

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ

Проаналізовано сучасні підходи до розуміння сутності та змісту поняття «адміністративний процес». Визначено основні переваги та недоліки цих підходів.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження.



**Губерська Наталія
Леонідівна,**

кандидат юридичних
наук, доцент, доцент
кафедри фінансового
права юридичного
факультету
Київського національ-
ного університету
імені Тараса
Шевченка

В умовах демократизації публічних відносин і децентралізації державної влади в Україні ефективність реформування вітчизняної адміністративної сфери залежить не тільки від установлення та закріплення чіткої системи адміністративних норм, а й від зміни ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічної адміністрації. Вирішення цього завдання актуалізує проблему оновлення теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки на новому етапі розвитку сучасної науки і практики. Насамперед це стосується потреби формування сучасного розуміння такого ключового поняття в сучасному адміністративному праві, як «адміністративний процес».

Питанням, пов'язаним із дослідженням адміністративного процесу, були присвячені численні праці таких відомих вітчизняних і зарубіжних вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Гарашук, І. Голосніченко, Е. Демський, Ю. Козлов, В. Колпаков, А. Коренєв, О. Кузьменко, І. Лазарєв, О. Лагода, О. Мельников, О. Миколенко, Г. Петров, Ю. Старілов, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, Н. Тищенко, В. Шкарупа та ін. Проте відсутність однастайності серед науковців щодо змістового наповнення цієї категорії, а також активне реформування вітчизняної системи адміністративного права зумовлюють необхідність перегляду наявних наукових підходів до визначення сутності поняття «адміністративний

процес», вимагають з'ясування та уточнення особливостей його використання в сучасних умовах.

Метою статті є дослідження поняття «адміністративний процес» як одного з найголовніших понять у сучасній науці адміністративного права, що передбачає перегляд та аналіз сучасних наукових підходів до визначення сутності і змісту адміністративного процесу, з'ясування основних переваг і недоліків таких підходів.

Поняття «адміністративний процес» вважається базовим у вітчизняному адміністративному праві [1, с. 195]. Проте сьогодні юридична наука все ще не має єдиного, уніфікованого підходу до визначення сутності цього поняття, яке сучасні дослідники переважно розглядають у широкому і вузькому розумінні.

У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як діяльність із розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. У такому розумінні адміністративний процес має виключно правоохоронний зміст і тому найчастіше позначається як «адміністративно-юрисдикційний процес» [1, с. 196; 2, с. 15]. Прихильники розуміння адміністративного процесу саме як юрисдикційної діяльності будь-яку іншу діяльність, урегульовану нормами права (М. Пискотін, Н. Саліщева, А. Самойленко та ін.), називають не процесами, а процедурами [3, с. 597].

У широкому розумінні під поняттям «адміністративний процес», окрім зазначеного адміністративно-

юрисдикційного процесу, розуміється також різного роду управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. Згідно з таким «управлінським» підходом (представниками якого є зокрема О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, А. Коренєв, Г. Петров, М. Тищенко та ін.) адміністративний процес визначається як «позитивний адміністративний процес» [1, с. 196; 2, с. 15], що поширюється не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну діяльність адміністративних органів і розглядається як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках – й іншими, уповноваженими на те органами [4, с. 164]. Таким чином, у найзагальнішому вигляді поняття «адміністративний процес» охоплює собою всю сукупність наявних адміністративних процедур [5, с. 212].

Деякі вчені пропонують і третій підхід до визначення адміністративного процесу – «судочинський», що виходить з розуміння адміністративного процесу як форми правосуддя [6, с. 233]. Відповідно до такого підходу (М. Полянський, В. Савицький, О. Мельніков та ін.) адміністративний процес розглядається як судовий розгляд публічноправових конфліктів, віднесених до компетенції адміністративних судів. У межах цього підходу часто виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судо-

чинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів), а також стверджується, що адміністративний процес є формою правосуддя, а діяльність органів публічної адміністрації має не процесуальний, а процедурний характер (адміністративні процедури) [4, с. 165]. Таке розуміння адміністративного процесу відповідає не тільки поняттю адміністративно-процесуального права, закріпленому в Кодексі адміністративного судочинства України [7], але й загальній тенденції розвитку адміністративного права, адже саме поняття «процес» традиційно тлумачилося як порядок судового розгляду справ, що, на думку сучасних дослідників, й уможливило його отождествлення з судовим провадженням [1, с. 196; 8, с. 16].

Неоднозначність розуміння та інтерпретації поняття адміністративного процесу призводить до появи багатьох підходів до аналізу змісту та спрямованості сучасних адміністративних процесів, що охоплюють різні види юридичної діяльності. Так, відзначаючи наявність низки процесуальних відносин у сфері адміністративного права, В. Авер'янов пропонує виділяти самостійні процесуальні інститути, зокрема:

- інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень, що регулює різноманітні процедури і провадження або оперативно-розпорядчого, або службового характеру;

- інститут нормотворчих адміністративних проваджень, який регулює підготовку і видання органами

публічної адміністрації нормативних правових актів;

- інститут «сервісних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв приватних осіб (зокрема з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг), а також процедури розгляду скарг приватних осіб («спірні» провадження);

- інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, зокрема застосування адміністративних стягнень, а також заходів дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців [9, с. 9–10].

Такий підхід до розгляду змістового наповнення поняття «адміністративний процес» дозволяє вести мову не про єдине цілісне правове явище, а про низку самостійних адміністративних процесів, до яких можна віднести:

- процес розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство);

- процес реалізації повноважень органів виконавчої влади у частині внутрішньоорганізаційного управління, а також із підготовки та прийняття нормативних й індивідуальних правових актів («позитивний» процес);

- процес розгляду в адміністративному порядку скарг приватних осіб («спірний» адміністративний процес);

- процес застосування заходів адміністративного примусу («юрисдикційний» процес) [9, с. 9–10].

Д. Бахрах пропонує виділення залежно від змісту таких основних адміністративних процесів:

– адміністративно-правотворчий процес – діяльність публічної адміністрації з прийняття нормативних адміністративних актів у порядку, установленому адміністративно-процесуальною формою;

– правозастосовний (організаційно-розпорядчий) процес – діяльність суб'єктів публічної влади щодо прийняття та виконання оперативно-розпорядчих й інших правозастосовних актів, спрямована на організацію виконання законів та інших правових актів, що здійснюється в адміністративно-процесуальній формі;

– адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність суб'єктів публічної влади щодо вирішення конфліктів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, яка здійснюється в адміністративно-процесуальній формі [3, с. 602].

М. Джафарова відзначає застосування поняття «адміністративний процес» у таких основних сферах:

1) адміністративне судочинство (порядок розгляду справ в адміністративних судах);

2) управлінський процес (порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади щодо підготовки і прийняття індивідуальних адміністративних актів);

3) квазіюрисдикційний адміністративний процес (порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду справ приватних осіб);

4) юрисдикційний адміністративний процес (порядок застосування заходів адміністративного примусу) [10, с. 72].

В. Тимошук виділяє низку наявних сучасних підходів до розуміння адміністративного процесу:

- деліктна концепція (адміністративно-деліктна), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;

- юрисдикційна концепція, що зосереджує увагу на відносинах щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство;

- судочинна концепція, яка стосується лише адміністративного судочинства;

- адміністративно-юстиційна концепція, яка охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство;

- управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації;

- позитивно-управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

- широка концепція, яка охоплює всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права [2, с. 34].

Підсумовуючи наведені точки зору до визначення сутності та змісту

адміністративного процесу, маємо солідаризуватися з позицією В. Колпакова, відповідно до якої саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки та втіленим у Концепції адміністративної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління та їх службовців [11, с. 363]. Проте не можна не погодитися і з думкою В. Тимощука, який справедливо зазначає, що сьогодні поняття адміністративного процесу стало настільки всеохопним, що фактично єдиною його чіткою ознакою є реалізація норм матеріального адміністративного права [2, с. 16]. Так, О. Бандурка та М. Тищенко визначають адміністративний процес у його широкому розумінні як вид юридичного процесу, що регламентує порядок розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, виконавчих органів влади та їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в окремих випадках – і матеріальних норм інших галузей права [12, с. 12]. Учені відзначають, що фактично до структури адміністративного процесу входить і порядок прийняття «нормативних актів управління». Крім того з розвитком адміністративної юстиції до широкого визначення адміністративного процесу все частіше стали відносити

й судовий порядок вирішення адміністративних конфліктів [13, с. 196; 12, с. 16–17].

На наш погляд, використання поняття «адміністративний процес» у такому широкому значенні є некоректним передусім через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасному розумінню змісту адміністративної діяльності. Відмінності між адміністративно-управлінською діяльністю і адміністративним судочинством як однією з форм правосуддя зумовлені тим, що це діяльність різних гілок влади з різними завданнями.

Сучасні вчені-адміністративісти підкреслюють, що юрисдикційний та позитивний процеси, тобто судове вирішення адміністративних конфліктів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад і статус учасників, принципи тощо [14, с. 13]. Адміністративна ж природа процесу полягає в тому, що він здійснюється в адміністративному (або позасудовому) порядку, тобто в межах діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Тож, як справедливо наголошує В. Тимошук, «адміністративні органи повинні здійснювати управління публічними справами, а суди покликані здійснювати правосуддя, їх діяльність не може розглядатись як продовження діяльності адміністрації» [2, с. 17]. Слід також відзначити, що й інші розглянуті види адміністративних процесів також не є однорідними за своїм змістовим наповненням, що наразі

дає привід низці сучасних дослідників вважати поняття «адміністративний процес» певною науковою абстракцією, яка не має реального змістового наповнення, та відмовитися від поняття «адміністративний процес» як об'єднального, усе частіше визнаючи основним поняттям, здатним консолідувати розглянуті наукові підходи, поняття «адміністративна процедура» [9, с. 10; 15, с. 25].

Список використаних джерел:

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
2. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
4. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf>.
5. Административное право Украины : учебник / [Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гарашук и др.] ; под ред. Ю. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
6. Адміністративне право України : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [Коломоєць Т. О. та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 456 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
8. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
9. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
10. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням / М. В. Джафарова // Наше право. – 2006. – № 3. – Ч. 1. – С. 72–75.
11. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.
12. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. [для вищих навч. закл.] / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
13. Адміністративне право України: Академ. курс : підручник : [у 2 тт.] / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.
14. Шкарупа В. К. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / В. К. Шкарупа, О. С. Лагода // Право України. – 2006. – № 4. – С. 12–14.
15. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. І. Миколенко; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

Губерская Н. Л. Административный процесс: современные подходы к определению.

Рассмотрены современные подходы к изучению сущности и содержания понятия «административный процесс», определены основные преимущества и недостатки данных подходов.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, административная процедура, административное производство.

Huberska N. L. The contemporary approaches to the definition of administrative process.

The analysis of contemporary approaches to understanding of essence and maintenance of notion «administrative process» is performed. The main advantages and failings in the definitions of different authors are considered.

Key words: administrative law, administrative process, administrative procedure, administrative realization.

Стаття надійшла до редакції 201.10.2014