

УДК 351.1

**Ю.Ю. БАСОВА**, канд. юрид. наук, доц.,  
Одеський державний університет внутрішніх  
справ

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративна процесуальна форма, органи публічної адміністрації

Розвиток України у напрямку демократизації правових відносин окреслює основні недоліки в діяльності органів публічної адміністрації. Саме тому гостро виникає необхідність у дослідженні та запровадженні правових, демократичних та соціальних форм діяльності, як держави в цілому, так і органів публічної адміністрації. Для формування сучасних науково-методологічних зasad адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації виникає необхідність у науковому дослідженні широкого кола питань, які охоплюють вказану проблематику. Особливої актуальності вказане питання набуває в умовах постійного підвищення якості діяльності зазначених органів.

Аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що в цілому процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації Україні не знайшли своє повне відображення в наукових дослідженнях. окремі аспекти дослідження форм діяльності висвітлено в роботах сучасних науковців, зокрема в роботі Н.А. Железняк досліджено правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики, В.Ю. Кривенда висвітлив форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах, І.Г. Ігнатченко досліджено форми та методи державного управління культурою, Ф.В. Бортняк висвітлив форми та методи діяльності державної виконавчої служб, проте комплексно адміністративні процесу-

альні форми діяльності органів публічної адміністрації в їх системі досліджені не були.

Тому мета запропонованої статті полягає у проведенні поглиблого аналізу сучасного змісту адміністративного процесу та на його основі формулювання змісту адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації. Наукова новизна роботи полягає в уdosконалені теоретичних підходів щодо визначення змісту адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації.

Розпочинаючи безпосередній розгляд процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації, слід відзначити, що в юридичній літературі вживаються такі синонімічні поняття, що визначають зовнішній вираз управлінської діяльності: «форми управління», «форми діяльності органів щодо здійснення функцій держави», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми», а також вияв цього виразу в окремих сферах діяльності – «форми державного управління», «форми здійснення виконавчої влади», «форми діяльності публічних органів управління» та ін.

Неоднозначними є й підходи до поняття «процесуальні форми управління», так, П.Є. Недбайло та В.М. Горшеньов під процесуальною формою пропонувли розуміти сукупність процедурних вимог, які пред'являються до дій учасників процесу і спрямованих на досягнення визначеного результату. Іншими словами, процесуальна форма являє собою особливу юридичну конструкцію з втілення принципу найбільш доцільної процедури здійснення визначених повноважень [1, с.12–14].

Дослідуючи питання процесуального права, О.В. Кузьменко зазначає, що юридичний процес об'єднує всі нормативно-регламентовані «процесуальні форми» правової діяльності, що являють собою систему взаємопов'язаних, спеціально упорядкованих, розташованих у певному порядку дій та операцій, які підпорядковані певній меті і приводять за допомогою відповідних прийомів та засобів до конкретного результату [2, с.344–345].

Висвітлення адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації доцільно здійснювати виходячи з сучасних концепцій адміністративного процесу, розроблених вітчизняними дослідниками. Розташуємо їх у хронологічному порядку та з'ясуємо яким чином розвивалось вказане поняття. Звичайно, чітко вказати коли саме було визначено той чи інший підхід до розуміння категорії «адміністративний процес» може лише її автор, саме тому при формулюванні часу його створення будемо виходити з моменту його опублікування в науковій або начальній літературі.

Приділяючи увагу адміністративному процесу В.К. Колпаков у 1999 році визначив, що його структура включає, по-перше, нормотворчі провадження; по-друге, установчі провадження; по-третє, правозастосовчі провадження (які є найбільшою групою проваджень), що включають: 1) провадження по застосуванню заходів примусу в державному управлінні (дисциплінарне провадження; провадження по справах про адміністративні правопорушення; провадження по застосуванню заходів матеріального впливу); 2) провадження по застосуванню заходів заохочення і стимулювання в державному управлінні (проводження в справах про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента, грамотами тощо; провадження в справах про присвоєння почесних та інших звань; провадження в справах про преміювання; провадження в справах про зняття стягнення тощо); 3) провадження по реалізації громадянами своїх прав і обов'язків (проводження по пропозиціях, скаргах, заявах громадян; провадження по одержанню громадянами дипломів, авторських свідоцтв, патентів та ін.; провадження по виконанню громадянами військового обов'язку; провадження по виконанню громадянами обов'язку мати паспорт; провадження по одержанню громадянами житла; провадження по реалізації громадянами права користуватися комунально-побутовими послугами тощо. 4) провадження по реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (проводження

по легалізації юридичних осіб; провадження по виділенню юридичним особам кредитів; провадження по оформленню і видачі юридичним особам ліцензії; провадження по виділенню юридичним особам земельних ділянок тощо); 5) провадження по здійсненню контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження) та цілий ряд інших [3, с.328–330].

На думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенко, що була сформульована в 2001 році, адміністративний процес об'єднує такі види проваджень: 1) провадження по відпрацюванню й прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, які порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і запобіжний заходів; 6) провадження по справах про адміністративних правопорушеннях; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна; діловодство [4, с.212].

Структура адміністративного процесу, на думку А.С. Васильєва, що була визначена, також, в 2001 році, є такою: 1) управлінські провадження; 2) юрисдикційні провадження (проводження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження зі скарг) [5, с.194].

Відмінну від інших концепцію запропонувала у 2003 році О.В. Кузьменко, яка об'єднала адміністративні провадження за наявністю або відсутністю в них конфлікту: 1) неконфліктні провадження (нормотворче провадження; дозвільне провадження; реєстраційне провадження; контрольне провадження; атестаційне провадження); 2) конфліктні провадження (проводження у справах про адміністративні делікти; дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні делікти; адміністративно-позовне провадження) [6, с.23].

Також, у 2003 році В.Г. Перепелюк виокремив в структурі адміністративного процесу такі види провадження: 1) реєстраційне провадження; 2) ліцензійно-дозвільне провадження; в) правоуповноважуюче провадження; 3) державно-екзаменаційне провадження; 4) експертно-посвідчувальне провадження; 5) службово-призовне; 6) адміністративно-наглядове провадження; 7) провадження по притягненню осіб до відповідальності; 8) адміністративно-захисне провадження та ін. [7, с.68–70].

Слід зазначити, дослідження проблематики адміністративного процесу переконали дослідників, що такого цілісного явища як «адміністративний процес» в реальності не існує. На думку професора В.Б. Авер'янова, яка була викладена в 2003 році, в найширшому вигляді «адміністративний процес» як «адміністративне правозастосування» нічого конструктивного в собі не містить, оскільки дублює відоме явище «правозастосування». Натомість, серед чотирьох якісно неоднорідних сфер процесуальної діяльності, урегульованої нормами адміністративного права, зокрема: 1) адміністративного судочинства (розгляду справ в адміністративних судах); 2) «управлінського» («позитивного») адміністративного процесу (прийняття нормативних і індивідуальних адміністративних актів); 3) «квазіюрисдикційного» адміністративного процесу (порядку реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб); 4) юрисдикційного адміністративного процесу (порядку застосування заходів адміністративного примусу), «найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення її виключно на сферу адміністративної юстиції» [8, с.42–43].

У роботі О.І. Миколенко, опублікованій в 2004 році, запропонована така концепція структури адміністративного процесу: 1) провадження, що реалізуються в судовому порядку; 2) провадження, що здійснюються органами публічної адміністрації. Дані групи проваджень включає в себе: юрисдикційні провадження (проводження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні

проводження, провадження із розгляду скарг, адміністративне судочинство); провадження управлінського характеру (правопредставницькі провадження, ліцензійно-дозвільні провадження, реєстраційні провадження, державно-захисні провадження) [9, с.114–120].

На думку С.Г. Стеценко, сформульований у 2007 році, адміністративний процес є урегульованим правом порядком розгляду і розв'язання адміністративних справ, що реалізується в рамках діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів. Адміністративну юстицію він пропонує сприймати як складову частину адміністративного процесу, де переважно розглядаються суперечки за принципом «людина проти держави». Водночас адміністративна юстиція є самодостатньою правовою категорією, певна частина якої не охоплюється адміністративним процесом.

Розглядаючи структуру адміністративного процесу, як сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій, вказаний автор, в залежності від суб'єкту розгляду справи вирізняє адміністративні провадження, що реалізуються в діяльності судів та ті, що реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації. В залежності від характеру адміністративної справи, в структурі адміністративного процесу виокремлено юрисдикційні та неюрисдикційні провадження, які у свою чергу поділено на: 1) нормотворчі провадження; 2) установчі провадження; 3) правозастосовні провадження; 4) реєстраційні провадження; 5) атестаційні провадження; 6) контрольно-наглядові повноваження [10, с.258–267].

В навчальному посібнику «Адміністративний процес України» А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник в 2007 році вказали, що адміністративний процес нерозривно пов'язаний із захистом прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб виключно у судовому порядку, розглядом та вирішенням адміністративними судами спорів публічно-правового характеру, а вираження організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності

суб'єктів публічного управління пропонують іменувати адміністративною процедурою. Таким чином, адміністративний процес, на думку авторського колективу, є правою категорією, яка має місце виключно у межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; а адміністративна процедура – правова категорія виключно позасудового характеру [11, с.54 – 55].

О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль вказують, що «адміністративний процес» включає в себе два поняття «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес» та в 2008 році виокремлюють такі види адміністративних проваджень: 1) провадження щодо підготовки та прийняття нормативних актів державного управління; 2) провадження щодо розгляду звернень; 3) провадження в справах про заохочення у сфері державного управління; 4) провадження в справах про дисциплінарні проступки; 5) реєстраційні провадження; 6) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 7) провадження по відшкодуванню матеріальної шкоди [12, с.79–89].

На думку авторського колективу підручнику «Адміністративне право», опублікованого в 2010 році за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй, систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, може бути подано таким чином: 1) провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення; 6) провадження в справах про адміністративні правопорушення; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контролно-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна;

11) діловодство; 12) установче провадження [13, с.212].

Згідно концепції В.І. Тимощука, сформульованій у 2010 році, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Діяльність адміністративних органів, в тому числі щодо прийняття адміністративних актів, вказаний автор вважає некоректним іменувати адміністративним процесом через невідповідність загальній теорії права, історії права загалом та, адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільноти ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства [14, с.171]. Вказаний автор відзначає, що існує низка відмінних концепцій розуміння та визначення адміністративного процесу, які він групує таким чином: 1) деліктна або юрисдикційно-деліктна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу); 2) юрисдикційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство); 3) судочинна (стосується лише адміністративного судочинства); 4) адміністративно-юрисдикційна (передбачає охоплення відносин щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); 5) управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації); 6) позитивно-управлінська (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за виключенням відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); 7) широка (включає будь-яке застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [14, с.83].

Досліджуючи сучасні концепції адміністративного процесу Т.О. Коломоєць у 2011 р. виокремлює: 1) юрисдикційні провадження

(провадження в справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарні провадження; провадження за скаргами осіб) 2) неюрисдикційні провадження (проводження з обробки та прийняття нормативних актів, провадження з прийняття адміністративних актів; провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів; провадження із застосування заходів адміністративного припинення, реєстраційне провадження, дозвільне провадження, установче провадження, провадження з реалізації контрольно-наглядових повноважень, виконавче провадження, атестаційне провадження, провадження з приватизації державного майна, провадження із земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справ, діловодство та ін. [15, с.218–219].

Відповідно до позиції О.В. Кузьменко, яка була сформульована у 2012 році, сучасна система адміністративного процесу будується відповідно до змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, її посадові та службові особи, таким чином виокремлюється три види проваджень в системі адміністративного процесу: 1) адміністративно-процедурні (управлінські, з надання адміністративних послуг; за зверненнями громадян); 2) адміністративно-деліктні (проводження у справах про адміністративні проступки; провадження по застосуванню заходів припинення); 3) адміністративно-судочинські (проводження в адміністративному суді) [16, с.390–391].

Грунтуючись на вищевикладених концепціях сучасного адміністративного процесу, видається можливим визначаючи зміст адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації. Слід відзначити, що його складають, по-перше, юрисдикційні, по-друге, неюрисдикційні адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації. У свою чергу, юрисдикційні адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації доцільно поділити на судові та позасудові. Судові – стосуються адміністративного судочинства та участі у судовому процесі органів

публічної адміністрації. Позасудові юрисдикційні адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації стосуються дисциплінарного провадження та провадження щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Юридическая процессуальная форма: Теория и практика / под общ. ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшнева. – М. : Юрид. лит., 1976. – 279 с.
2. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 358 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.
5. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учебн. пособие. – Х. : Изд-во «Одиссей», 2001. – 224 с.
6. Кузьменко О. В. Адміністративний процес : сутність та структура / О. В. Кузьменко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 22–26.
7. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
9. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 194 с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
11. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 599 с.

12. Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К. : Всеукр. асоціація видавництв «Правова єдність», 2008. – 536 с.
13. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
14. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
15. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
16. Курс адміністративного права України : підручник/ В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

**Басова Ю. Ю. Адміністративні процесуальні форми діяльності органів публічної адміністрації / Ю. Ю. Басова // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 71–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12bjjora.pdf>**

Здійснено аналіз сучасного змісту адміністративного процесу та на його основі сформульовано зміст адміністративних процесуальних форм діяльності органів публічної адміністрації.

\*\*\*

**Басова Ю.Ю. Административные процессуальные формы деятельности органов публичной администрации**

Осуществлен анализ современного содержания административного процесса и на его основе сформулированы содержание административных процессуальных форм деятельности органов публичной администрации.

\*\*\*

**Basova Ju.Ju. Administrative Procedural Forms of Activity of Organs of Public Administration**

The analysis of the current contents of the administrative process and based on it formulated the content of administrative procedural forms of public administration.