

ОСНОВНІ КОНЦЕПЦІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

В статье исследованы основные определения понятия административного процесса. Проанализировано большое количество разнообразных позиций ученых. Особенное внимание уделено концепциям широкого и узкого понимания понятием административного процесса. Замечено, что дискуссии вокруг понимания понятия административного процесса имеют свое продолжение, но единственной концепции в отечественной доктрине практически не существует.

The basic decisions of concept of administrative process are investigational in the article. Plenty of various positions of scientists is analysed. The special attention is spared to conceptions of the wide and narrow understanding the concept of administrative process. It is noticed that discussions round understanding of concept of administrative process have the continuation, but only conception in a home doctrine does not exist practically.

Вчення про адміністративний процес ґрунтується на теоретичних розробках радянської доби, коли адміністративний процес визначали як виконавчо-розпорядчу діяльність органів державного управління. Такий підхід можна зрозуміти, якщо враховувати, що в СРСР майже до останніх років не було права на судове оскарження рішень органів влади. Варто відзначити, що починаючи з 60-х років мали місце спроби розмежувати адміністративне провадження як порядок діяльності виконавчих і розпорядчих органів та адміністративний процес як діяльність щодо вирішення спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також щодо застосування заходів адміністративного примусу. Проте зважаючи на відсутність адміністративного судочинства, тобто в силу об'єктивних причин ця теорія не могла мати в той час конструктивного розвитку.

Проблема поняття адміністративного процесу вже довгий час належить до дискусійних і недостатньо досліджених. Створення єдиної концепції адміністративного процесу з уніфікованою структурою викликає значні складності через об'ємність суспільних відносин, що охоплюються даною категорією, та велику кількість різноманітних позицій учених, кожна з яких має ряд достоїнств і недоліків. Впродовж тривалого часу визначення адміністративного процесу

обговорювалося в юридичній літературі, пропонувалися різні його варіанти і аргументація. Формулювання поняття адміністративного процесу залежить, в першу чергу, від загального підходу кожного автора до даної проблеми.

Детальний аналіз юридичної літератури з цієї проблеми раніше давав можливість виділити два основні підходи до визначення адміністративного процесу: широкий і вузький. Таким чином, адміністративний процес характеризувався в широкому і вузькому сенсах.

Поняття адміністративного процесу в широкому розумінні як порядку правомірної діяльності органів державного управління сформулював О. Луньов.

З початку 60-х рр., у зв'язку зі змінами у суспільному житті й законодавстві, розширенням судової юрисдикції у справах, що випливають з адміністративно-правових спорів, появою певних елементів адміністративної юстиції, розпочалася дискусія про зміну розуміння адміністративного процесу. Змінити сформований широкий підхід до його поняття виявилось досить складно, оскільки останнє, що раніше використовувалося тільки для позначення порядку діяльності органів адміністративної юстиції, через відсутність таких, заповнилося іншим.

В результаті цієї дискусії склалися, до нині існують і мають своїх прихильників декілька основних підходів до визначення поняття "адміністративний процес": у широкому розумінні – В. Сорокін, О. Коренев, Ю. Козлов, Д. Бахрах й інші; і вузькому – Н. Саліщева, М. Масленников, А. Дьомін тощо. У широкому змісті адміністративний процес – це процесуальна діяльність у сфері управління, функціонування виконавчої влади. У вузькому – регламентована законом діяльність з розгляду адміністративних спорів, а також, на думку деяких вчених, діяльність з вжиття заходів адміністративного примусу.

Представники концепції широкого розуміння адміністративного процесу (Є. В. Додін, В. А. Лорія, О. Є. Луньов, Г. І. Петров, Ю. М. Козлов, В. Д. Сорокін та інші вчені), як правило, ототожнюють процес і процедуру і доводять процес до меж всякого правозастосування. Широке розуміння адміністративного процесу характеризується тим, що в поняття адміністративного процесу включається вся діяльність органів державного управління по застосуванню матеріальних норм, переважно адміністративного права, для розгляду і розв'язання будь-яких індивідуальних адміністративних справ. При такому підході до адміністративного процесу в рівній мірі належать

вирішення адміністративних справ "позитивного" характеру, тобто тих, що не мають в своїй основі спору (видача ліцензії або дозволу, реєстрація юридичної особи), а також розв'язання індивідуальних справ, що мають спірний характер, тобто справ "негативного" плану (розгляд скарг, розгляд справ про адміністративні правопорушення). Слід зазначити, що автори, які дотримуються широкого розуміння адміністративного процесу, визнають наявність у ньому і юрисдикційних проваджень і проваджень по розгляду індивідуальних управлінських справ, що не мають спірного характеру, проте межі і структура адміністративного процесу визначаються ними неоднаково. Так, деякими авторами при формуванні концепції широкого розуміння адміністративного процесу в нього включається також порядок здійснення правотворчої діяльності органами державного управління. Вони вважають, що як правова форма управлінської діяльності правотворчість в значній частині регулюється адміністративно-правовими матеріальними нормами, які встановлюють компетенцію органів управління у сфері видання актів, ієрархію правових актів управління. Проте порядок підготовки, ухвалення, публікації правових актів управління має характер юридичної процедури і повинен бути врегульований адміністративно-процесуальними нормами. Інші ж учені не включають процес адміністративної правотворчості в адміністративний процес, аргументуючи це тим, що правотворчий процес не пов'язаний з розв'язанням індивідуальних адміністративних справ і має суто специфічний характер.

При обґрунтуванні вузького підходу до визначення адміністративного процесу, останній трактується як порядок здійснення юрисдикційної діяльності органів державного управління. За основу тут береться здійснення правоохоронної функції і йдеться про розв'язання не будь-яких управлінських справ, а лише індивідуальних адміністративних спорів. При цьому у однієї із сторін або у обох сторін адміністративно-правових відносин існує думка про те, що її права і законні інтереси порушуються або обмежуються. Отже, виникає суперечка, яка підлягає розв'язанню в адміністративно-процесуальному порядку, а діяльність органів державного управління по вирішенню адміністративних індивідуальних спорів є юрисдикційною. Одним з класичних визначень адміністративного процесу у вузькому сенсі є таке: "це регламентована законом діяльність по вирішенню суперечок, що виникають між сторонами адміністративного правовідношення,

що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також по застосуванню заходів адміністративного примусу". Концепція вузького розуміння адміністративного процесу знайшла своє відображення в роботах багатьох визначних учених: А. А. Дьоміна, М. І. Єропкина, А. П. Ключніченка, Д. М. Овсянка, М. І. Піскотіна, Н. Г. Саліщевої та ін.

Слід зазначити, що концепція широкого розуміння юридичного процесу викликала різке неприйняття з боку представників традиційних процесуальних наук. "Розбіжність між прихильниками вузького і широкого поняття адміністративного процесу, – писала Н. Г. Саліщева, – полягає в тому, що перші розуміють процес як врегульований правом порядок юрисдикційної діяльності при розгляді індивідуальних справ, а інші – як взагалі процес застосування норм матеріального адміністративного права" [3].

З розвитком концепції адміністративного судочинства, формуванням системи адміністративних судів і ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України ситуація з визначенням адміністративного процесу ще більш загострилася. У Кодексі адміністративного судочинства України адміністративний процес визначається як правовідносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства (ст. 3 КАС України). Не вдаючись до дискусій з приводу даного визначення, вкажемо, що законодавець пішов від розуміння процесу як порядку діяльності або самої впорядкованої діяльності. Таким чином, на законодавчому рівні адміністративний процес обмежений лише сферою реалізації адміністративного судочинства. Відзначимо, що у спеціальній літературі і раніше висловлювалися точки зору відповідно до яких адміністративний процес ототожнювався лише з судовим процесом. Так, прихильники теорії судово-процесуального права (Н. П. Полянський, М. С. Строгович, В. М. Савіцький та ін.) вважали, що "процесуальне право – це судове процесуальне право, юридичний процес – це судовий процес, судочинство" [4]. Ю. М. Старілов категорично висловлювався про те, що, з "юридичної, процесуальної точки зору, даний правовий інститут (адміністративна юстиція) повинен бути названий адміністративним процесом" за аналогією з іншими судовими процесами. Відзначається також, що з ухваленням Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний процес, "без сумніву, набуде вигляду судового процесу, створюючи разом з цивільним і кримінальним процесами єдину систему судового права" [5].

Поява концепції адміністративного судочинства і законодавче закріплення поняття адміністративного процесу спричинили виникнення нових точок зору і підходів до визначення і структуризації адміністративного процесу.

Окремі вчені визначають зміст адміністративного процесу як адміністративне судочинство поряд з карним, цивільним і конституційним, тобто як форму здійснення судової влади. Але Ю. Тихомиров вважає дане судочинство лише частиною адміністративного процесу. Майже всі вчені сходилися на тому, що ключовим є поняття названого процесу як специфічного юрисдикційного процесу в сфері управління. Сталість такого підходу в останні роки доповнюється його ширшим розумінням як різновидом управлінського процесу. Наприклад, Д. Бахрах пише: адміністративний процес повинен розглядатися як частина управлінського процесу, як форма не всієї, а тільки владної управлінської діяльності [7]. Ю. Тихомиров вважає, що не все можна визнати вдалим у таких поглядах. Характеризуючи підхід однієї групи адміністративистів до розуміння вказаного процесу в широкому розумінні, розглядаючи такі його елементи як підготовка правових актів управління, регламентне, дозвольне провадження тощо, автор робить висновок, що це – швидше адміністративно-процедурна діяльність [8].

Дослідження широкого розуміння адміністративного процесу дозволяє з впевненістю твердити, що останній складається з двох підгалузей: управлінського та, власне, адміністративного процесів.

Головна різниця між зазначеними процесами полягає у тому, що управлінський – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів управління, яку вони здійснюють у рамках внутрішньої та зовнішньої компетенції, що має правові наслідки. Даний процес є способом реалізації управлінської діяльності у сучасній правовій державі. Він регламентований правовими нормами, є елементом обов'язкового порядку управління, засобом управлінської діяльності. Учасниками останнього є фізичні і юридичні особи, органи управління, громадські об'єднання, комерційні і некомерційні організації. Можна відокремити види управлінського процесу: правотворчий, реєстраційний, ліцензійно-дозвольний, атестаційний (основні).

Дискусії навколо розуміння поняття адміністративного процесу мають продовження, але і досі єдиної концепції у вітчизняній доктрині практично не існує, а поняття адміністративного процесу продовжують переважно розглядати в широкому та вузькому розумінні одночасно. У вузькому значенні адміністративним процесом вважають

діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Представники теорії "судового права", а також дослідники, які орієнтуються на досвід європейських країн, вважають найбільш прийнятним розуміння адміністративного процесу як різновиду судового процесу – адміністративного судочинства.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. – К.: Видавець Паливода А. В., 2009.
2. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Х.: ООО "Одиссей", 2007. – 360 с.
3. Салищева Ю. Н. Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. лит., 1964. – С. 16.
4. Старилов Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Известия вузов, Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 114.
5. Кузьменко О. Актуальні проблеми адміністративного процесу // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 116.
6. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навчальний посібник / За аг. Редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – С. 576.
7. Бахрах Д. Н. Форма государственного управления // Сов. гос. и право. – 1983. – № 4. – С. 23.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 729.

Бабін Б. В., ОНМА

ПРАВОВА ПРИРОДА ДВОСТОРОННІХ МІЖДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ НА ПОСТРАДЯНСЬКОМУ ПРОСТОРІ

В статті проаналізовано нормативное содержание межгосударственных программ, принятых постсоветскими странами. Доказано отличие правовой природы этих программ от соглашений, в рамках которых они одобрены, указывается на наличие в данных программах нормативно-правовых предписаний.

There are normative content of the interstate programs adopted by the post-soviet states analyzed in the article. The difference of the legal nature of this programs from the agreements, in frames of which they are adopted, is proved, the presence of the normative legal demands in those programs is pointed.