

## СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

*У статті розглядається сутність і місце адміністративного процесу в правовій системі України.*

У 30–40-х рр. ХХ ст. виключення адміністративного права зі сфери радянської правової системи спричинило припинення наукових досліджень проблем адміністративного процесу.

У теорії адміністративного права на сьогодні продовжуються пошуки місця адміністративного процесу в правовій системі і визначення місця провадження у справах про адміністративні правопорушення в структурі адміністративного процесу [1; 2; 3].

У сучасній вітчизняній науці адміністративного права склалися дві основні концепції адміністративного процесу. Перша концепція розглядає адміністративний процес як сукупність усіх дій, які вчиняються органами виконавчої влади для реалізації покладених на них завдань і функцій, тобто адміністративний процес – це державно-управлінська діяльність у всьому різноманітті її практичних проявів. Нині другою теорією і основоположною є теорія адміністративного процесу, що розглядає адміністративний процес в юрисдикційному значенні. Це погляди, що традиційно склалися, на процесуальну діяльність в юридичному значенні як на юрисдикційну. Тобто процес ототожнюється з правоохоронною функцією: здійсненням правосуддя з цивільних, кримінальних і адміністративних справ.

Новий тлумачний словник української мови термін “процес” визначає як сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку [4, с. 64].

Юрисдикційна теорія визначає процес як “сукупність послідовних дій, що вчиняються для досягнення певного результату; порядок здійснення якої-небудь діяльності” [5, с. 300].

Колектив вітчизняних учених під керівництвом С. В. Ківалова визначає адміністративний процес як “врегульований правом порядок прийняття адміністративно-правових актів і розгляду індивідуальних управлінських справ органами виконавчої влади, а в передбачених законодавством випадках і іншими уповноваженими органами” [6, с. 241]. Звідси можна зробити висновок, що виконавча влада здійснює свою державно-управлінську діяльність у вигляді процесу, тобто в процесуальній формі.

З іншого боку, якщо виходити з того, що з юридичної точки зору мета процесу – реалізація норм матеріального права, то діяльність по реалізації матеріальних адміністративно-правових норм – це адміністративний процес і його метою є застосування даних норм у сфері державного управління. Але крім цієї функції на органи виконавчої влади покладається ще і функція реалізації санкцій матеріальних адміністративно-правових норм. Отже, в першому випадку йдеться про правозастосовчу функцію, а в другому – про правоохоронну.

При характеристиці обох форм адміністративно-процесуальної діяльності, або адміністративного процесу, в юрисдикційній теорії виділяють декілька загальних ознак: правоохоронна і правозастосовча функції знаходяться в прямій залежності від основної ознаки процесу в юридичному значенні і органічно пов'язані з основними властивостями діяльності виконавчої влади, які знаходять свій вираз в юридичній владності і однобічності волевиявлення.

На думку прихильників юрисдикційної теорії, сутність адміністративного процесу, і, відповідно, адміністративно-процесуальної діяльності, полягає в тому, що реально адміністративно-правові відносини завжди сприймаються тільки як процесуальні, тобто в процесуальній формі. Це твердження, на наш погляд, є спірним. Однією з класифікацій адміністративно-правових відносин є класифікація за юридичним характером взаємодії їх учасників. Відповідно до цього критерію виділяються вертикальні і горизонтальні правовідносини [7, с. 86-87]. У свою чергу горизонтальні адміністративно-правові відносини підрозділяються на відносини, що передують безпосередній управляючій дії, відносини, що виникають після здійснення безпосередньої управляючої дії, відносини адміністративно-процесуального характеру і відносини адміністративно-договірного характеру [7, с. 216-222]. Найбільший інтерес у контексті “процесуальності адміністративних правовідносин” представляють відносини адміністративно-договірного характеру. Дані правовідносини носять форму різного роду угод (попередня угода про прийом на

яку-небудь посаду, угода між суб'єктами виконавчої влади і т. д.).

Отже, виходячи з того, що реально адміністративно-правові відносини завжди сприймаються тільки як процесуальні, прихильники юрисдикційної теорії виділяють загальні ознаки правоохоронної і правозастосовчої діяльності. Але крім цього підкреслюється, що особливість адміністративного процесу як юрисдикційної діяльності полягає в тому, що ця правоохоронна функція в більшості своїй здійснюється органами державного управління безпосередньо, тобто в позасудовому порядку [8, с. 36].

Таким чином, ці державні органи здійснюють адміністративну юрисдикцію, але така юрисдикція не є головною ознакою діяльності органів державного управління, якою вона є для судових органів. В її основі закладено розгляд і вирішення спірних питань застосування матеріального права, правова оцінка поведінки тих або інших осіб і у разі негативної оцінки їх поведінки застосування заходів державного примусу. По такій схемі здійснюють свою діяльність судові органи при розгляді правових суперечок.

Схожа схема застосовується і для характеристики юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади. Вони розглядають і вирішують адміністративно-правові спори, які, на наш погляд, автори Юридичної енциклопедії дуже спірно тлумачать, як відносини між громадянами та державою, що виникають у зв'язку з судовим провадженням справ за позовами громадян при оскарженні дій державних органів, юридичних осіб у сфері управлінської діяльності [9, с. 55]. Органи виконавчої влади також дають правову оцінку поведінки учасників суспільних відносин управління і у разі негативної оцінки застосовують заходи адміністративної відповідальності.

Таким чином, прихильники юрисдикційної теорії визначають адміністративний процес у широкому розумінні як правоустановчий і правозастосовчий, а у вузькому – як юрисдикційний.

Отже, адміністративно-процесуальна діяльність розуміється у двох варіантах: адміністративно-процедурному і адміністративно-юрисдикційному.

На наш погляд, юрисдикційна теорія нині не відображає всієї повноти такого правового явища, як адміністративний процес, тому слід погодитися з положеннями концепції про те, що адміністративний процес включає три складові: адміністративну юрисдикцію, адміністративну юстицію і адміністративні провадження або окремі адміністративні процедури, які не пов'язані з адміністративними деліктами [10].

Під адміністративною юстицією розуміється судовий контроль за законністю актів державного управління, що приймаються органами (посадовими особами) виконавчої влади [11, с. 37-51, 67-73, 97-106]. Під адміністративною юрисдикцією розуміють також процес розгляду і вирішення адміністративних суперечок, у тому числі розгляд скарг громадян і організацій місцевими державними адміністраціями, а також застосування органами виконавчої влади і судами заходів адміністративного примусу до фізичних і юридичних осіб [11, с. 123-128, 178-185, 223-225].

Адміністративні провадження автори вищезазначеної енциклопедії дуже вузько тлумачать, зводячи їх поняття лише до регламентованого законом порядку діяльності органів (посадових осіб) адміністративної юрисдикції та судових органів щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення [9, с. 49].

Слід зазначити, що процедури, які служать реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, можуть складатися як за участю правозастосовних органів, так і без їх участі. Перше особливо характерне для сфери адміністративно-правового регулювання. Такі процедурні форми в літературі пропонується розглядати в рамках узагальнюючої категорії “правозастосовна процедура” або “правозастосовний процес” [12, с. 18-26; 13, с. 68-69].

Як відомо, такі поняття, як “правотворча процедура”, “правотворчий процес”, міцно утвердилися і давно використовуються в науці та у практичній діяльності державних і суспільних органів, а проблеми нормотворчого процесу до цього часу отримали в юридичній літературі різнобічну розробку [13, с. 192; 14; 15; 16].

Новий тлумачний словник Української мови визначає загальне поняття “процедура”, як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення [4, с. 63]. А як відомо, і ми цього питання торкалися вище, можна вважати, що адміністративні провадження можна розглядати, як сукупність адміністративних процедур.

Тому адміністративні провадження, на наш погляд, можна визначити, як упорядковані в нормативному порядку дії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або утворюваних цими органами організацій, установ чи закладів (посадових осіб цих органів), які спрямовані на реалізацію своїх повноважень, передбачених законами або підзаконними нормативними правовими актами, у взаємостосунках з не підлеглими їм фізичними і юридичними особами.

Власне, адміністративний процес – це сукупність певних процедур, установлюваних законами і підзаконними актами. У структуру адміністративного процесу традиційно включають певну сукупність його складових – проваджень, зокрема суто управлінських (у тому числі пов'язаних з позитивною діяльністю органів державного управління) і обов'язково – провадження, щодо застосування заходів адміністративного примусу. Розбіжності в позиціях адміністративістів іноді виникали стосовно співвідношення категорій “процес” і “провадження” і з конкретизації набору адміністративних проваджень. Проте з урахуванням структури кримінального і цивільного процесів слід погодитися з позицією таких вчених, як: І. О. Картузова, В. К. Колпакова, В. Д. Сорокіна, які вважають, що процес і провадження співвідносяться як загальне і особливе. Тобто провадження – частина процесу, процес є сукупність проваджень [7, с. 327-333; 17, с. 253-263; 18, с. 120]

Необхідно також додати, що ми розглядаємо адміністративні провадження як сукупність процедур, і саме тому стверджуємо, що весь адміністративний процес складається з проваджень, які в свою чергу складаються з процедур, а не навпаки.

Так, наприклад, деякі вчені-адміністративісти вважають, що “...процес – це один з різновидів процедури, причому найбільш бездоганний” [19, с. 301], при цьому подібний висновок робиться на основі визначення поняття “процедура” в Тлумачному словнику російської мови. На наш погляд, така позиція тільки ускладнює спроби систематизації і кодифікації адміністративного процесу, і, відповідно, віддаляє вчених від формування єдиної концепції такого важливого інституту адміністративного права, як адміністративний процес.

### Література

1. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний Одеса: Підручник. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
2. Тищенко М. М. Адміністративно процесуальний статус громадянина України і проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання. Дис. ... д. ю. н.: 12.00.07. – К.: 1999. – 365 с.
3. Перепелюк В. Г. Адміністративний курс. Одеса: Підручник. – К.: ЦНЛ, 2004. – 368 с.
4. Новий тлумачний словник Української мови. – К.: Аконт, 2003. – Т. 3.
5. Алексин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. – М.: ЗЕРКАЛО, ТЕИС, 1996.
6. Адміністративне право України: Підручник за заг.

Не дивлячись на те, що всі три складові адміністративного процесу є сукупністю проваджень, які, в свою чергу, складаються з певних процедур, при здійсненні адміністративної юрисдикції і юстиції, ці провадження та процедури мають специфічний характер унаслідок того, що вони застосовуються в “екстрених випадках”, а саме в ситуаціях, коли застосовується адміністративний примус або необхідне вирішення суперечки між органом виконавчої влади і не підлеглим йому суб'єктом. Більше того, предметом здійснення адміністративної юрисдикції і юстиції є індивідуальні адміністративні справи, а в рамках адміністративних процедур – правова оцінка поведінки тієї або іншої особи не є обов'язковою, і вони не мають своїм результатом застосування примусових заходів. Тому виправдано визначати всі вказані провадження та процедури як адміністративно-організаційні, адміністративно-юрисдикційні і адміністративно-юстиційні.

На підставі викладеного, виходячи із запропонованої концепції юридичного процесу загалом і правозастосовчого процесу зокрема, саме загальне поняття адміністративного процесу може бути сформульовано таким чином.

Адміністративний процес представляє собою встановлену законодавством зовнішню правозастосовчу діяльність державних органів у сфері державного управління.

Адміністративні провадження (процедури), як складова частина адміністративного процесу, який у свою чергу є складовою частиною юридичного процесу, – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами правозастосовча (правоустановча) діяльність органів виконавчої влади, спрямована на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підлеглими їм громадянами і їх організаціями.

ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003.

7. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999.

8. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України. Навч. посібник. – К.: 2004.

9. Юридична енциклопедія / Під заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Вид-во ім. М. П. Бажана Українська енциклопедія, 2001.

10. Концепція адміністративної реформи в Україні / Український правовий часопис, 1998. – № 4.

11. Административное право зарубежных стран. Учеб. Пособ. – М.: СПАРК, 1996.

12. Юридическая процессуальная форма. Теория и

практика / Под ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева. – М.: Юрид. лит., 1976.

13. *Теория юридического процесса* / Под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища шк., Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. – 192 с.

14. *Правотворчество в СССР* / Под ред. А. В. Мицкевича. – М.: Юрид. лит., 1974. – 319 с.

15. *Дрейшев Б. В.* Правотворчество в советском государственном управлении. – М.: Юрид. лит., 1977. – 160 с.

16. *Ковачев Д. А.* Механизм правотворчества социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1977. – 112 с.

17. *Картузова І. О.* Адміністративний курс. Одеса // Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 253-263.

18. *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. – М.: Юр. лит., 1972.

19. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. Учеб. для вузов. Изд-во Норма. – М., 2001.

### **О. В. Баклан**

Сущность и структура административного процесса в Украине.

В статье рассматривается сущность и место административного процесса в правовой системе Украины.