

ПОНЯТТЯ

адміністративного процесу, його ознаки, принципи, структура, класифікація



В. О. Тімашов

здобувач Міжрегіональної академії управління персоналом

Розглянуто поняття адміністративного процесу, проаналізовано його ознаки, визначені принципи та структура, наведена класифікація.

Ключові слова: адміністративний процес, юрисдикція, конфліктні провадження, неконфліктні провадження, конфліктологія, норма права, процес, процесуальне право, правове регулювання, процедура. *Рассмотрены понятия административного процесса, проанализированы его признаки, определены принципы и структура, приведена классификация.*

Ключевые слова: административный процесс, юрисдикция, конфликтные производства, неконфликтные производства, конфликтология, норма права, процесс, процессуальное право, правовое регулирование, процедура.

The notion of administrative process, these signs it, the principles and structure, a classification.

Keywords: administrative process, jurisdiction, conflict proceeding, no conflict of proceedings, Conflict, the rule of law process, procedural law, regulation, procedure.

У науці адміністративного права не склалося усталеного та єдиного розуміння адміністративного процесу, тому існує багато різних поглядів щодо його структури і властивих йому ознак та принципів. Можна виділити принаймні три основні підходи до визначення поняття «адміністративний процес».

Оскільки поняття адміністративного процесу притаманне правовій державі, йому присвятили увагу фахівці різних галузей наук, таких, як психологія, філософія, юриспруденція, історія та ін. Видано багато статей, посібників і монографій про адміністративний процес, його розвиток та взаємодію з іншими галузями законодавства. Існує немало джерел, що дають стабілізовані поняття, пов'язані з адміністративним правом.

У нашій статті представлені узагальнені думки різних вчених щодо поняття адміністративного процесу з урахуванням різних підходів до самого значення. Розкриті поняття термінів «процес» та «процесуальне право», «провадження» і «процесуальне провадження», наведено основні ознаки та принципи адміністративного процесу, виділено стадії адміністративно-процесуальної діяльності, а також надано перелік юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень, їх класифікація та властиві їм ознаки.

Перший підхід (т. зв. «юрисдикційний») передбачає його вузьке і широке розуміння.

У вузькому розумінні адміністративний процес — це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, насамперед, адміністративних стягнень. Тобто адміністративний процес — це провадження в справах про адміністративні правопорушення. У цьому розумінні адміністративний процес має виключно юрисдикційний (правоохоронний) зміст.

Відповідно до другого підходу (т. зв. «управлінський»), його ще називають широким розумінням адміністративного процесу, останній пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої діяльності органів державного управління, а у передбачених законодавством випадках і іншими, уповноваженими на те органами. Іншими словами, в широкому розумінні адміністративний процес — це вся сукупність адміністративних проваджень. Такий підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й регулятивну, тобто всю нормотворчу та правозастосовчу діяльність адміністративних органів. Щодо органів виконавчої влади та інших державно-управлінських структур, органів місцевого самоврядування може застосовуватися термін «публічна адміністрація». Отже, адміністративний процес у широкому розумінні охоплює діяльність публічної адміністрації.

Останнім часом широке розуміння адміністративного процесу поширюється і на діяльність адміністративних судів з вирішення адміністративних справ, тобто адміністративне судочинство, хоча це твердження полемічне. Певна частина вчених-адміністративістів, які поділяють широке розуміння адміністративного процесу, пропонують виділяти судовий адміністративний процес окремо.

Третій підхід до визначення адміністративного процесу (його можна назвати судочинським) передбачає розуміння юридичного процесу виключно як форми правосуддя. Отже, адміністративний процес у цьому випадку розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів.

У межах цього підходу також існують різні точки зору, наприклад, виділяється

адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) й окремо управлінський процес (правозастосовча діяльність адміністративних органів), або стверджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі носить не процесуальний, а процедурний характер (т. зв. адміністративні процедури).

Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя по адміністративних справах відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, закріпленого в Кодексі адміністративного судочинства, та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства (наприклад, нині розроблено й активно обговорюється проект Адміністративно-процедурного кодексу, який визначає процедури розгляду органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ та адміністративних послуг).

Зокрема, терміни «процес» та «процесуальне право» використовуються в деяких наукових працях як взаємозамінні та ідентичні позначення [1, с. 142-150].

Існує точка зору, що перше з цих понять охоплює групи процесуальних правовідносин, які є підгалуззю (інститутом) адміністративного права, друге — систему правовідносин, які ототожнюються з адміністративною юстицією [2].

Деякі вчені вважають, що адміністративний процес за природою правовідносин взагалі має вважатися не складовою адміністративного права, а самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості [3].

Якщо адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією

адміністративно-процесуальної форми із застосування норм відповідних матеріальних галузей права, то адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Отже, виходячи з широкого розуміння адміністративного процесу, виділяють такі його ознаки та принципи:

- 1) адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовими формами;
- 2) простежується зв'язок адміністративного процесу з матеріальними нормами адміністративного права;
- 3) під час адміністративного процесу виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права.

Тобто адміністративний процес складається з двох частин: діяльності органів державного управління щодо розгляду конкретних справ і відносин між учасниками цієї діяльності.

Адміністративний процес базується на таких принципах, як: верховенство права, законність, охорона інтересів особи і держави; рівність сторін; національна мова; самостійність органів (посадових осіб) у прийнятті рішень; оперативність та доступність; гласність та відкритість, офіційність (публічність), повнота, об'єктивність та неупередженість, етичність у стосунках, економічність, підконтрольність та відповідальність посадових осіб. Крім того, під час здійснення адміністративно-процесуальної діяльності публічної адміністрації повинні втілюватися презумпція невинуватості та презумпція правомірності щодо дій та вимог осіб, які звертаються до державних органів. Її ще називають презумпцією

правомірності правової позиції громадянина.

Адміністративний процес має свою структуру, складається із сукупності проваджень, під якими розуміють діяльність з вирішення певної, порівняно вузької групи однорідних справ. Будь-яке провадження складається з процесуальних стадій, які, у свою чергу, розподіляються на етапи, наповнені діями. Виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- 1) аналіз ситуації (порушення адміністративної справи);
- 2) прийняття рішення по справі;
- 3) виконання прийнятого рішення (завершальна стадія).

Наведений перелік стадій запропонований Д. Бахрахом, але існують й інші погляди щодо цього питання. Так, М. Тищенко додає до цих стадій ще стадію оскарження або опротестування рішення по справі, яка носить факультативний (необов'язковий) характер [4].

У практиці застосування адміністративно-процесуального законодавства необхідно методологічно, послідовно та чітко розмежовувати поняття «процес», «провадження», «окреме провадження», «стадія».

Науковцями сформульовані різні визначення понять «провадження» та «адміністративне провадження». Так, на думку О. Кузьменко, провадження можна визначити як якісно однорідну групу процесуально-процедурних дій із владної реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання.

Ієрархічно систему адміністративного процесу в загальному вигляді можна відобразити так: «адміністратив-

ний процес» — «адміністративне провадження» — «провадження з розгляду конкретної адміністративної справи».

Таким чином, адміністративне провадження – це вид адміністративного процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ.

У науці адміністративного права виділяють чимало проваджень, основними з яких є провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження по зверненнях громадян; дисциплінарне провадження; реєстраційне та дозвільне провадження; контрольно-наглядове провадження; діловодство; провадження по розробці та прийняттю нормативно-правових актів; провадження по розробці індивідуальних актів управління; провадження по застосуванню заходів примусу; провадження по земельних, податкових, пенсійних та інших питаннях; установчі провадження (створення, ліквідація, реорганізація організаційних структур у сфері державного управління); атестаційні провадження; провадження про застосування заохочень, присвоєння почесних звань, нагород.

Існують різні варіанти класифікації адміністративного процесу, які здійснюються шляхом розподілу на певні групи сукупності проваджень на підставі визначеного критерію.

Так, у науковій літературі пропонують розрізнити: адміністративно-правотворчий, адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий), адміністративно-юрисдикційний процеси (В. Колпаков); адміністративно-процедурний та адміністративно-юрисдикційний (Ю. Козлов, Л. Попов, І. Голосніченко); адміністративно-розпорядчий та адміністративно-охоронний (П. Кононов);

адміністративно-установчий, адміністративно-правотворчий, адміністративно-правозастосовчий та адміністративно-контрольний (М. Тищенко) тощо [4, 5, 6].

Крім того, всі провадження поділяють на юрисдикційні та неюрисдикційні (М. Тищенко виділяє установчі, правотворчі, правоохоронні та правонаділяючі провадження); конфліктні та неконфліктні (О. Кузьменко). Існують також інші класифікації.

Юрисдикційні провадження – це провадження, для яких характерні такі ознаки: 1) наявність спору; 2) належне процесуальне оформлення; 3) змагальність сторін у провадженні; 4) обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта; 5) розмаїття органів, уповноважених розглядати адміністративні справи.

До зазначених проваджень слід віднести такі:

- провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- дисциплінарне провадження;
- провадження за скаргами осіб.

Неюрисдикційні провадження – це провадження, для яких непритаманна наявність ознак юрисдикційного характеру.

До неюрисдикційних проваджень відносять такі:

- провадження з обробки та прийняття нормативних актів;
- провадження з прийняття індивідуальних актів управління;
- провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів;
- провадження із застосування заходів адміністративного припинення;
- реєстраційне провадження;
- дозвільне провадження;
- установче провадження;
- провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- виконавче провадження;
- атестаційне провадження;

— провадження з приватизації державного майна;

— провадження по земельних, екологічних, фінансових, бюджетних та податкових справах;

— діловодство та ін.

На сучасному етапі назріла потреба (і це активно обговорюється) в удосконаленні законодавчої бази щодо регулювання питань порядку здійснення як юрисдикційних (дисциплінарного та провадження по адміністративних правопорушеннях), так і неюрисдикційних проваджень, або, виходячи з іншого підходу, адміністративних процедур. Зокрема, це стосується провадження по зверненнях громадян, реєстраційного та дозвільного провадження тощо.

Одним із таких критеріїв класифікації можна назвати рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг і правового регулювання процедури їх надання, зокрема: 1) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента України, Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади України); 2) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); 3) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли здійснюються водночас і централізоване, і локальне регулювання).

Така класифікація дає змогу виробити кілька правил щодо впорядкування системи надання адміністративних послуг, особливо послуг з локальним регулюванням.

По-перше, необхідно відповідально підходити до запровадження нових видів послуг і зважати на людські, фінансові та технічні ресурси для надання якісних послуг. Не повинно бути ситуацій, коли орган влади вирішив видавати дозволи на щось, хай і обґрунтовано, але при цьо-

му ще не розв'язав питання процедури надання цієї послуги і не створив матеріально-організаційних умов для її надання.

По-друге, стосовно «локальних» адміністративних послуг найбільшу активність у частині перегляду та вдосконалення організації їх надання можуть проявити органи місцевого самоврядування. Як показує практика, в багатьох випадках у локальних актах недостатня увага приділяється процедурному аспекту регулювання. Наприклад, у Львові в Положенні про порядок приєднання нежитлових приміщень не визначено строків розгляду даної категорії справ, є нечіткими положення щодо вартості та порядку оплати цієї послуги. Прямо не визначено навіть суб'єкт, який приймає рішення у справі, оскільки це може бути або міськвиконком або районна адміністрація, тобто немає критеріїв для розмежування повноважень.

Що стосується послуг зі змішаним регулюванням, то тут також є можливість чіткіше виписати процедуру їх надання. У деяких «змішаних» послугах за наявності локального регулювання пріоритет надається саме останньому. Наприклад, у разі затвердження місцевими радами міст обласного значення місцевих правил забудови не застосовуються типові регіональні правила забудови.

Наступним критерієм класифікації послуг, який може мати і теоретичне, і практичне значення, є зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги. Це зокрема, реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація, нострифікація, легалізація, встановлення статусу тощо. Але часто навіть за однією назвою криється різне змістовне навантаження. Так, при реєстрації державного акта про право власності на земельну ділянку первинним є інтерес держави щодо обліку землевласників та гарантування прав остан-

ніх, а при реєстрації суб'єктів діяльності первинним є бажання особи отримати дозвіл на заняття підприємницькою діяльністю. І хоча в усіх справах вчиняються або приймаються індивідуальні адміністративні акти, для особи принципово важливим є його остаточне оформлення, наприклад, отримане на руки свідоцтво про реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності. Тому у визначенні процедури надання адміністративної послуги необхідно орієнтуватися саме на кінцевий результат, якого очікує споживач.

Обмежуючись адміністративними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування, можна використовувати такий план дій щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. Спочатку необхідно визначити загальний перелік адміністративних послуг, що надаються місцевою владою, тобто список, складений за такими необхідними ознаками:

- 1) провадження розпочинається зі звернення фізичної або юридичної особи;
- 2) провадження завершується адміністративним актом, тобто рішенням ради, розпорядженням посадової особи місцевого самоврядування, реєстрацією тощо;
- 3) процедура є «стандартизованою», тобто типовою.

У Львові кожен вид звернень, вказаний у звітах виконавчих органів, перевірявся також за такими критеріями:

- 1) чи передбачено законодавством повноваження щодо надання такого виду послуг;
- 2) чи належить це повноваження до компетенції органів місцевого самоврядування;
- 3) яке правове регулювання існує щодо процедури надання кожного виду послуг;
- 4) наскільки інформація у звітах відповідає положенням законодавства.

Одним із ключових елементів понятійного апарату теорії адміністративно-

процесуального права є поняття адміністративної процедури. Досить часто відповідний термін використовується тими або іншими фахівцями юридичної сфери в наукових доробках, присвячених різноманітним аспектам процесуальної регламентації порядку розгляду адміністративних справ. Проте, незважаючи на всю широту наукового вжитку, доводиться констатувати значну, а інколи – діаметральну розбіжність поглядів на юридичну природу, логічний зміст та обсяг поняття «юридична процедура».

Етимологія слова «процедура» бере свій початок у латинській мові від слова «procedo» (рухаюсь), в українській та російській мовах відповідний термін з'явився шляхом запозичення його французько-мовної трансформації – «procedure», яка має аналогічне значення. «Процес» (від лат. processus – рух, просування) у загальноприйнятому сенсі розуміється як «послідовна зміна явищ, станів у розвитку будь-чого»; «сукупність послідовних дій для досягнення певного результату»; «сукупність подій, станів, змін, яка має певну цілісність і спрямованість»; «хід, розвиток певного явища, послідовна зміна станів у розвитку чого-небудь».

У процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі.

Якщо явище процесу – це передусім динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура є дискретністю такого руху, явищем, наділеним часовою динамікою.

Як зазначає О. Кузьменко, навідміну від процесу, у процедурі неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту в наслідок. Врешті-решт, процедура не є рухом або діяльністю. Вона становить собою лише процесуальні етапи. Точніше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес.

Отже, під юридичною процедурою розуміють регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та правореалізації. Адміністративна процедура є встановленим адміністративно-процесуальними нормами порядком діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Література

1. *Машина С. Н.* Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете административной и судебной реформ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. – № 1 (1). – С. 142–150.
2. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
3. *Перепелюк В. Г.* Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. / Перепелюк Володимир Григорович. — Чернівці: Рута, 2003. — 367 с.
4. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учеб. – М.: БЕК, 1993. — 301 с.
5. *Кузьменко О. В.* Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / Кузьменко О. В., Гуржій Т. О.; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
6. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. / заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
7. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підруч. / Колпаков В. К. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.