

УДК 342.9, 342.736

М. В. Джафарова

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ТА СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Широкомасштабні соціально-економічні й суспільно-політичні зміни, які відбуваються в Україні останнім часом, суттєво впливають на розвиток права й викликають необхідність оновлення фундаментальних правових інститутів. Питання, пов'язані зі становленням держави в умовах фактичної відсутності необхідного для налагодження ефективного державного управління досвіду, радикальною зміною ідеологічних установок, зобов'язань нашої держави перед європейським і світовим співтовариством, викликали активізацію нормотворчої діяльності.

Наразі необхідним стає переосмислення концептуальних засад побудови тих чи інших правових інститутів з урахуванням вимог сьогодення, приведення їх у відповідність до нагальних потреб суспільства. Не є винятком й такий самостійний процесуальний інститут, як інститут адміністративного оскарження.

Аналіз сучасних наукових праць із юридичних наук показує, що останнім часом багато вітчизняних учених присвячують свої наукові дослідження питанням, пов'язаним із визначенням сутності та змісту адміністративного провадження й адміністративного оскарження (праці В. Авер'янова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Гаращука, І. Голосніченка, Е. Демського, Ю. Козлова, В. Колпакова, А. Коренева, О. Кузьменко, І. Лазарева, О. Лагоди, О. Мельникова, О. Миколенка, Г. Петрова, Ю. Старілова, В. Тимощука, Ю. Тихомирова, Н. Тищенко та інші). Однак відсутність одностайності серед науковців щодо змістового навантаження процесуальної категорії адміністративного провадження, а також реформаційні процеси у сфері національної системи адміністративного процесуального права обумовлюють необхідність перегляду існуючих наукових точок зору до розуміння сутності поняття «адміністративне провадження», вимагають з'ясування й уточнення особливостей його використання в сучасних умовах.

Метою статті є дослідження категорії «адміністративне провадження» як одного з ключових понять у науці адміністративного процесуального права, що передбачає перегляд та аналіз сучасних наукових позицій для визначення сутності та змісту адміністративного провадження, з'ясування основних переваг і недоліків таких підходів.

У загальній теорії права провадженням називають якісно однорідну групу процедурно-процесуальних дій щодо владної реалізації відокремлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднує кінцева мета, потреби професійної спеціалізації праці стосовно правозастосування, міркування про підвищення ефективності правового регулювання [1, с. 461].

О. Скакун розглядає процесуальні провадження як комплекс взаємозумовлених і взаємозалежних процесуальних дій, завдяки яким: а) утворюються процесуальні правовідносини; б) установлюються обставини виникнення юридичної спра-

ви, доказуються зібрані факти; в) оформлюється рішення в процесуальних актах; г) застосовуються заходи до виконання прийнятого рішення [2, с. 567].

Що стосується сутності та змісту адміністративної процесуальної діяльності, то вона відображається через способи й форми її здійснення в порядку, врегульованому законом. Своє втілення така діяльність знаходить у встановлених адміністративно-процесуальних формах і порядку розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Крім того, в адміністративно-процесуальній літературі переважно робиться акцент на тому, що адміністративне провадження виступає особливим видом адміністративної діяльності з вирішення справ певної категорії на підставі загальних і спеціальних процесуальних норм [3, с. 337–338].

Більшість авторів (О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, А. Васильєв, Л. Коваль, М. Тищенко та інші [4, с. 198–199; 5, с. 132]) визначають провадження через поняття адміністративно-процесуальної діяльності, тобто як низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках також інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на розгляд і вирішення адміністративних справ. Вважаємо, що в наведених твердженнях немає протиріччя. Варто погодитися з М. Масленниковим, який вважає, що будь-яке провадження в юридичному процесі потрібно розглядати у двох аспектах: як процесуально-правовий інститут і як структурну частину відповідного виду процесу [6, с. 16].

Одну з найбільш виважених та обґрунтованих позицій щодо розуміння змісту адміністративного провадження висловлював В. Авер'янов. Зокрема, на його думку, однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є значно ширше порівняно з кримінальним і цивільним процесом коло охоплюваних суспільних відносин. Це зумовлює структуру адміністративного процесу як сукупність окремих проваджень, кожне з яких становить певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ. Поділ адміністративного процесу на окремі адміністративні провадження відображає об'єктивну потребу суспільного поділу праці та спеціалізації діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність. При цьому виділення конкретних проваджень у межах адміністративного процесу пов'язане з необхідністю регулювання певних якісно однорідних адміністративно-процесуальних правовідносин [7, с. 545].

Цим самим учений підкреслює, що адміністративне провадження, яке, на відміну від адміністративного процесу, здійснюється у відокремленій (за завданнями та процедурами) чітко визначеній процесуальній формі. Отже, структура адміністративного процесу включає комплекс окремих адміністративних проваджень, кожне з яких складає певну єдність послідовно взаємопов'язаних виконуваних процесуальних дій, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Схожу думку має З. Спільник, який із процесуальної точки зору визначає сутність адміністративного провадження як частини адміністративного процесу, що об'єднує групу однорідних процесуальних відносин, для розгляду й вирішення

яких встановлено певну процедуру, що завершується оформленням отриманих результатів у відповідних документах [8, с. 423–425]. Такий підхід свідчить, що адміністративне провадження – це основана на законі діяльність органів і посадових осіб, уповноважених розглядати відповідні адміністративні справи, яка здійснюється в особливому адміністративно-процесуальному порядку з метою об'єктивного розв'язання справи в повній відповідності до закону.

Адміністративно-процесуальну діяльність, здійснену в межах конкретної адміністративної справи, В. Колпаков та О. Кузьменко називають провадженням в адміністративній справі, або адміністративним провадженням. Тим самим адміністративно-процесуальна діяльність, на їх думку, конкретизується й об'єктивується в межах конкретних адміністративних проваджень. Саме адміністративні провадження є структурними складовими адміністративного процесу, а їх сукупність – носієм ознак адміністративного процесу [9, с. 211].

Деякі вчені зазначають, що термін «адміністративне провадження» містить у собі різні смислові навантаження. Це пояснюється тим, що, по-перше, це певні правовідносини, що охороняються названим провадженням і відрізняються предметною характеристикою та спорідненістю з відповідними матеріальними відносинами. По-друге, під терміном «провадження» розуміють і відмінний від інших проваджень порядок розгляду юридичних справ. По-третє, цей термін означає прийняття в справі рішення, яке відрізняється від рішення в іншому провадженні.

Отже, адміністративне провадження – це послідовна діяльність публічної адміністрації, врегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду й вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ [10, с. 432].

Що стосується специфічних рис адміністративного провадження, які дозволяють його відокремити від проваджень в інших процесуальних галузях права, то в адміністративно-правовій науці поширеною є точка зору, згідно з якою до особливостей адміністративного провадження зараховують такі ознаки: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; ґ) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і його виконання [11, с. 201].

Отже, можна виділити такі ознаки адміністративного провадження: 1) воно є однорідною групою організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій; 2) ці дії виконуються з метою реалізації відокремлених матеріальних адміністративно-правових норм і є цілеспрямованими; 3) адміністративне провадження – частина адміністративного процесу; 4) воно завершується оформленням процесуального акта.

Свого часу Н. Саліщева вказувала, що адміністративне провадження охоплює всі сторони діяльності державного апарату, починаючи від підготовки й видання актів управління та закінчуючи матеріально-технічними діями. Воно охоплює широке коло суспільних відносин у сфері державного управління й за своїм змістом може бути поділене на три види: а) провадження, пов'язане із здійсненням завдань внутрішньої організації апарату управління; б) провадження, що опосередковує взаємовідносини цього державного органу з іншими державними органами, установами,

підприємствами, які не входять до його системи; в) провадження в справах, пов'язаних із відносинами між громадянами чи громадськими організаціями й виконавчо-розпорядчими органами. Різниця між процесом і провадженням полягає також у тому, що провадження регулюється за допомогою організаційних норм, які становлять певну групу норм матеріального адміністративного права [12, с. 9].

Крім того, Н. Саліщевою було здійснено одну з перших спроб класифікації адміністративних проваджень. Запропонована класифікація не мала підтримки, проте стала в подальшому суттєвим поштовхом до вивчення цього питання іншими вченими. Так, В. Сорокін намагався знайти єдиний критерій для класифікації, який би надав можливість згрупувати різні види справ. На його думку, критерієм, що дає можливість згрупувати однорідні індивідуально-конкретні справи, які становлять предмет відповідного виду адміністративного провадження, є характер індивідуально-конкретних справ. Під характером В. Сорокін розумів комплекс суттєвих ознак, притаманних такій групі справ, які потребують у зв'язку із цим специфічної процедури вирішення [13, с. 76].

Цікаву думку має О. Когут. Так, аналіз співвідношення адміністративного процесу з адміністративними провадженнями, зміст і класифікація останніх дозволили вченому зробити висновок про те, що, враховуючи тісний зв'язок адміністративного процесу з державним управлінням, необхідно розділяти адміністративні провадження за змістом адміністративно-процесуальної діяльності на такі види: процедурні (пов'язані з діяльністю правозастосовчого характеру, за якої відбувається реалізація диспозиції відповідної адміністративно-правової норми) і юрисдикційні (пов'язані з правоохоронною діяльністю, спрямованою на реалізацію санкції відповідної норми) провадження [14, с. 3].

Відзначаючи наявність низки процесуальних відносин у сфері адміністративного права, В. Авер'янов пропонує виділяти самостійні процесуальні інститути, зокрема такі: 1) інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень, що регулює різноманітні процедури та провадження або оперативно-розпорядчого, або службового характеру; 2) інститут нормотворчих адміністративних проваджень, який регулює підготовку й видання органами публічної адміністрації нормативно-правових актів; 3) інститут «сервісних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв приватних осіб (зокрема, з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг), а також процедури розгляду скарг приватних осіб («спірні» провадження); 4) інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, зокрема застосування адміністративних стягнень, а також заходів дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців [15, с. 9–10].

Однак поряд із юрисдикційними й управлінськими видами адміністративних проваджень існує й інший вид адміністративних проваджень, а саме провадження з адміністративного судочинства, застосування яких чітко регламентується нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Отже, враховуючи вищенаведений науковий підхід В. Авер'янова, можна встановити, що всі провадження за формою їх здійснення можна поділити на такі гру-

пи: а) адміністративні провадження у сфері державного управління; б) провадження з адміністративного судочинства; в) адміністративно-юрисдикційні провадження.

Таким чином, ми з'ясували, що, незважаючи на наявні розбіжності позицій різних учених-адміністративістів щодо юридичної природи, сутності й дефініції поняття «адміністративне провадження», їх погляди збігаються в одному: зазначену складову адміністративного процесу розглядають як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій із вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета, або як адміністративну процесуальну діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється в межах конкретної адміністративної справи для її вирішення.

Виходячи із зазначених підходів, під адміністративним провадженням розуміємо основний елемент адміністративного процесу, що являє собою системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених дій, які, по-перше, складають певну сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що відзначаються предметною характеристикою й пов'язаністю з відповідними матеріальними відносинами; по-друге, вказують на необхідність встановлення й обґрунтування всіх обставин і фактичних даних певної індивідуальної адміністративної справи; по-третє, обумовлюють необхідність закріплення, оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах.

Література

1. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. проф. М. Марченко. – И. : ИКД Зерцало-М, 2002- . – Т. 2. – 2002. – 528 с.
2. Скакун О Теорія права і держави : [підручник] / О. Скакун. – К. : Правова єдність ; Алерта, 2014. – 524 с.
3. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 230 с.
4. Адміністративне право України : [підручник для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 224 с.
5. Коваль Л. Адміністративне право України (Загальна частина) : [курс лекцій] / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.
6. Масленников М. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М. Масленников. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1990. – 207 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. [підручник] / ред. кол. В. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004- . – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
8. Спільник З. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» / З. Спільник // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2001. – Вип. 36. – С. 423–425.
9. Колпаков В. Адміністративне право України : [підручник] / В. Колпаков, О. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
10. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух] ; за ред. В. Сущенко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 780 с.
11. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : [навчальний посібник] / Е. Демський. – К. : Атіка, 2008. – 496 с.
12. Салищева Н. Административный процесс в СРСР / Н. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
13. Сорокин В. Проблемы административного процесса / В. Сорокин. – М. : Юридическая литература, 1968. – 144 с.
14. Когут О. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію :

автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Когут ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2004. – 19 с.

15. Авер'янов В. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

Анотація

Джафарова М. В. Актуальні проблеми визначення правової природи та сутності адміністративного провадження. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню категорії «адміністративне провадження», її поняття, значення й ролі в адміністративному процесі України. Проаналізовано низку наукових підходів щодо визначення обсягу категорії «адміністративне провадження», досліджено її правову природу, висловлено власні погляди щодо формулювання цього поняття.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, провадження, процесуальна діяльність, адміністративно-процесуальні норми, адміністративна справа.

Аннотация

Джафарова М. В. Актуальные проблемы определения правовой природы и сущности административного производства. – Статья.

Статья посвящена исследованию категории административного производства, ее понятия, значения и роли в административном процессе Украины. Проанализированы научные подходы относительно содержания категории «административное производство», исследована ее правовая природа, выражено собственное мнение касательно формулирования данного понятия.

Ключевые слова: административное процессуальное право, производство, процессуальная деятельность, административно-процесуальные нормы, административное дело.

Summary

Dzhaifarova M. V. Actual problems of determination legal nature and essence of administrative execution. – Article.

The article is devoted to the research of category of the administrative execution, its concept, significance and place in the administrative proceedings of Ukraine. A number of scientific approaches to define the concept of administrative execution notion is analyzed. Its legal nature is researched author's own views according to its formation are expressed. The author determines the stated category as an aggregate of legal subjectily.

Key words: administrative procedural law, execution, procedural activity, administrative procedural norms, administrative affair.

УДК 351.82

О. О. Кахович, Р. С. Южека

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Державне регулювання має значний вплив на розвиток національної економіки країни, тому його дослідження є важливим аспектом. У будь-якій країні держава бере участь у регулюванні економіки. Держава через свою особливу роль у суспільстві за всіх часів тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Ефективна система державного регулювання економіки забезпечує сталий розвиток основних напрямів економічної й соціальної діяльності країни. Основним прямим методом державного регулювання національної економіки є правове регулювання, яке здійснюється за допомогою розробки та прийняття законодав-