

УДК 342.11.2

**ФОРМУВАННЯ І ЗМІСТ СУЧАСНОЇ МОДЕЛІ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

**FORMING AND MAINTENANCE OF MODERN MODEL
OF ADMINISTRATIVE PROCESS IS IN UKRAINE**

Сливич І.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідуючий кафедри кримінально-правових дисциплін
та міжнародного кримінального права
факультету європейського права та правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У статті розглянуто питання, що стосуються проблем формування та змісту моделі адміністративного процесу, яка склалася в Україні. На основі аналізу наукових підходів до визначення змісту адміністративного процесу автор пропонує розглядати його національну модель як сукупність юридичних підстав управлінського, правозастосовного та правозахисного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, модель, регулювання, держава, управління, право, захист.

В статье рассмотрены вопросы, касающиеся проблем формирования и содержания модели административного процесса, сложившейся в Украине. На основе анализа научных подходов к определению содержания административного процесса автор предлагает рассматривать его национальную модель как совокупность юридических оснований управленческого, правоприменительного и правозащитного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, модель, регулирование, государство, управление, право, защита.

In this article are considered problems of forming and maintenance of modern model of administrative process is in Ukraine. On the basis of analysis of the scientific going near determination of maintenance of administrative process an author suggests to examine his national model as an aggregate of legal grounds of process of state administration, process of application of law and process of legislative defense.

Key words: administrative process, model, adjusting, state, government, law, defense.

У сучасній юридичній доктрині склалось декілька концепцій, які визначають основоположні моменти реалізації судової влади в адміністративно-правовій сфері. Загальновизнаним є положення про те, що

судова влада при вирішенні адміністративних справ (адміністративно-правових спорів) повинна здійснюватися за допомогою адміністративного процесу (адміністративного судочинства). Залишається спір-

ним питання про систему, структуру адміністративного судового процесу, що обумовлено складністю та широтою тих суспільних відносин, які регулюються та захищаються цим процесом.

Аналіз попередніх досліджень. За останні роки інтерес дослідників до проблем адміністративного процесу помітно зростає. З'явилися роботи, в яких автори пропанують власні конструкції адміністративного процесу. Так С.Н. Махина пише, що, виходячи з аналізу досліджень як минулих років, так і сучасних, можливо говорити про три види процесуальної діяльності – управлінський, адміністративно-юрисдикційний та адміністративний процеси. За своєю суттю перші два процеси «обслуговують» основні групи відносин, що регулюються матеріальним адміністративним правом, а адміністративний процес, виступаючи засобом судового захисту порушеного публічного права у сфері управлінських і правоохоронних відносин, являє собою частину адміністративної юстиції. Жоден з процесів не є провідним по відношенню до інших, вони не співвідносяться як загальне і окреме, а певною мірою незалежні відносно один одного: управлінський та адміністративно-юрисдикційний процеси – це інститути (підгалузі) адміністративного права, а адміністративний процес має стати галуззю права [7, с. 20-21].

Поряд із цим адміністративний процес в науковій літературі розглядається у двох ракурсах: в першому випадку адміністративний процес розглядається широко, тобто як сукупність всіх дій, що здійснюються суб'єктами державної влади для реалізації своєї компетенції. Сама державно-управлінська діяльність у всіх її різноманітних проявах трактується як адміністративний процес.

В іншому випадку адміністративний процес розуміється як діяльність повноважних виконавчих органів (посадових осіб) щодо реалізації санкцій матеріальних норм адміністративного права. Таке вузьке розуміння адміністративного процесу як правоохоронної, тобто юрисдикційної діяльності. Це зближує його з судово-процесуальною діяльністю.

Як вважав Г.І. Петров, адміністративний процес в широкому сенсі – це процес виконавчої і розпорядчої діяльності органів державного управління. Адміністративний процес у вузькому розумінні – це процес діяльності органів державного управління щодо розгляду індивідуальних справ, що належать до їх компетенції [8, с. 30].

На думку В.М. Манохіна, адміністративний процес – не лише діяльність державних органів щодо вирішення індивідуальних справ у сфері державного управління, але й порядок реалізації адміністративно-правових норм [6, с. 44-45].

На думку Д.Н. Бахраха, «особливістю адміністративного процесу є те, що він регулює не тільки юрисдикційну діяльність, тобто діяльність з розгляду спорів і застосування примусових заходів, але і діяльність з реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного характеру» [1, с. 276].

Адміністративний процес, – зазначав А.П. Ко-

ренів, – це діяльність, яка полягає у реалізації повноважень щодо здійснення функцій державного управління і застосування норм матеріального адміністративного права, що протікає в порядку і формах, встановлених законодавством [5, с. 67-68].

У противагу цим позиціям, на думку Н.Р. Салищевої, адміністративний процес являє собою особливий вид виконавчої і розпорядчої діяльності, яка пов'язана безпосередньо з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, що визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних відносин. «Можна стверджувати, – запитує автор, – що адміністративний процес – це діяльність з вирішення всіх індивідуальних справ у сфері державного управління? Або адміністративний процес – це розгляд державними органами спорів, що виникають при вирішенні індивідуальних справ, а також застосування заходів примусу? Ми схилиємося до другого варіанту і тим самим даємо обмежувальне тлумачення поняття «адміністративний процес» [9, с. 11].

Ці погляди породили і двоякий підхід до характеристики діяльності виконавчих органів (посадових осіб), що позначається як адміністративний процес, потребує відповідних уточнень з метою конкретизації сутності і структури сучасної моделі адміністративного процесу.

Таким чином, метою цієї статті є аналіз особливостей формування та змісту сучасної моделі адміністративного процесу в Україні.

Аналіз наукової літератури, що стосується правового змісту адміністративного процесу, наявність двох точок зору щодо розгляду адміністративного процесу у широкому і у вузькому сенсі слід визнати обґрунтованим і, разом з тим, у цьому дуалізмі відсутнє протиріччя. В даному контексті слід погодитися з думкою В.М. Горшенева, який підкреслив, що зведення призначення адміністративного процесу і процесуальних норм, що його регламентують, лише до виконання юрисдикційних задач не узгоджується із загальним призначенням такої найбільшої галузі права, як адміністративне право, в якому примусові та охоронні завдання мають додатковий характер [2, с. 21-22].

Відповідно, на думку автора цієї статті, правомірно вести дискусію не про дві моделі адміністративного процесу, а розглядати його як єдиний процес, у складі якого є два відносно відокремлених процеси, одні з яких характеризуються управлінським, а інші – юрисдикційним змістом. При цьому всі види проваджень, що входять до складу адміністративного процесу, регулюються нормами адміністративно-процесуального права, яке слід розглядати як самостійну процесуальну галузь українського права.

Перший вид процесу об'єднує провадження, які належать до сфери державного управління, включає в себе провадження з видання правових актів управління та адміністративно-договірне провадження; ліцензійне провадження, реєстраційне провадження, дозвільне провадження, кадрове (службове провадження у справах про заохочення

та ін.); особливе провадження – провадження за зверненнями громадян [8].

Другий вид є адміністративно-охоронним процесом, який, у свою чергу, складається з двох процесів: а) адміністративно-примусовий, що включає адміністративно-наглядове провадження; адміністративно-слідче провадження; провадження з притягнення особи до адміністративної відповідальності; адміністративно-виконавче провадження; б) адміністративно-захисний процес, що складається з двох проваджень: з вирішення адміністративних скарг та арбітражно-адміністративного [3].

Обґрунтовуючи цю позицію, слід зазначити, що ще наприкінці 60-х років ХХ століття Б.Д. Сорокіним була запропонована система проваджень в адміністративному процесі, в яку увійшли провадження: а) щодо прийняття нормативних актів державного управління; б) за заявами громадян та зверненнями організацій щодо реалізації належних їм прав у сфері державного управління; в) з адміністративно-правових скарг і спорів; г) у справах організаційного характеру в апараті державного управління; д) у справах про заохочення у сфері державного управління; е) провадження у справах щодо застосування примусових заходів у сфері державного управління [10, с. 78].

За десятиріччя, що минули з часу формування цієї конструкції, відбулися події, які докорінно змінили вигляд країни, що не могло не позначитися на багатьох правових явищах та інститутах, в тому числі і на адміністративному процесі, його структурі, на провадженнях, що його складають.

Незважаючи ні на що, в основі своїй адміністративний процес зберіг багато проваджень, але й поповнився абсолютно новими провадженнями, породженими сучасними потребами і, безумовно, буде поповнюватися надалі.

Нині, з урахуванням змін, що відбулися в країні, на думку автора цієї статті, в структуру адміністративного процесу входять провадження, що мають вже певне законодавче закріплення, а саме:

1) Провадження з прийняття нормативних актів державного управління. Правотворчість у сфері державного управління з процесуальної точки зору – це порядок прийняття нормативних юридичних актів правомочним на то суб'єктом, що перебуває у складі системи виконавчої влади. Це, у свою чергу, означає, що для будь-якого органу виконавчої влади прийняття нормативного акту є тим випадком, коли їм вирішується індивідуально-конкретна справа саме з приводу прийняття цього акту, оскільки приймається цілком певний нормативний юридичний акт, для чого, безумовно, потрібна певна процедура.

Зрозуміло, що прийняття нормативного акту державного управління вносить елемент своєрідності у характер тих адміністративно-процесуальних правовідносин, які при цьому неминуче виникають. Головна особливість цих правовідносин полягає в тому, що вони складаються не між органом виконавчої влади, що прийняв акт, і суб'єктом-виконавцем, оскільки в даному випадку виконавця як такого не

має, оскільки нормативний юридичний акт розрахований на потенційного виконавця, а між різними підрозділами цього органу, що приймає нормативний акт.

2) Провадження за пропозиціями і заявами громадян та зверненнями організацій у сфері державного управління. Цей вид адміністративного провадження спирається на конституційне право громадян звертатися особисто, а також направляти індивідуальні і колективні звернення у державні органи та органи місцевого самоврядування [4].

3) Провадження з адміністративно-правових скарг і спорів. Зовні цей вид провадження має деяку схожість з попереднім. Воно складається головним чином з того, що й скарги і заяви суть форми звернень громадян до органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших структур. Цим подібність, однак, вичерпується, оскільки цілі, переслідувані скаргою, істотно відмінні від цілей, що досягаються за допомогою заяв, а також пропозицій. Оскільки кожній з названих форм звернень притаманні свої особливі властивості, тому і іншим повинен бути і порядок розгляду зазначених звернень.

Звертає на себе увагу той факт, що якщо пропозиції та заяви громадян надсилаються органу виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовій особі тощо в межах сфери державного управління, тобто безпосередньо виконавцю, то скарги громадян вирішуються як в адміністративному, так і в судовому порядку. При цьому маються на увазі адміністративно-правові скарги, що відрізняються від скарг на рішення чи вироки судових органів.

4) Провадження у справах про заохочення. У процесі своєї діяльності органи державної влади зобов'язані в належних випадках використовувати різні засоби заохочення громадян, відзначаючи тим самим їх позитивні дії. Така діяльність є юридичною, по-перше, тому, що компетентні державні органи і посадові особи офіційно не застосовують будь-які заходи заохочення, а лише ті, які встановлюються спеціальними нормативними юридичними актами, насамперед, указами Президента України, постановами Верховної Ради та Урядом України і відомчими актами, а по-друге, сам порядок застосування цих заходів, у свою чергу, регулюється правовими нормами, що належать до норм адміністративно-процесуального права.

5) Провадження у дисциплінарних справах, матеріальну основу якого складають норми, що регулюють самостійний вид юридичної відповідальності – дисциплінарну відповідальність.

6) Провадження у справах про адміністративні правопорушення. Існування цього провадження в складі адміністративного процесу визнається всіма без винятку вченими-адміністративістами, які по-різному тлумачать поняття та зміст адміністративного процесу. Різниця, мабуть, полягає лише в тому, до якого виду процесу – «юрисдикційного» або «управлінського» віднести назване провадження.

Характерна особливість даного виду провадження полягає в тому, що воно формувалося в тісному

зв'язку з формуванням своєї матеріальної основи – адміністративною відповідальністю. Можна сказати, що провадження у справах про адміністративні правопорушення реально існувало ще до того, як стали формуватися уявлення про адміністративний процес як юридичну категорію.

Критерієм пропонованого варіанту класифікації адміністративних проваджень є характер індивідуально-конкретних справ, причому під характером розуміються властивості, типові для відповідної категорії справ. Взяти, наприклад, справи щодо розгляду скарг громадян органами виконавчої влади. Для всіх скарг, незалежно від їх змісту, в кожному конкретному випадку спільною є інформація про порушення права громадянина, порушення реального або передбачуваного, що породжує в результаті звернення громадянина певні правові наслідки.

У наведеній конструкції можна виділити окремі види проваджень, що входять до складу єдиного адміністративного процесу: а) правотворчі провадження; б) правоохоронні провадження.

Незважаючи на наявні конкретні особливості і відмінності між ними, названі групи адміністративних проваджень пов'язує корінна спільність, що дає підстави говорити про кожне з них як про системну частину такого загального поняття, як адміністративний процес.

По-перше, всі види адміністративних проваджень здійснюються у сфері державного управління, представляючи собою певні процедури розгляду індивідуально-конкретних справ, що виникають у цій сфері.

По-друге, кожен вид адміністративного провадження здійснюється переважно і головним чином органами виконавчої влади. Не змінює становища те, що лише деякі справи відповідно до закону вирішують інші правомочні суб'єкти (наприклад, світові судді, які розглядають справи про деякі адміністра-

тивні правопорушення).

По-третє, матеріальні правові відносини ряду галузей права, що реалізуються під час здійснення того чи іншого виду проваджень, регулюються нормами адміністративно-процесуального права, тобто адміністративне право часто проявляє свою регулятивну роль і там, де діють норми інших матеріальних галузей права, тобто там, де складаються управлінські за своєю суттю відносини, що входять у предмет трудового, фінансового, природоохоронного, підприємницького і навіть цивільного та інших галузей права, що не виключає, однак, їх механізму адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, можна констатувати, що національна модель адміністративного процесу являє собою врегульовану нормами права діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, судових органів, їх посадових осіб, інших уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм адміністративного права, а також захист матеріально-правових норм інших галузей права, в ході реалізації управлінських і правоохоронних функцій. Як здається, внутрішній зміст національної моделі адміністративного процесу можна розглядати як сукупність юридичних підстав управлінського, правозастосовного та правозахисного процесу, об'єднаних формою адміністративного процесу, що включає різні провадження, які забезпечують можливість його участі у регулюванні різних сфер суспільних відносин.

Цей вид процесуальної діяльності має найбільш тісний зв'язок з процесами державного управління, а також вирішує ряд найважливіших проблем, пов'язаних із захистом прав людини і громадянина. Таким чином, модель адміністративного процесу, що склалася в Україні, має яскраво виражену юридично-управлінську природу, а за широтою охоплення сфер регулювання і правового захисту не має собі рівних у національній правовій системі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности / Д.Н. Бахрах. – Пермь, Знание, 1969. – 319 с.
2. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству / В.М. Горшенев // Проблемы правоведения. – Новосибирск, 1967. – С. 16–38.
3. Кононов И.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования / И.И. Кононов. – Киров, Наука, 2000. – 280 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, – ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Коренев А.П. Кодификация советского административного права / А.П. Коренев – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.
6. Манохин В.М. Органы советского государственного управления / В.М. Манохин. – Саратов, изд. Саратовского университета, 1962. – 162 с.
7. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. – 232 с.
8. Петров Г.И. О кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 27–33.
9. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 108 с.
10. Сорокин Б.Д. Проблемы административного процесса / Б.Д. Сорокин. – М. : Изд. «Юридическая литература», 1968. – 144 с.