

ЛІТЕРАТУРА

1. Лунеев В.В. Преступность XX века: Мировой криминологический анализ. –М.: НОРМА, 1999. –459 с.
2. Криминология: Учебник /Под общ. ред. А.И. Долговой. –М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
3. Криминология: Учебник /Под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. –М.: Юрист, 1995.
4. Криминология: Учебник /Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. –М.: Изд-во БЕК, 1998.

5. Crime Trends and Criminal Justice Operations at the Regional and Interregional Levels. –New York, 1993.

6. Results of the Fourth United National Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems. Interim report prepared by the Secretariat. A/CONF. 169/15. 20 Dec. 1994

7. Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America. HEUNI. –Helsinki, 1995.

Надійшла до редколегії 23.06.2003

ФРОЛОВА Е.Г. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПНОСТИ В ВЫСОКОРАЗВИТЫХ СТРАНАХ МИРА

На основе обзора зарубежных литературных источников предоставлена общая характеристика преступности в высокоразвитых странах мира.

FROLOVA E.G. THE GENERAL CHARACTERISTIC OF CRIMINALITY IN THE ADVANCED COUNTRIES OF THE WORLD

On the basis of the review of foreign references the general characteristic of criminality in the advanced countries of the world is given.



В.Ю. ШИЛЬНИК

Національний університет внутрішніх справ

УДК 351.95

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Визначено адміністративний процес як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, зміст якої складає розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, що виникають у сфері державного управління, в порядку реалізації завдань і функцій виконавчої влади.

Одним з ключових понять адміністративного права є поняття “адміністративний процес”, яке завжди привертало увагу науковців, а його розуміння віддзеркалювало домінуючі уявлення про сутність і призначення адміністративного права і державного управління. Варто звернутися до робіт минулих років, аби пересвідчитися, які зрушення відбулися з тих часів в розумінні цього явища [1-4]. У історичному плані відомо три основні підходи до поняття адміністративного процесу. Перший з них, започаткований Г.І. Петровим та С.С. Студенікіним, ґрунтується на широкому визначенні адміністративного процесу як сукупності певних процесуальних правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність. Другий підхід, обґрунтований Ю.М. Козловим, В.Д. Сорокіним, О.Є. Луньовим, базується на тому, що адміністративний процес -

це порядок правозастосовчої діяльності органів державного управління. А представники третього підходу, Н.Г. Саліщева, О.І. Іванов та інші, визначають адміністративний процес як порядок застосування заходів адміністративного примусу [5, с.2].

Українська наукова думка поступово відмовляється від широкого розуміння адміністративного процесу як реалізації будь-якої матеріальної адміністративної правової норми. Правильніше щодо управлінського процесу, на думку О. Крупчана, вести мову про порядок спільної реалізації приватними особами, органами, посадовими особами своїх статусів та порядок вирішення спорів щодо їх порушення [6, с.84]. Саме наголос на правозастосуванні дозволяє заперечити твердження про “нероздільність” матеріальної та процесуальної сторони позитивної управлінської діяльнос-

ті. Вважалося, що статистику та динаміку адміністративного процесу неможливо розділити [7, с.102]. Однак, на нашу думку, через відсутність різниці у юрисдикційному та позитивному застосуванні, як формах реалізації правових норм, останнє (позитивне правозастосування) так же легко можна відокремити від сфери дії матеріального права, як і "обов'язкову форму юрисдикційної діяльності апарату управління". До сфери "статистиці" з точки зору процесу можна віднести всі форми безпосередньої реалізації органами виконавчої влади правових норм, у тому числі й виконання обов'язку розглянути конкретну справу. До сфери динаміки належить власне адміністративний розгляд, що за своїм змістом є застосуванням матеріальної норми.

Для формування сучасних науково-методологічних і правових засад адміністративної реформи необхідні відповідні дослідження сутності і особливостей адміністративного процесу в сучасних умовах. Для виконання цього завдання розглянемо зазначене поняття на концептуальному рівні, через співвідношення і визначення категорій, за допомогою яких ми можемо передати зміст адміністративного процесу. Слово "процес" походить від латинського "processus", що означає рух вперед, просування, течія, хід [8, с.8]. У найбільш загальному розумінні процесом вважається сукупність цілеспрямованих послідовних дій, що мають на меті досягнення бажаного певного (заздалегідь визначеного) результату, а також порядок здійснення певної діяльності (наприклад, педагогічний процес, законодавчий процес, процес наукового дослідження тощо). В той же час, семантичне слово "процес" може означати течію подій, наслідки яких непередбачені, принципово невизначені (наприклад, процес зростання соціальної напруженості). В межах юридичної науки фактор цілеспрямованості у розумінні процесу виражений більш чітко і рельєфно. Саме тому поняття "процес" набуває в юридичному своєму сенсі значно глибшого змісту як - розгортання сутності, форма існування цієї сутності [9, с.26].

Першим провів розподіл права на матеріальне і процесуальне німецький учений Оскар Бюлов в своїй праці "Die Lehre von den Prozesseinreden und Prozessvoraussetzungen" (1868) [10], де він сформулював процес як юридичні відносини між сторонами і судом. Необхідно зазначити, що процесуальне право до О. Бюлова також було відоме. Усяке право, в тому числі і процесуальне, в різноманітних формах існує об'єктивно, незалежно від нашої волі, але теоретичне осмислення даного явища вперше було дано саме ним. Зазначимо, що більшість вчених адміністративістів визнають означений вище поділ права як первинне теоретичне підґрунтя для подальших досліджень в галузі права та управлінської діяльності зокрема. Але як свідчить неоподинака практика, досить часто в матеріальних кодексах містяться процесуальні норми, а норми процесуальних кодексів називають матеріальним правом [11, с.19]. Так, віденський юрист Меркль підтверджує, що любий адміністративний акт є процес [12, с.23]. Лагіноамериканські вчені говорять в цьому випадку про "параюрисдикційні" або "квазисудові" функції адміністрації [13, с.393].

Адміністративний процес є юридичною діяльністю органів державного управління по вирішенню індивідуально-конкретних справ, яка здійснюється в рамках правових відносин, що виникають у процесі цієї діяльності [14, с.66]. Проте й юридична діяльність органів державного управління, а також правовідносини, що виникають при цьому, лише об'єктивізують адміністративний розгляд, але не вказують на його сутність. Юридична діяльність - це опосередкована правом професійна, державно-владна, управлінська, трудова діяльність компетентних органів і посадових осіб, пов'язана з виконанням суспільних функцій [15, с.67]. У процесуальних відносинах, очевидно, присутня тільки та частина цієї діяльності, що врегульована процесуальними нормами. Позапроцесуальна діяльність лише у своїй основі врегульована процесуальними принципами та нормами матеріального адміністративного права, що закріплюють завдання та функції органу управління.

Суть процесу як розгляду справи полягає у способах участі в ньому об'єктів управління (фізичних і юридичних осіб). Такі способи складають механізм реалізації суб'єктивних прав указаних суб'єктів права. Розгляд у результаті такого підходу набуває значення, протилежного до того, що пропонується В.І. Антиповим. На його думку, розгляд справи особисто керівником органу носить характер внутрішнього інтелектуально-вольового акту, і прийняття в ньому участі громадянином є проблематичним [16, с.48]. Однак припис закону про присутність особи на розгляді полягає не в пасивному вислуховуванні нею міркувань членів колегіального правозастосовчого органу, а в участі в обговоренні її питання нарівні з одноособовим чи колегіальним органом.

В широкому розумінні адміністративний процес звичайно визначають як "сукупність послідовних дій, врегульованих правовою нормою, які забезпечують певний порядок діяльності органу (посадової особи) виконавчої влади щодо застосування і реалізації адміністративно-правових норм" [17, с.40]. Адміністративний процес можна розглядати широко - як сукупність усіх дій, які здійснюються суб'єктами (носіями) влади для реалізації своєї компетенції. Сама державно-управлінська діяльність у всіх її різноманітних проявах трактується, таким чином, як адміністративний процес. На нашу думку, таке надмірно розширене тлумачення заважає правильному розумінню сутності та своєрідності адміністративного процесу. Більш прийнятним є інше широке тлумачення адміністративного процесу, якого дотримуються, наприклад, Д.Н. Бахрах [18, с.153-156], Ю.П. Битяк [19, с.189], Ю.О. Тихоміров [20]. Їх тлумачення адміністративного процесу охоплює усі індивідуальні справи, які розглядаються органами управління. Інколи діяльність з управління і процесуальна діяльність ототожнюються [21, с.182-185].

У вузькому розумінні (воно знайшло відображення в працях, наприклад, Н.Г. Саліцевої, О.О. Дьоміна, А.Ф. Клеймана, В.А. Лорія та ін.) адміністративний процес - це врегульована законом адміністративно-процесуальна діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції - утворюва-

жених (компетентних) виконавчих органів (посадових осіб) по застосуванню норм матеріального права під час розв'язання адміністративно-правової справи або під час розгляду справ про адміністративно-правові порушення [17, с.40]. Принципове (дефінітивне) значення має те, що призначенням процесу є реалізація норм матеріального права. Діяльність з реалізації матеріальних адміністративно-правових норм також можна розглядати як вузьке тлумачення адміністративного процесу. Звичайно, не можна вважати зазначені підходи (або якийсь один з них) хибними чи, навпаки, вичерпно задовольняючими усі вимоги щодо тлумачення зазначеного явища. Оцінюючи ці два підходи до розуміння адміністративного процесу, варто визнати право на існування кожного з них. З фактичного боку, дійсно, ототожнення управлінської діяльності із процесуальною є виправданим. Проте чинне адміністративне законодавство України та підзаконні адміністративно-правові норми не містять доброякісної (принаймні, повною мірою) юридичної основи для того, щоб можна було керуватися широким (згаданим першим) розумінням адміністративного процесу. Все це свідчить про те, що стійких основ для широкого розуміння адміністративного процесу немає, а адміністративно-процесуальне законодавство в завершеному та універсальному вигляді відсутнє. На нашу думку, таке становище природно витікає з поточного стану розвитку новітньої державності, загальної неусталеності новостворюваного державного організму, недостатньо чітко визначених пріоритетів правової творчості тощо.

Для формування адекватного сучасним реаліям і сучасному розумінню завдань права, розуміння сутності адміністративного права і процесу як юридичних феноменів, виправданим, на нашу думку, є розгляд адміністративного процесу у двоякому сенсі: по-перше, як порядку реалізації органами, громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері і, по-друге, як порядку розгляду колізій і спорів з приводу їх порушень. Останнє віддзеркалює ухил до юрисдикційного тлумачення категорії, що було властиве правознавцям раніше і було цілком виправданим, якщо взяти до уваги специфічну "філософію" радянського права і відповідну правозастосовчу практику. Зауважимо, що на дуалістичну природу адміністративного процесу дедалі частіше звертають увагу в літературі [22, с.383; 23, с.165].

Якісна сутність адміністративного процесу полягає в тому, що: по-перше, він є правомірним порядком реалізації громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері; по-друге, процесуальне становище громадянина виражається в тому, що він має встановлені процесуальні права та обов'язки і фактичну можливість реалізувати їх у ході розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ; по-третє, громадянин може виступити ініціатором юрисдикційного процесу своїми відповідними діями (наприклад, поданням скарги, заяви тощо), вимагати від органів і осіб, уповноважених вирішувати справу, ознайомлення з матеріалами справи, надавати докази, давати пояснення тощо. Наприклад, до ознак, які

дозволяють розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, В.К. Колпаков відносить: наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ (це сфера державного управління); особливі правила вирішення адміністративних справ, які закріплені в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу); обов'язкова участь у вирішенні таких справ органів державного управління або їх посадових осіб; додержання принципів адміністративного процесу [24, с.314].

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і, насамперед, від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу, і вони полягають у наступному:

- адміністративний процес реалізується у державному управлінні, кримінальний і цивільний - при виконанні правосуддя;

- адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини, він є юридичним вираженням управлінської діяльності;

- адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а включає й діяльність по реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний - переважно юрисдикційним. Отже правоохоронна функція в адміністративному процесі займає підпорядковане місце, а в кримінальному і цивільному - головне;

- адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно і, в основному, органами першої інстанції. Для кримінального і цивільного процесу характерно розташування проваджень за інстанціями, тобто "за просуванням" справи - в суді першої інстанції, касаційне провадження, наглядове провадження;

- адміністративний процес реалізується іншими суб'єктами, ніж кримінальний і цивільний. Це органи і посадові особи виконавчо-розпорядчої системи держави. Причому всі вони виконують крім адміністративно-процесуальних й інші функції. Кримінальний і цивільний процеси здійснюються обмеженням колом органів (суди, органи попереднього розслідування), які спеціально створені з цією метою;

- будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність та взаємозв'язок з нормами адмініст-

ративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного та ін.);

- поряд з реалізацією правозастосовних функцій, адміністративний процес значною мірою пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів;

- специфіку адміністративного процесу відображає і його структура, яка включає до себе струнку систему процесуальних дій, що мають як юрисдикційний, так і не юрисдикційний характер.

На основі викладеного, адміністративний процес може бути визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб), зміст якої складає розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів про право), що виникають у сфері державного управління, в порядку реалізації завдань і функцій виконавчої влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Застрожная С.К. Советский административный процесс: Учеб. пособие. - Воронеж: Воронеж, ун-т, 1985. - 100 с.
2. Иванов В.А. Советский административный юрисдикционный процесс // Государство и право. -1980. -№ 6. - С.30-37.
3. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. -М.: Юрид. лит., 1964. -158 с.
4. Сорокин В.Л. Проблемы административного процесса. -М.: Юрид. лит., 1968. -142 с.
5. Державне управління в Україні: Навч. посібник /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. -К., 1999. -265 с.
6. Крупчан О. Запровадження адміністративної юстиції // Вісник Академії правових наук України. -1998. -№ 2. -С.80-86.
7. Советское административное право. Государственное управление и административное право. -М., 1978. - 562 с.
8. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь. -М.: Русский язык, 1976. -1096 с.
9. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. -1998. -№ 8. - С.5-32.
10. Oscar Bulow. "Die Lehre von den Prozesseinreden und Prozessvoraussetzungen". -1868. -324 с.
11. Демин А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Государство и право. -2001. -№ 6. -С.16-24.
12. Mer. Teoria general de derecho administrative. - Mexico, 1975. -423 p.
13. Vijal Perdomo, Jaime. Derecho administrative. - Bogota, 1985. -393 p.
14. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. -М., 1972. -231 с.
15. Мельников Ю.И., Рудкин Ю.Д. О процессуальном в юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды -Ярославль, 1989. -С.60-70.
16. Антипов В.И. Научно-практический комментарий Закона Украины «Об обращении граждан». -К.: ИВУ «Правові джерела», 1997. -54 с.
17. Словарь административного права /Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. и др. -М.: Фонд "Правовая культура", 1999. -320 с.
18. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник - М.: Изд-во БЕК, 1996. -368 с.
19. Адміністративне право України: Підручник /За ред. Ю.П. Битяка. -Х.: Право, 2000. -520 с.
20. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. - 1998. -№ 1. -С.5-14.
21. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. -М.: Юридическая литература, 1988. -320 с.
22. Административное право: Учебник /Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. -М.: Юрисп, 1999. -728 с.
23. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. -Х.: ООО "Одиссей", 1999. -224 с.
24. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 1999. -733 с.

Надійшла до редакції 05.06.2003

ШИЛЬНИК В.Ю. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Определен административный процесс как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность органов исполнительной власти, содержание которой составляет рассмотрение и решение индивидуальных административных дел, возникающих в сфере государственного управления, в порядке реализации задач и функций исполнительной власти.

SHIL'NIK V.YU. CONCEPT, ESSENCE AND FEATURES OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN MODERN CONDITIONS

Administrative process is determined as the activity of enforcement authorities settled by administrative-remedial norms which contents makes consideration and the decision individual administrative has put, arising in sphere of the government, by way of realization of problems and functions of executive authority.