

УДК 342.951:351.82

ЩОДО СУЧАСНОГО ТРАКТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ON CONTEMPORARY INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE PROCESS

Тернушак М.М.,
кандидат юридичних наук
Природничо-гуманітарного коледжу
Ужгородського національного університету

Стаття присвячена осмисленню сучасного трактування адміністративного процесу. Розглянуто погляди вітчизняних вчених відносно визначення категорії «адміністративний процес». Подано власне формулювання структурної побудови адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, категорія, конфліктний та сервісний процеси, управлінський процес, адміністрація, правовідносини.

Статья посвящена осмыслению современной трактовки административного процесса. Рассмотрены взгляды отечественных ученых относительно определения категории «административный процесс». Дана собственная формулировка структурного построения административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, категория, конфликтный и сервисный процессы, управленческий процесс, администрация, правоотношения.

The article is devoted to understanding the modern interpretation of the administrative process. Considered views national scientists relatively definition of the «administrative process». Posted proper formulation of structural construction of the administrative process.

Key words: administrative process, category, conflict and service process management process, administration, relationship.

Актуальність теми. Сучасне тлумачення адміністративного процесу здійснюється через призму зміни адміністративно-процесуального понятійного апарату. Вітчизняні фахівці-адміністративісти використовують новітню термінологію, що частково змінило попереднє, особливо радянське, трактування науки адміністративного права та процесу, а також яка виступає як базис при написанні сучасних навчально-методичних, наукових праць із адміністративно-процесуальної тематики та у процесах складання навчально-наукових програм. Серед базової адміністративно-процесуальної термінології, що на даний час використовується науковцями у науково-викладацькій діяльності, в першу чергу слід виділити наступні юридичні категорії: «публічна адміністрація та адміністрування», «суб'єкт владних повноважень», «публічні правовідносини», «конфліктні та неконфліктні адміністративні провадження», «адміністративно-деліктні провадження», «адміністративна послуга», «сервісна діяльність» та ін. [1, с. 106–107].

Виклад основного матеріалу. Значної категоріальної трансформації набуло значення предмету адміністративного права у контексті публічно-сервісної діяльності владних адміністрацій та теорії адміністративної науки в цілому. Новітнє трактування даної категорії передба-

чає реалізацію значно ширшого кола адміністративних правовідносин та використання дедалі більшої кількості адміністративно-правових норм. В контексті інтеграції вітчизняного законодавства у європейський простір шляхом активної імплементації західних практик та норм не є цілком вірним підхід, яким предмет адміністративного права встановлюється як сукупність управлінських відносин, що складаються у сферах державного управління при організації чи здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій органами держави та місцевого самоврядування. Це тлумачення не в повній мірі відображає весь спектр публічних правовідносин, їх різноманітність та особливості. Вважаємо вірним визначення предмету адміністративного права як сукупності публічних правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються у рамках чотирьох напрямів реалізації: 1) правовідносин публічного адміністрування (державного, муніципального та громадського управління); 2) адміністративно-судочинських правовідносин (адміністративної юстиції); 3) адміністративно-деліктних правовідносин (адміністративної відповідальності); 4) правовідносин з приводу надання публічних послуг сервісного типу – адміністративних послуг.

Діяльність державних органів (переважно органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування,

спрямовану на реалізацію публічних прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб у різних сферах суспільного життя, вже визначається як «публічне адміністрування», а не як «державне та муніципальне управління».

Все частіше в термінологічному обігу адміністративно-процесуальної науки вживаються категорії конфліктного та неконфліктного адміністративного процесу, що прийшли на зміну юрисдикційному та неюрисдикційному адміністративному процесу.

У зв'язку із активною законодавчою нормотворчою діяльністю у частині реалізації адміністративної реформи, суспільного прагнення змін щодо процедур обслуговування громадян чиновницьким апаратом, мінімізації необґрунтованих бюрократичних перепон та інших негативних факторів посприяло появі (законодавчому регулюванню) у 2012 р. нового інституту адміністративного права та процесу – інституту адміністративних послуг, шляхом прийняття Закону України «Про адміністративні послуги».

Що ж стосується юридичної категорії «адміністративний процес», слід зауважити, що відповідну категорію теж не минули зміни у частині її адміністративно-термінологічного вираження. Серед всього обсягу публічних правовідносин адміністративно-процесуальні відносини охоплюють широкий спектр адміністративно-правової регламентації, характеризуються як і конфліктні (адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські), так і неконфліктні (правовідносини з надання адміністративних послуг) їх виникнення.

Тому на підтвердження цих слів з метою формування певного суб'єктивного розуміння адміністративного процесу необхідно звернутися до теоретичних наукових досліджень вітчизняної адміністративно-процесуальної науки. Так, О.В. Кузьменко адміністративний процес розглядає як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ [2, с. 21; 3, с. 35]. По-суті, це ж визначення міститься і у Курсі адміністративного права України за загальною редакцією В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастуха та В.Д. Сущенка [4, с. 411]. Причому, досліджуючи історичний аспект формування різного роду трактувань категорії «адміністративний процес» у період розвитку радянського права, О.В. Кузьменко виокремлює три основні концепції тлумачення поняття «адміністративний процес». Це – «юрисдикційна концепція», згідно якої адміністративний процес – регламентована законом діяльність з вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, та діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу; «судова концепція адміністративного процесу» передбачає діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки; «управлінська концепція адміністративного процесу», що трактувалася як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права [4, с. 408–410]. Т.О. Коломоець, як і О.В. Кузьменко, теж поділяє позицію про розмежування на три основні підходи щодо визначення стосовно категорії «адміністративний процес». Юрисдикційний підхід, тобто вузьке його значення, передбачає розгляд адміністративних справ про адміністративні правопорушення, а саме порядок застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Управлінський підхід (широке значення) – урегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади та іншими уповноваженими чинним законодавством органами. Судочинський підхід, що визначається як судовий розгляд адміністративних справ (публічно-

правових спорів) згідно компетенції адміністративних судів [5, с. 211–212]. Щодо загального трактування адміністративного процесу, то автор надає його наступне визначення – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально визначених справ [5, с. 215]. У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за загальною редакцією професора В.Б. Авер'янова юридично-процесуальна категорія «адміністративний процес» трактується в межах вузького та широкого значень. Вузьке значення адміністративного процесу передбачає його тлумачення як врегульованої нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає у врегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державної влади [6, с. 13]. О.М. Бандурка, М.М. Тищенко та В.А. Бортник вважають, що адміністративний процес – це вид юридичного процесу, врегульований нормами адміністративного права, діяльність виконавчої влади (органів виконавчої влади), їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ [7, с. 12; 8, с. 90; 9, с. 228]. Під адміністративною юрисдикцією слід розуміти розгляд справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення [9, с. 235]. І.Б. Тацішин юридичну категорію «адміністративний процес» розглядає як застосування норм матеріального адміністративного права при реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їх повноважень у процесі вирішення певних адміністративних справ та спорів, що виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин [10, с. 144]. Навчальний посібник «Адміністративне право. Загальна частина» за редакцією С.М. Алфьорова, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та А.П. Купін містить таке визначення адміністративного процесу: врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади та спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [11, с. 75]. З.Р. Кісіль та Р.В. Кісіль, використовуючи категорію «адміністративний процес», розподіляють два основні шляхи його визначення: «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес». Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, з оцінки правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також щодо з необхідності, в обумовлених законом випадках, застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес автори безпосередньо пов'язують із управлінськими процесуальними діями, що, в свою чергу, розглядаються як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність по вирішенню індивідуально конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин [12, с. 429–430]. Е.Ф. Демський зазначає, що адміністративний процес, як один із видів юридичного процесу, регламентує порядок та умови визнання та забезпечення реалізації прав,

обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, розгляду і вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [13, с. 111–112].

Як бачимо, вітчизняні науковці при трактуванні адміністративного процесу використовують в своїй більшості трьох-, двох – та одновимірні концепції визначення, розподіляючи відповідну категорію на «юрисдикційний-управлінський-судовий процес», «юрисдикційний (вузьке значення)-процедурний (широке) процес» та «управлінський процес». При цьому при тлумаченні адміністративного процесу вченими застосовується різноплановий понятійний апарат, як то на основі радянської концепції (державного управління) чи сучасної європейської (публічного адміністрування).

Висновки. Тому, підводячи певну риску з приводу вищезазначених теоретичних положень, автор пропонує власне формулювання структурної побудови правової категорії «адміністративний процес», однак з урахуванням сучасних течій (європейської концепції) розвитку адміністративно-процесуальної науки.

Перше. Сучасна теорія адміністративно-процесуальної науки розглядає категорію «адміністративний процес» через призму трьох основних підходів її визначення.

Перший підхід – **конфліктний** (*у випадку вирішення справ у порядку КУпАП – юрисдикційний*) **адміністративний процес**, який полягає у розв'язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судочинських, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають з приводу розгляду *скарг* громадян згідно ЗУ «Про звернення громадян»). Тобто адміністративно-конфліктний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та судових установ (адміністративних судів та судів загальної юрисдикції) щодо вирішення публічно-правових спорів, у яких одна зі сторін (суб'єкт не наділений владними повноваженнями) оскаржує дії, бездіяльність та рішення суб'єкта владних повноважень (в судовому та адміністративному порядку) або суб'єкт владних повноважень, фіксуючи протиправні дії громадян (інших фізичних та юридичних осіб), притягує останніх до адміністративної відповідальності чи оскаржує дії та бездіяльність суб'єктів без владних повноважень у порядку адміністративного судочинства.

Другий підхід – **сервісний** (*неконфліктний (неюрисдикційний) управлінський*) **адміністративний процес**, що характеризується неконфліктною діяльністю органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ щодо фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями (правовідносинами з надання адміністративних послуг), а також внутрішньоорганізаційною діяльністю та організацією правового, кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення суб'єктів публічної адміністрації.

Третій підхід – **судовий адміністративний процес**, що полягає у діяльності судових установ (адміністративних судів та загальної юрисдикції) з розгляду та вирішення публічно-правових спорів (адміністративних справ) у порядкух, визначених КАСУ та КУпАП.

Друге. Будь-яке із вищезазначених трактувань адміністративного процесу містить характерні складові, у яких

регламентовані процедури та порядки реалізації. Згідно теорії адміністративного процесу, такими складовими (елементи адміністративного процесу) слід вважати адміністративні провадження. **Адміністративне провадження** – комплекс процесуальних дій, суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб (сторін процесу) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ (індивідуально-конкретних), врегульованих адміністративно-правовими нормами.

Конфліктний адміністративний процес складається з: 1) адміністративно-судочинського провадження; 2) провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (юрисдикційне адміністративне провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення)); 3) провадження з приводу розгляду *скарг* громадян згідно ЗУ «Про звернення громадян».

Адміністративно-судочинське провадження – діяльність адміністративних судових установ щодо розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку КАСУ.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення (юрисдикційне адміністративне провадження) – діяльність судів загальної юрисдикції, переважно територіальних органів виконавчої влади (вищих посадових осіб), органів місцевого самоврядування (адміністративних комісій при виконкомах рад та виконкомів відповідних рад) щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, з приводу притягнення осіб, що вчинили адміністративні делікти, до адміністративної відповідальності шляхом застосування заходів адміністративного (публічного) примусу, таких як: заходів публічного попередження, публічного припинення (зокрема, заходів забезпечення провадження про адміністративні правопорушення, регламентованих у КУпАП) та заходів публічного покарання (накладення адміністративних стягнень та застосування заходів впливу до неповнолітніх).

Провадження з приводу розгляду *скарг* – це оскарження індивідуально-конкретних рішень органів публічної адміністрації (посадових осіб), в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян», а саме до вищестоящего органу (посадової особи) відносно органу (посадової особи), який прийняв рішення.

Сервісний адміністративний процес містить наступні адміністративні провадження: 1) провадження з надання адміністративних послуг (дозвільне (довідкове), реєстраційне, ліцензійне, соціальне та ін.); 2) провадження щодо проходження публічної (державної та муніципальної) служби (складається із заходів організаційного характеру: кадрового, фінансового, матеріально-технічного, інформаційного тощо); 3) нормотворче; 4) контрольне; 5) атестаційне; 6) страхове; 7) освітнє; 8) медичне; 9) фінансове.

Судовий адміністративний процес як і конфліктний адміністративний процес складається із адміністративно-судочинського провадження та провадження щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення (провадження у справах про адміністративні правопорушення). Окремо слід звернути увагу, на провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме відповідне провадження необхідно відносити до судового адміністративного процесу тільки в тому разі, якщо повноваження щодо розгляду та вирішення адміністративного правопорушення належать судам загальної юрисдикції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тернушак М.М. Окремі теоретико-правові підходи щодо визначення категорії «адміністративна послуга» / М.М. Тернушак // Соціологія права. – 2014. – № 3–4(10–11). – С. 106–112.
2. Адміністративне право України: словник термінів / За заг. ред. Т.О. Коломосьць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.
3. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : [навч. посіб.] / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; вид. 2-ге, перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
5. Коломосьць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломосьць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

6. Словник базової термінології з адміністративного права : [навч. посіб.] / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 240 с.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
8. Бортник В.А. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / В.А. Бортник. – К. : Персонал, 2013. – 222 с.
9. Битяк Ю.П. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.] ; за заг. ред. [Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй] ; вид. 2-ге, перероб. та доп. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
10. Тацишин І.Б. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / І.Б. Тацишин. – Львів : Новий Світ-2000, 2012. – 307 с.
11. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : [навч. посіб.] / [С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін]. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
12. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : [навч. посіб.] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль ; 3-тє вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.
13. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посіб.] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.