УДК 342.925:35.08(477)

**Розум І.О.**

аспірант,

Національний університет державної податкової

служби України, м. Ірпінь

Науковий керівник: Кузьменко О.В., д.ю.н., професор

**ДО ПИТАННЯ МІСЦЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ТА КОМІСІЙ З РЕФЕРЕНДУМУ В СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

***Анотація:***

*В межах опрацьованої наукової статті автором зроблено спробу провести змістовний аналіз конструкції провадження у справах щодо оскарження* *рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму з метою визначення його місця в структурі адміністративного процесу. В даному аспекті, по – перше, сформульовано власну позицію в спектрі розуміння змісту та сутності останнього, а по – друге, досліджено особливості природи й будови такого системоутворюючого елементу як провадження адміністративного процесу.*

***Ключові слова:*** адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження адміністративного процесу, стадія провадження адміністративного процесу, система проваджень адміністративного процесу.

**Постановка проблеми.**

Проведені системно – структурні наукові дослідження різноманітних видів юридичного процесу, котрі опосередковуються в своєму здійсненні предметно – спеціалізованою діяльністю уповноважених суб’єктів, дають можливість дійти висновку про те, що їх просторово – динамічний перебіг реалізується через призму нормативно регламентованих функціонально - послідовних процесуальних елементів, які обумовлюють логічний порядок розгляду та вирішення конкретно - визначених справ. Взаємозв’язок вказаних елементів прослідковується на різних рівнях – взаємозв’язок проваджень, стадій та окремих процесуальних дій суб’єктів відповідного процесуального правовідношення, з котрих вони складаються. В кожному процесі як різновиду соціальної системи взаємодіють вихідні (первинні) компоненти – дії. Така ж взаємозалежність, очевидно, протікає і між групами таких дій, що об’єднуються в стадії та провадження. Можна об’єктивно стверджувати, що така теоретико – правова категорія як провадження юридичного процесу виступає первинним системоутворюючим елементом першого у вигляд фактичного складу, сукупності всіх процесуальних дій та стадій, котрі повинні бути реалізовані для досягнення захисту суб’єктивного права та примусової реалізації правових наслідків. В даній площині не є винятком й адміністративний процес. Однак, сучасний вимір проведених наукових досліджень в межах останнього свідчить про існування діаметральної різноаспектності поглядів вчених - теоретиків щодо змісту, системи, окремих конструктивних особливостей його провадження. Вказані особливості обумовлені, зокрема, й тим, що на сьогодні процес становлення доктрини даної процесуальної галузі супроводжується значною нестабільністю у визначенні та сприйнятті окремих теоретичних понять, суперечливістю її концептуально – категоріальних визначень, діаметральною протилежністю поглядів та тверджень щодо певних правових положень. Слід повністю погодитись з думкою Кузьменко О.В. та Гуржія Т.О., котрі акцентують увагу на тому, що жодна інша галузева наука сьогодні не стикається з такою кількістю протиріч у детермінації найголовніших та найпринциповіших характеристик свого об’єкта, неналежною визначеністю фундаментальних засад, природи, обсягу й суті як адміністративно – процесуальне право [1, с. 3].

**Мета статті.** Визначення місця провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму в структурі адміністративного процесу шляхом: по – перше, формулювання власної позиції в спектрі розуміння змісту й сутності останнього, по – друге, аналізу природи й будови такого системоутворюючого елементу як провадження адміністративного процесу та його співвідношення зі стадією адміністративного процесу.

**Викладення основного матеріалу.**

На сьогодні юридичній літературі вкорінилося три основні концептуальні підходи до визначення природи й змісту адміністративного процесу: юрисдикційний, управлінський та судочинський.

Управлінська концепція адміністративного процесу (широка), що отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії, охоплює в своєму змісті детермінування останнього як діяльності публічних органів щодо вирішення адміністративних справ у сфері публічного управління. Прихильники управлінської (широкої) концепції розуміння поняття адміністративного процесу, зокрема: В.Д. Сорокін, О.М. Якуба, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, Д.М. Бахрах, О.П. Альохін, В.М. Горшеньов, О.К. Засторожная, Б.Б. Хангельдиєв, Є.В. Додін, В.В. Копейчиков, С.Е. Демський, А.М. Колодій, Є.А. Олійник, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, М.Ф.  Стахурський, В.К. Колпаков, О.В.Кузьменко, визначають останній, зокрема, як урегульовану адміністративно – процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації та суду, направлену на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально – конкретних справ по задоволенню публічних інтересів [2, с. 72]. На глибоке переконання науковців, адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно-правового “регулятора” юридичних конфліктів. На їх думку, таке розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива процесуальна форма притаманна всій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов’язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. Як зазначає Д.Н. Бахрах: «... особливістю адміністративного процесу є те, що він регулює не тільки юрисдикційну діяльність, тобто діяльність по розгляду суперечок та застосуванню примусових заходів, а й діяльність по реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного спрямування» [3, с. 276]. З точки зору Попової Л.Л. [4, с. 389 - 390], оскільки виконавча влада реалізується в різноманітного роду діях, котрі сукупно характеризуються як державно – управлінська діяльність, постільки наявні необхідні підстави для того, щоб її теж розглядати з процесуальної позиції. З правової точки зору процес має своїм завданням реалізацію норм матеріального права. Виходячи з даної методологічної позиції, діяльність по реалізації матеріальних адміністративно – правових норм можна розглядати в якості адміністративного процесу. В даному аспекті він призначений для того, щоб забезпечити застосування вказаних правових норм в сфері державного управління з метою досягнення юридичних результатів (наслідків), котрі передбачені диспозицією правової норми, тобто відповідних правил поведінки.

Представники вузького розуміння адміністративного процесу, яке дістало назву «юрисдикційної концепції», розглядають адміністративний процес як юрисдикційну діяльність органів державного управління, що має своїм завданням лише вирішення спорів та застосування у випадку необхідності заходів адміністративного примусу, тобто адміністративний процес трактується аналогічно до судового процесу. Найширше цю концепцію розвинула Н.Г.Саліщева. Вона дійшла висновку про те, що розширене тлумачення адміністративного процесу не є доцільним, оскільки при цьому організаційна діяльність апарату замінюється адміністративним процесом, що може привести до ототожнення цих двох явищ. Автор визначає адміністративний процес як «регламентовану законом діяльність по вирішенню спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також у застосуванні заходів адміністративного примусу» [5, c.12]. Н.Г.Саліщева розмежовує поняття «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», визначаючи адміністративний процес як вужче поняття порівняно з провадженням, а його зміст прирівнює до понять «цивільний процес» і «кримінальний процес». Адміністративне провадження, на думку Н.Г.Саліщевої, охоплює всі сторони діяльності державного апарату, починаючи від підготовки і видання актів управління і закінчуючи матеріально-технічними діями.

З точки зору прибічників судочинської концепції адміністративного процесу, зокрема, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника [6, с. 45 - 46], створення системи адміністративних судів в Україні та набуття чинності Кодексом адміністративного судочинства України обумовили формування нової самостійної судово – процесуальної галузі права, як адміністративне процесуальне право. На їх переконання, не дивлячись на деякі неузгодженості в позиціях науковців та законодавця щодо розуміння та визначення вказаного поняття, адміністративний процес пов’язується виключно з діяльністю адміністративного суду з приводу розгляду та вирішення адміністративно – правових спорів (справ адміністративної юрисдикції). При цьому, адміністративний процес становить сукупність правовідносин, які виникають в зв’язку із захистом в спеціальному судовому порядку прав, свобод та охоронюваних законом інтересів приватних осіб від неправомірних рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших невладних за характером своєї діяльності суб’єктів у разі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень (суб’єктів владних повноважень). За змістом та своїм суб’єктивним складом процесуальних правовідносин адміністративний процес повною мірою подібний до інших існуючих процесуальних галузей національного права: цивільного та господарського процесу. Однак, принциповою відмінністю адміністративного процесу від зазначених видів процесу виступає його цільове призначення – забезпечення законності в діяльності суб’єктів владних повноважень та гарантування вільного здійснення прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

Проводячи змістовний аналіз позицій опонентів та висловлюючи власну позицію в спектрі порушеного питання, звернемо увагу і на ту обставину, що на сьогодні категорія «адміністративний процес» має і своє нормативне визначення. Так, з урахуванням вимог пункту 5 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України під адміністративним процесом слід розуміти правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. В даному аспекті особливо хочеться наголосити й на тому, що в 2008 році на розгляд Верховної Ради України суб’єктом законодавчої ініціативи – Кабінетом Міністрів України було внесено проект Адміністративно – процедурного кодексу України (котрий Постановою першої від 31.03.2009 року направлено до комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування для підготовки на повторне перше читання, а в подальшому (11.03.2010 року) знято з розгляду в зв’язку з відкликанням), частиною 1 статті 1 котрого було регламентовано, що він регулює відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (далі — особи), у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов’язків, регламентує процедури розгляду адміністративних справ. В зв’язку з корінними змінами в системі законодавства та «фактичним бажанням» законодавця вивести систему правовідносин, що згідно з уявленнями прибічників управлінської концепції адміністративного процесу становлять предмет правового регулювання останнього в окрему систему адміністративно – процедурних правовідносин, вважаємо обґрунтованою думку А.Т. Комзюка про те, що адміністративний процес – становить 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 [6, с. 53]. Тому, всі наступні положення, що прямо стосуються ознак, змісту, системи, суб’єктів та структури теоретико – правової матерії адміністративного процесу надалі будуть розглядатися з урахуванням вищезазначеної позиції щодо інтегрованого визначення та розуміння останнього з точки зору судочинської концепції.

Досліджуючи поняття процесуального провадження В.М. Горшеньов [7, с. 90] робить висновок про те, що останнє – це головний компонент юридичного процесу, представляючий собою системне утворення, комплекс взаємопов’язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, котрі: утворюють певну сукупність процесуальних правовідношень, що відрізняються предметною характеристикою та взаємозв’язком з відповідними матеріальним правовідносинами; викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування всіх обставин та фактичних даних справи, що розглядається; обумовлюють необхідність закріплення та офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах – документах. Ж. Сталєв уявляє процесуальне провадження у вигляді фактичного складу, сукупності всіх процесуальних дій, котрі повинні бути вчинені для досягнення захисту суб’єктивного права та примусової реалізації правових наслідків [8, с. 26 – 32]. Крім того, він вважає, що будь – яке процесуальне провадження характеризується наступними ознаками: являється в правовому розумінні динамічним фактичним складом та багатосуб’єктним фактичним складом; процесуальні права та обов’язки як джерело провадження повинні мати своїм предметом виключно процесуальні дії; будь – яка дія, що включена в провадження, характеризується самостійною внутрішньо - процесуальною відносністю; істотна особливість структури провадження – нерівноцінність попередніх процесуальних дій в порівнянні з кінцевим актом; в порівнянні з кінцевим актом підготовчі процесуальні дії являються безпредметними. Ю.М. Козлов розглядає поняття адміністративного провадження як «нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета» [9, с. 73].

Узагальнення процесуального законодавства, котре закріплює процесуальні провадження як елементи юридичного процесу, а також системний аналіз позицій вчених – процесуалістів, дозволяють стверджувати, що процесуальне провадження поєднує в собі три органічно взаємопов’язані компоненти: процесуальні правовідносини, процесуальне доказування та процесуальні акти – документи. З урахуванням вищевикладеного, провадження адміністративного процесу як системоутворюючий елемент взаємопов’язаної в ньому сукупності процесуальних правовідношень та дій, виокремлюється в першому відповідно до змісту предмету публічно – правового спору сторін та є спрямованим на виконання його мети та завдань в регламентованому процесуально – правовими нормами порядку. Здійснюючи спектральний аналіз наукових позицій, на наше переконання, *провадження адміністративного процесу* можна визначити як нормативно регламентований порядок розгляду та вирішення адміністративним судом публічно – правового спору, котрий являє собою систему взаємообумовлених та взаємопов’язаних процесуальних дій адміністративного суду та інших учасників адміністративного процесу, які (дії) утворюють певну сукупність процесуальних правовідношень, що відрізняються предметною характеристикою та взаємозв’язком з відповідними матеріальними правовідносинами, спрямованих на забезпечення повного, всебічного та об’єктивного розгляду адміністративної справи з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно – правових відносин від порушень з боку суб’єктів публічного адміністрування при здійсненні ними владно – управлінських функцій та обумовлюють необхідність обов’язкового закріплення отриманих процесуальних результатів у формі рішень (постанов та ухвал) адміністративного суду.

Зауважимо й на тому, що змістовний аналіз структури Кодексу адміністративного судочинства України, дає можливість дійти висновку про те, що адміністративний процес поєднує в собі систему проваджень, котрі виокремлюються законодавцем з урахуванням: предмету публічно – правого спору сторін (вимоги статті 17 КАС України), інстанційної юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно – правого спору сторін (зокрема, розділ ІІІ «Провадження у суді першої інстанції», глави І, ІІ та IV розділу IV КАС України: «Апеляційне провадження», «Касаційне провадження», «Провадження за нововиявленими обставинами») та залежно від порядку розгляду й вирішення публічно – правового спору сторін (за загальними правилами визначеними КАС України, скороченого провадження (вимоги статті 183 – 2 КАС України) та письмового провадження (з урахуванням правових приписів статей 197 та 222 КАС України)). Однак, на наше глибоке переконання, така позиція законодавця є суперечливою, оскільки жодним чином не враховує особливості співвідношення таких процесуальних категорій як «провадження» та «стадія» адміністративного процесу. В.М. Горшеньов визначає стадію юридичного процесу як динамічно відносно замкнену сукупність закріплених діючим законодавством способів, методів, форм, що виражають чи передбачають строге та неухильне здійснення процедурно – процесуальних вимог, відображаючих просторово – часові аспекти процесуальної діяльності та забезпечуючих логіко – функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення кінцевого, матеріально обумовленого правового процесуального результату [7, с. 130]. З нашої точки зору в даному аспекті є повністю обґрунтованою позиція А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника [6, с. 60] про те, що особливості співвідношення таких процесуальних категорій як «провадження» та «стадія» адміністративного процесу полягають в наступному: при ознайомленні з стадіями адміністративного процесу у вічі впадає те, що назви окремих з них позначаються саме терміном «провадження» (зокрема, такі стадії як: апеляційне провадження, касаційне провадження). Проте позначення назв стадій саме таким чином, тобто присвоєння їм назв «провадження», не означає, що ці стадії є провадженнями юридичного процесу в їх класичному розумінні; завдяки своїй специфіці окремі стадії, своєю чергою, можуть утворюватись із інших стадій адміністративного процесу. Так, перераховані провадження складаються з обов’язкових стадій: порушення адміністративної справи в адміністративному суді; підготовка адміністративної справи до судового розгляду; судовий розгляд адміністративної справи.

Враховуючи наведене, вважаємо справедливим висновок про те, що виокремлення законодавцем системи проваджень адміністративного процесу через інстанційну юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративно – правого спору сторін (зокрема, розділ ІІІ «Провадження у суді першої інстанції», глави І, ІІ та IV розділу IV КАС України: «Апеляційне провадження», «Касаційне провадження», «Провадження за нововиявленими обставинами») з урахуванням реалізації мети та завдань адміністративного процесу є нелогічним, а вказані провадження є виключно стадіями адміністративного процесу, оскільки вони не є абсолютно самостійними та повністю залежать від попередніх.

**Висновки.**

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму є одним із видів системи проваджень адміністративного процесу як первинних його структуроутворюючих елементів, виокремленим в останньому предметом публічно – правового спору сторін (щодо визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій), в межах котрого (провадження) здійснюється (через систему обов’язкових та факультативних стадій) справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд та вирішення адміністративним судом вказаної категорії адміністративних справ (адміністративне судочинство).

**Список використаних джерел**

1. Кузьменко О.В. Адміністративно – процесуальне право України: підручник/ Кузьменко О.В., Гуржій Т.О.. – К.: Атіка. – 2008. – 372 с.

2. О.В. Кузьменко Адміністративний процес у парадигмі права/ Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07: теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – К., 2006.

3. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: Учебное пособие. – Пермь: Пермский гос. университет им. А.М.Горького, 1969. – 344с.

4. Попова Л.Л. Административное право: учеб., М.: Юристь, 2002. – 697 с.

5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. л-ра, 1964.

6. А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник Адміністративний процес України: Навчальний посібник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 стор.

7. Теория юридического процесса / В.М. Горшенев, В.Г. Крупин, Ю.И.Мельников и др./ Под общ. ред В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985.– 191с.

8. Сталев Ж. Българско гражданско процессуальное право. София, 1965.

9. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. – М.: Юристъ, 2000. – 728с.

**К ВОПРОСУ МЕСТА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБЕРАТЕЛЬНЫХ КОМИСИЙ И КОМИСИЙ ПО РЕФЕРЕНДУМУ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСА**

**Розум И.О**., аспирант, Национальный университет государственной налоговой службы Украины. Научный руководитель: Кузьменко О.В., д.ю.н., профессор.

***Аннотация:***

*В пределах научной статьи автором сделано попытку провести содержательный анализ производства по делам об обжаловании решений, действий или бездеятельности избирательных комиссий и комиссий по референдуму с целью определения его места в структуре административного процесса. В данном аспекте, во – первых, сформулировано собственную позицию в спектре понимания содержания и сущности последнего, а во – вторых, исследовано особенности природы и строения такого системоформирующего элемента как производство административного процесса.*

***Ключевые слова:*** административный процесс, административное судопроизводство, производство административного процесса, стадия производства административного процесса, производство административного процесса.

**TO THE QUESTION OF POSITION OF LEGAL PROCEEDING ON CASES CONCERNING APPEAL AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTIONS OF ELECTORAL COMMISSIONS AND COMMISSIONS ON REFERENDUM IN THE STRUCTURE OF administrative process**

**Rozum I.O.,** candidate, National University of state tax service of Ukraine. Scientific adviser: Kuzmenko O.V., d.l.s., professor.

**Annotation**

In bounds of scientific article the author made an attempt to conduct a substantial analysis of legal proceeding on cases concerning appeal against decisions, actions or inactions of electoral commissions and commissions on referendum in order to determine its place in the structure of administrative process. In that viewpoint, at first, it was formulated a personal position on understanding the matter and essence of uttermost, and at second, it was investigated features of the nature and construction of such system forming element as a proceeding of administrative process.

***Key words:*** administrative process, administrative legal procedure, proceeding of administrative process, the stage of proceeding of administrative process, the system of proceeding of administrative process.