасників адміністративного процесу, їх роль та місце у здійсненні розгляду адміністративних справ, адміністративну процесуальну правосуб'єктність (п. 5 розд. 2 КАСу);

2) зміст та характер дій адміністративного суду та учасників адміністративного процесу,

3) предметний характер юридично значимих дій та операцій, оскільки саме спільність предмету й визначає сукупність дій та операцій, що спрямовані на вирішення адміністративної справи;

4) перелік визначених способів та засобів здійснення правосуддя по адміністративним справам. Статтею 69 КАСу вичерпно визначені способи встановлення адміністративним судом доказів:

5) процесуальні гарантії, що в певній мірі дозволяють забезпечити права та законні інтереси адміністративного суду та учасників адміністративного процесу (ст. 7 КАСу);

6) система процесуальних актів, в яких фіксуються дії та операції, закріплюються судові рішення (результати процесуальної діяльності), їх зміст, обов'язкові реквізити та вимоги щодо їх прийняття (п. 5 розд. 3 КАСу), а також строки прийняття таких рішень (п. 11 ст. 3);

7) порядок перегляду та оскарження

результатів розгляду адміністративних справ;

8) процесуальні питання, що пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах;

9) інше.

Результати дослідження 1. Адміністративно-процесуальну форму можна визначити як передбачений нормами адміністративно-процесуального законодавства процесуальний порядок здійснення адміністративним судом та учасниками адміністративного процесу процесуальних дій при розгляді та вирішенні адміністративної справи. При визначенні цього поняття треба враховувати, що зазначений процесуальний порядок встановлений системою вимог адміністративно-процесуального законодавства.

2. В статті під адміністративним процесом автор розуміє правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. (ст. 3 КАСу).

3. Зміст адміністративного процесу складають процесуальні дії адміністративного суду та учасників адміністративного процесу розгляду та вирішення адміністративних справ та виконання судових рішень, а його форму - процесуальний порядок здійснення визначеної процесуальної діяльності.

4. Процесуальні дії та адміністративно-процесуальні відносини, що виникають у процесі їх здійснення є єдиними і нерозривними між собою. І лише у своїй єдності вони складають зміст адміністративного процесу. Оскільки існує нерозривний зв'язок між діяльністю і відносинами то можна говорити про єдність адміністративно-процесуальної форми. Не заперечуючи єдності адміністративно-процесуальної форми можна виділити безліч процесуальних форм, бо кожна стадія адміністративного процесу має свою процесуальну форму, оскільки для кожної стадії встановлюється певна сукупність норм, що регламентують дії адміністративного суду та учасників адміністративного процесу.

5. Адміністративно-процесуальна форма, як порядок здійснення правосуддя по адміністративним справам містить визначений склад елементів. Так, вона визначає коло учасників адміністративного процесу, визначає перелік та зміст дій, які повинні здійснюватися в ході розгляду та вирішення адміністративної справи, послідовність їх виконання та ін.

Перелік використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства // Закон України від 06.07.05 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. -

№№ 35-36. - ст. 446.

2. Горшенин В.М. Процесуальная форма и ее назначение в советском праве. // Государство и право. - 1973. - №12.

3. Лунг А.Е. // Правоведение. - М. - 1962. - № 2.

4. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. - М. - 1991.

5. Спрогович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т.1. - М. - 1968.

6. Чечина Н.А. Норма права и судебное решение. - Л. - 1961.

Михайлов О. М.

УДК: 342. 922 (477)

*асистент кафедри адміністративного і фінансового права
Одеської національної юридичної академії*

ПРИМИРЕННЯ У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ЗА І ПРОТИ

Примирення (мирова угода) [1; 3] в адміністративному судочинстві України є універсальним й ефективним інструментом врегулювання конфлікту між сторонами судового спору де адміністративне процесуальне законодавство прагне забезпечити максимальну можливість його використання. Сторони можуть досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі (ч. 3 ст. 51 КАС України).

Теоретичну основу доповіді, що акумулює у собі науковий матеріал, який послужив її дослідницькою основою й дозволив зберегти наступництво у розвитку правової науки України, складають праці вітчизняних вчених: Александрової Н. [1], Каргузової І. [2],

Куйбиди Р. [1], [3], Шишкіна В. [3], та зарубіжних вчених: Єлісейкіна П. [5], П'ятилетова І. [7], Розенфельда В. [9], Степанова О. [6], Тулікова В. [8], Шерстюка В. [4].

Низка питань щодо примирення сторін в адміністративному судочинстві залишаються без належного законодавчого регулювання та теоретичного забезпечення. Наразі наукове співтовариство веде дискусію відносно доцільності досягнення примирення у справах адміністративної юрисдикції [10-13].

До введення у дію КАС України мова велася про заборону досягнення примирення (укладення мирової угоди) у справах, що виникають з адміністративних правовідносин, регульованих підрозділом "Б" розділу III (п'яві 29 - 32) ЦПК України. Не дивлячись на