

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ У СПІВВІДНОШЕННІ ДО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN RELATION TO THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE PROCESS

Мотрук Т.В.,

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено дослідженню та визначенню таких основоположних категорій адміністративного права, як адміністративний процес та адміністративна процедура. Проаналізовано основні підходи вітчизняних та деяких зарубіжних науковців до їх розуміння. Як висновок автором підтримується одна з концепцій взаємовідношення двох вищевказаних понять.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, публічна адміністрація, співвідношення, публічне управління.

Статья посвящена исследованию и определению таких основополагающих категорий административного права, как административный процесс и административная процедура. Проанализированы основные подходы отечественных и некоторых зарубежных ученых к их пониманию. В качестве заключения автором поддерживается одна из концепций взаимоотношения двух вышеуказанных понятий.

Ключевые слова: административная процедура, административный процесс, публичная администрация, соотношение, публичное управление.

The article is devoted to the research and definition of such basic categories of administrative law as an administrative process and administrative procedure. Were analyzed the basic approaches of domestic and some foreign scholars to their understanding. As a conclusion supported by the author of one of the two conceptions of the relationship of the above concepts.

Key words: administrative procedure, administrative process, public administration, relations, public administration.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років наша держава робила деякі важливі кроки, спрямовані на євроінтеграцію. Своє бажання стати частиною європейського співтовариства, економічно та політично, Україна закріплювала в багатьох правових актах та міжнародних угодах, серед яких Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами або нещодавно підписана Україною Угода про Асоціацію з ЄС. Вищезгадані угоди зумовили нагальну необхідність масштабного реформування всіх галузей права та приведення вітчизняної правової системи до європейських вимог і стандартів.

Одним із першочергових завдань у цьому напрямку є переосмислення основоположних засад взаємодії держави та особи, тобто функціонування органів публічної адміністрації, які відображаються в їх адміністративно-процедурній діяльності, що значно збільшило б ефективність управлінської діяльності органів та посадових осіб і, як наслідок, можливість реалізації громадянами своїх прав і свобод. Рух у цьому напрямку вимагає створення якісно нової нормативно-правової бази, яка би регулювала відносини у сфері діяльності суб'єктів владних повноважень та вирішення ними індивідуальних адміністративних справ.

Незважаючи на започатковане у 1998 р. впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні та розроблений на її основі проект Адміністративно-процедурного кодексу, вітчизняним вченим-адміністративістам так і не вдалося дійти

до спільного знаменника щодо визначення змісту поняття адміністративної процедури, а законодавцю – прийняти відповідний кодифікований нормативно-правовий акт.

Очевидно, що розвиток адміністративно-процедурного права є частиною проведення адміністративної реформи в цілому, метою якої є формування нової системи публічного управління, що більш ефективно та надійно забезпечувала би захист прав та законних інтересів людини і громадянина.

Але, безперечно, першим кроком, основою цієї масштабної реформи має бути наповнення змістом поняття «адміністративна процедура».

Стан дослідження. Варто відзначити, зазначена сфера була та є предметом наукового інтересу таких вчених-адміністративістів, як Д.С. Астахов, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимощук, Ю.М. Фролов, Н.В. Галіцина, Ю.М. Фролов, А.М. Школик, О.С. Лагода, Ю.П. Битяка, В.Д. Сорокін.

Основна мета наукової статті полягає у визначенні змісту поняття адміністративної процедури та визначенні його співвідношення до суміжного йому поняття «адміністративний процес».

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в нашій державі та вітчизняному адміністративному праві склалась незвичайна ситуація, коли поняття адміністративної процедури не тільки не визначене ні більшістю науковців, ні законодавцем, але і чітко не розділене із суміжним поняттям «адміністративний процес». Причини цієї проблеми потрібно шукати в історії становлення та розвитку вітчизня-

ного адміністративного права, вплив на яке мали в основному як радянське адміністративне право, так і система радянського права в цілому.

У більшості країн Європи фактично спочатку виник адміністративний процес, який у західній традиції означав вирішення публічно-правових спорів спеціально створеними адміністративними судами, тобто адміністративну юстицію. Більше того, група вчених вважає, що саме виникнення адміністративного судочинства зіграло вирішальну роль у перетворенні поліцейської держави в сучасну правову державу, а поліцейського права – у сучасне адміністративне право [1; 2; 13]. Початок цьому було покладено в середині XIX ст. в європейських країнах шляхом створення адміністративних судів, які припинили свавілля влади, поліції, публічного управління в цілому [1, с. 157].

Діяльність самої публічної адміністрації та її відносини із громадянами на законодавчому рівні до першої чверті XX ст. у світі практично не регулювалися. Тобто спочатку виникло право на судове оскарження рішень органів влади, що сприяло розвитку процесуальної гілки судового права – адміністративного процесу. Відповідно, спочатку до змісту адміністративного процесу не могло входити нічого, крім порядку судового розгляду публічно-правових спорів. Отже, історичний розвиток адміністративного права переконує, що спочатку з'явилось право на судовий захист особи від рішень адміністрації, а вже на основі розроблених судами принципів почало розвиватися право адміністративної процедури [2, с. 13].

Щодо формування і розвитку адміністративного процесу в Радянському Союзі, то тут склалося суттєво відмінне розуміння цього поняття.

Радянський та російський вчений В.Д. Сорокін характеризує адміністративний процес радянського періоду як частину управлінської діяльності, під час здійснення якої відбувається застосування норм матеріального права (перш за все адміністративного), тобто вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління [3, с. 66].

Фактично в радянському розумінні адміністративний процес являв собою порядок діяльності органів державної влади. Це й не дивно, адже в СРСР не було адміністративної юстиції, тобто можливості судового оскарження рішення державного органу чи посадової особи, як не було і правового регулювання адміністративно-процесуальних відносин. Усі можливості оскарження зводилися до подачі відповідної заяви чи скарги до вищого органу державної влади [4, с. 9].

На жаль, сучасна незалежна Українська держава отримала від Радянського Союзу у спадок майже аналогічне розуміння адміністративного процесу та його співвідношення до адміністративної процедури. У вітчизняній науці адміністративного права сьогодні існує три основні концепції розуміння адміністративного процесу: судова, вузька та широка.

Згідно з першим підходом адміністративний процес розглядається виключно як форма правосуддя,

тобто тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів [5, с. 165].

Вихідною точкою розвитку теорії вузького підходу до визначення адміністративного процесу є, як вважають прихильники цього підходу, його юрисдикційність.

Так, у сучасній юридичній літературі адміністративний процес у вузькому розумінні розглядається: 1) як провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу; 2) як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, передусім адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень; 3) як діяльність повноважених органів щодо реалізації санкцій адміністративно-правових норм; 4) як регламентовану законом діяльність щодо вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративного правовідношення, які не перебувають між собою у відносинах службового підкорення, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу [6, с. 238].

Іншими словами, у вузькому розумінні адміністративний процес – це провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так звана широка концепція розуміння адміністративного процесу на сьогодні домінує серед вітчизняних вчених-адміністративістів.

У широкому, або управлінському, розумінні адміністративний процес пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках і іншими, уповноваженими на те органами [5, с. 164].

Бачимо, що «широка» концепція охоплює, крім вищезгаданого юрисдикційного процесу (провадження у справах про адміністративні правопорушення), ще й управлінську діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління. Тобто сюди включена вся регулятивна (нормотворча) та правозастосовна діяльність адміністративних органів [7, с. 693].

Отже, більшість вітчизняних вчених відносить власне адміністративно-процедурну діяльність адміністративних органів до адміністративного процесу, поділяючи адміністративно-процесуальну діяльність на адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну [7, с. 694].

З одного боку, з цим можна погодитись. Такі вчені, як А.М. Бандурка та Н.М. Тищенко, обґрунтовують позицію, за якою адміністративний процес – це діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права. Тобто на основі класифікації норм на матеріальні і процедурні було розвинено концепцію, що коли йдеться про діяльність суб'єктів права

щодо застосування матеріальних норм, то це процес. Відповідно, адміністративний процес, у широкому значенні, розуміється як процес застосування норм матеріального адміністративного права. За такого підходу порядок вирішення органами державної влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ, дійсно, можна було б віднести до адміністративного процесу. Така позиція може також підтверджуватись лексичним значенням слова «процедура» – «хід якого-небудь явища, послідовної зміни станів, стадій розвитку» [8, с. 64], де немає вказівки ні на наявність спору, ні на участь судових органів.

Але з іншого боку, ми схиляємось до думки про недопустимість за допомогою однієї правової категорії характеризувати відмінні за призначенням форми владної діяльності.

Наприклад, А.М. Школик звертає увагу на різні завдання судових органів та органів публічної адміністрації. Визначальним суспільним призначенням публічної адміністрації є реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Суди також мають забезпечувати захист цих прав, свобод і законних інтересів. Випадки ж, коли публічна адміністрація повинна забезпечити також і зазначений захист, не змінюють основного поділу завдань і функцій, а зумовлені більшою ефективністю їх виконання публічною адміністрацією в окремих випадках [9, с. 189].

Лагода О.С. також доходить такого висновку, аргументуючи позицію прихильників вузького розуміння адміністративного процесу. Він наголошує на тому, що широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави. Для обґрунтування своєї позиції ним також наведено декілька вагомих аргументів, серед яких: 1) наявність спору в розумінні «класичних» кримінального та цивільного процесів; 2) різні склад та статус учасників, мета, завдання та принципи в юрисдикційному і позитивному процесі; 3) безспірний характер адміністративно-процедурного процесу та відсутність такої ознаки в адміністративно-юрисдикційному процесі [10, с. 9].

Отже, як ми бачимо, лише чітке розділення юрисдикційного та позитивного адміністративного процесів дає можливість виділення правового інституту адміністративної процедури.

У сучасній науковій літературі існує ціла низка визначень поняття «адміністративна процедура», що безпосередньо зумовлюється різними підходами до розуміння змісту адміністративного процесу. Залежно від того чи іншого підходу до розгляду пред-

мету адміністративного процесу, деякі вчені продовжують розглядати процедуру як вид процесу, деякі вважають процедуру і процес тотожними об'єктами правової дійсності (і тому використовують ці терміни як синоніми), інші (переважно прихильники «юрисдикційного» підходу) розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру (водночас під процесом розуміються суто юрисдикційні провадження) і, нарешті, представники «управлінської» концепції пропонують виділяти два види адміністративно-процесуальної діяльності – адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну [7, с. 694].

Автор схиляється до позиції Д.С. Астахова, тобто до західноєвропейської (зокрема німецької) моделі, за якою адміністративним процесом вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, тоді як адміністративна процедура передбачає діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, порядок такої діяльності [11, с. 132].

Найточніше, на нашу думку, визначив поняття адміністративної процедури В.В. Галуцько. Він вважає, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [12, с. 276].

Висновки. Поняття «адміністративна процедура» на сьогодні чітко не визначене ні вітчизняними науковцями, ні законодавцем. Найчастіше позиція вчених щодо змісту цього поняття безпосередньо залежить від їх підходу до розуміння поняття «адміністративний процес». Це, безперечно, пов'язано із сильним впливом радянського адміністративного права та радянського праворозуміння у цілому. Як наслідок, адміністративно-процедурна діяльність органів державного управління більшістю вчених включається у широке розуміння поняття адміністративного процесу.

Враховуючи нещодавнє створення в Україні інституту адміністративного судочинства (утворення інституту та прийняття кодексу, створення судів) та необхідність приведення вітчизняного адміністративного законодавства до стандартів ЄС, була обґрунтована позиція, за якою доцільніше поняттям «адміністративний процес» позначати судовий розгляд адміністративних справ, а поняттям «адміністративна процедура» – власне встановлений порядок діяльності органів публічної адміністрації з розгляду індивідуально-конкретних справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ:

1. Стариков Ю.Н. Административная юстиция в структуре общего административного права / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков // Административное право: история развития и основные современные концепции. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П.Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
3. Сорокин В.Д. Избранные труды / В.Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 189 с.

4. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Миколенко ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.
5. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
6. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М.В. Лошицький, С.О. Короед // Держава і право. – 2012. – Вип. 55. – С. 236–242.
7. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю.М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf.
8. Осауленко С.В. Особливості сучасного розуміння адміністративного процесу / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 62. – С. 63–69.
9. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями / А.М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.
10. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
11. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: обґрунтування доцільності проведення / Д.С. Астахов // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 131–135.
12. Адміністративне право України : [навчальний посібник] : у 2 т. / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 2011. – 320 с.
13. Адміністративне право зарубіжних країн : [курс лекцій] / [О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін.] ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.

УДК 342.9

ПРЕДМЕТ, ПІДСТАВИ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПУБЛІЧНИМ МАЙНОМ

THE SUBJECT, CONTENT AND GROUNDS FOR ADMINISTRATIVE ACTION REGARDING ILLEGAL USE AND DISPOSAL OF PUBLIC PROPERTY

Пищида В.М.,
аспірант

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті здійснено теоретичний аналіз понять «предмет адміністративного позову», «підстава адміністративного позову», «зміст адміністративного позову» та на його основі з'ясовано предмет, підстави та зміст адміністративного позову щодо незаконного використання та розпорядження публічним майном.

Ключові слова: публічно-правовий спір, спір із приводу розпорядження та використання публічного майна, предмет адміністративного позову, підстава адміністративного позову, зміст адміністративного позову.

В статье осуществлен теоретический анализ понятий «предмет административного иска», «основание административного иска», «содержание административного иска» и на его основании выяснено предмет, основания и содержание административного иска о незаконном использовании и распоряжения публичным имуществом.

Ключевые слова: публично-правовой спор, спор по поводу распоряжения и использования публичного имущества, предмет административного иска, основание административного иска, содержание административного иска.

This article provides general theoretical analysis concepts “subject of administrative action”, “base administrative action”, “content of administrative action” and on this basis found object, reason and content of administrative action regarding illegal use and disposal of public property.

Key words: public dispute, dispute over the use and disposal of public property, subject of administrative action, administrative action basis, meaning administrative claim.

Постановка проблеми. Аналіз судової практики вказує на те, що тільки у 2014 р. до адміністративних судів було подано 3 150 позовів до суб'єктів публічної адміністрації, предметами яких виступають рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо використання та розпорядження публічним майном [1]. Водночас в офіційній судовій статистиці відсутній класифікатор показників розгляду справ, пов'язаних із розглядом публічно-правових спорів із приводу використання та розпорядження публічним

майном. Однак аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду такої категорії справ вказує на ряд складностей, пов'язаних, передусім, із визначенням їх підсудності, предмету позову, процесуального статусу розпорядника публічного майна, доказів та їх оцінки [2].

Таким чином, часткове вирішення проблем, які виникають під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів із приводу використання та розпорядження публічним майном, можливе шляхом