

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Юрій Кунєв,

доктор юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
адміністративного та митного права
Академії митної служби України

УДК 342.7

Адміністративний процес: проблеми визначення сутності та змісту

Адміністративне процесуальне право є важливим засобом забезпечення законності управлінської діяльності стосовно фізичної або юридичної особи та суспільства в цілому. Адміністративні процедурні закони спрямовані на зменшення стратегічно слабкого становища громадянина перед державною виконавчою владою. Але за всієї різноманітності напрямів розвитку теорії і практики адміністративного права та адміністративного процесу залишається багато нерозв'язаних проблем теоретичного значення, без розв'язання яких складно вдосконалювати державне управління та практичну юридичну діяльність. Зокрема, мало вивчені у працях учених основні питання теорії адміністративного процесу, його поняття та змісту, а також співвідношення зі змістом таких поширених понять, як «юридична діяльність», «юридичний процес».

Мета статті – аналіз проблем і розкриття основних напрямів розвитку

теоретичних основ адміністративного процесу.

Розгляд сутності та змісту будь-якого юридичного процесу починають із визначення й розподілу права на матеріальне і процесуальне та визначення норм, які зараховують до матеріального чи процесуального права.

Щодо співвідношення процесуального та матеріального права в теорії права склалося багато думок. Одна з них полягає в тому, що поділ залежить від погляду дослідника та його мети, цей поділ є умовним і володіє притаманною йому інструментальною цінністю пізнання правових явищ.

Більшість дослідників сходяться в думці, що процесуальні норми забезпечують виконання або реалізацію матеріальних норм. Аналізуючи різні підходи, можна сформулювати такі визначення.

Матеріальне право – норми, що містять правила або межі належної поведінки (зміст прав, обов'язків і заборон).



Процесуальне право – норми, що визначають сукупність послідовних дій (процедур) юридичної діяльності, спрямованих на реалізацію норм матеріального права.

Більшість процесуалістів визнають, що процес – це діяльність. Зокрема, В. Марчук і Л. Ніколаєва вважають, що «У найширшому розумінні процесуальні норми покликані регулювати процедури будь-якої юридичної діяльності, що здійснюється державними органами і посадовими особами і змістом якої є застосування (або ширше – реалізація) норм матеріального права» [1].

Процесуальне право – норми, що визначають зміст юридичної діяльності.

Юридична діяльність:

- має процедурний характер – складається з сукупності дій (процедур);
- спрямована на реалізацію норм матеріального права.

Визначення процесу як послідовності змін відображає його загальне, універсальне, початкове уявлення. Воно описує будь-які, передусім об'єктивні, процеси. Якщо намагатися визначити поняття процесу з позицій суб'єкта, що його здійснює, то це буде суб'єктивний процес як послідовність дій.

Іноді термін «структура» застосовується і щодо поняття «процес» з метою відображення, дослідження і подання окремих, специфічних, системно або об'єктно орієнтованих особливостей його внутрішньої будови.

«Послідовність є визначальною характеристикою побудови і здійснення будь-якого процесу. ... Тому більш точно розробка і будова процесу можуть бути подані за допомогою поняття «процедура», при цьому розуміння її формалізації включає в себе не тільки чітке визначення етапів, але й конкретне визначення і зображення умов переходу від однієї дії до іншої. Це відображає прояв такої найважливішої характе-

ристики, як послідовність дій у часі, що безпосередньо визначає тільки процес» [2, с. 80].

За В. М. Горшеневим, «Юридичний процес – комплексна система правових порядків (форм) діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права» [3, с. 128].

Правильним буде висновок, що «юридичний процес» лише означає правову форму діяльності, тобто якості частини діяльності органів державної влади та інших суб'єктів права, регламентованої правовими нормами.

Стосовно юридичного процесу і процедури в теорії права склалися різні погляди. На нашу думку, реалізація їх лежить у площині розуміння того, що об'єктом правознавства і, зокрема, теорії юридичного процесу є діяльність [4]. Підтверджується це й думкою В. М. Горшенєва, що в «розвиненій системі права завжди виявляється наявність багатопробних і багатогалузевих його компонентів – сфери матеріального та процесуального права. Їх співвідношення полягає в тому, що матеріальне право регулює відносини, що організуються, в яких суб'єкти відповідають на питання «що робити?», «що не робити?». Процесуальне право регулює організаційні відносини і відповідає на питання «як робити?», «в якому порядку (послідовності) діяти?» [5, с. 79]. Усі ці питання стосуються організованості діяльності. А діяльність більш повно зображується як система і процес.

При цьому поняттям «процес» позначається змінюваність дій у часі як загальна характеристика властивостей будь-якої діяльності. А поняттям «процедура» подається формалізована структура об'єднання дій певного суб'єкта (носія) у часі із зображенням умов переходу від однієї дії до іншої. Така формалізована структура придатна і зазвичай призначена для багато-

кратного відтворення процесу. Тобто поняття юридичного процесу і процедури є поняттями різного порядку стосовно діяльності.

За Д. М. Бахрахом та іншими вченими, юридичний процес – це діяльність владних суб'єктів, урегульована правом, а складові – процесуальні форми її упорядкування. Але процес – це або дуже широке й абстрактне поняття змін у часі, або характеристики діяльності.

До видів правової діяльності (за І. Я. Дюрягіним) можна зарахувати:

1) структуру, яка відображає діяльність щодо розробки та прийняття правових норм, необхідних для управлінського впливу на відповідні об'єкти;

2) структуру, яка відображає діяльність щодо застосування норм права та прийняття рішення (правозастосовчого акта);

3) структуру, яка відображає реалізацію правових норм у діяльності об'єктів управління [6, с. 56].

Ці види діяльності становлять юридичний механізм управління, який І. Я. Дюрягін називає блоками юридичних засобів. Механізм правового регулювання входить до юридичного механізму управління як складова [6, с. 56].

За допомогою цих трьох структур можна відобразити систему правової діяльності в широкому розумінні, де право відіграє різну роль і може бути подано елементами підсистем діяльності правового механізму управління, механізму правової діяльності або механізму правового забезпечення діяльності.

Першу і другу структури діяльності, наведені вище, можна зарахувати до управлінської або адміністративної, а третю – до виконавської.

Розглянемо універсальну систему кооперацій діяльності, які утворюють адміністративно-правову діяльність. Матеріалом (входом) для цієї діяльності є інформація, необхідна для реалізації діяльності кожного рівня,

а виходом – інформація у вигляді рішень, яка має управлінський характер і правову форму.

Цю діяльність утворюватимуть за рівнями такі види діяльності:

1) діяльність із продукування знання щодо різних складових діяльності нижчого рівня (правотворча та правозастосовча);

2) діяльність із продукування норм діяльності, необхідних для відтворення процесів діяльності нижчого рівня (встановлення зорганізованих (структури) системи, прав, обов'язків, заборон, дозволів та функцій (процедурно-процесуальної складової правотворчості та правозастосування);

3) діяльність із продукування методик і засобів (технології) підготовки, прийняття й застосування норм права;

4) безпосередня діяльність із продукування управлінських рішень щодо виконання завдань, розв'язання проблем, установа зорганізованих соціальної системи, заборон, прав і обов'язків суб'єктів різного рівня реалізації, яка відбувається на основі вже виробленої технології правотворчості та правозастосування.

Залежно від змісту правової діяльності та її видів, виділяють відповідні види юридичного процесу. Так, В. Н. Баландін та А. А. Павлушина виділяють такі види юридичного процесу.

1. Правотворчий юридичний процес:

а) підпроцеси залежно від процедури прийняття того чи того законодавчого акта;

б) підпроцеси залежно від суб'єкта правотворчості.

2. Правозастосовчий юридичний процес:

а) юрисдикційний правозастосовчий процес (юрисдикційні провадження): кримінальний; цивільний; арбітражний (господарський); конституційний; адміністративний (щодо притягнення до адміністративної відповідальності) процеси;

б) неюрисдикційний правозастосовчий процес (неюрисдикційні про-

цедури): тлумачення Конституції і законів; установчий (реєстраційний); ліцензійний; контрольний і наглядовий процеси тощо.

3. Приватний юридичний процес – юридичний процес може мати «приватний» характер не тільки за «сферою дії», але й за джерелом урегулювання, джерелом права [7].

Існують інші погляди на різновиди юридичного процесу.

Можна зробити проміжний висновок, що юридичний процес характеризує всю юридичну діяльність як таку, що має процесуальний характер, тому краще розглядати процесуальне право не як окрему складову теорії права, а як складову дослідження об'єкта правознавства – діяльності. Традиційно виділяють юрисдикційні правозастосовчі процеси за галузями норм матеріального права, які вони забезпечують і відходять від такого погляду немає потреби.

У сучасній адміністративно-правовій науці склалися такі погляди на адміністративний процес:

«Адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ» [8, с. 385].

«Адміністративний процес – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд і розв'язання адміністративних справ» [9, с. 258].

С. Г. Стеценко вважає, що адміністративний процес поділяють на три складових:

1) адміністративно-управлінський процес, у рамках якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

2) адміністративно-юрисдикційний процес, у рамках якого здійснюється

розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;

3) адміністративно-судовий процес, у рамках якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах [9, с. 259].

Адміністративно-управлінський процес – це сукупність адміністративних процедур, зокрема, нормотворчі, установчі, правозастосовчі, реєстраційні, атестаційні, контрольні-наглядові провадження.

Існують інші погляди на систему адміністративного процесу, досить широко наведені у підручнику «Курс адміністративного права України» [8, с. 386–394].

О. В. Кузьменко виділяє три види адміністративних проваджень у системі адміністративного процесу:

- 1) адміністративно-процедурні;
- 2) адміністративно-деліктні;
- 3) адміністративно-судочинні [10, с. 40].

Основна суттєва відмінність – у назві першого різновиду адміністративного процесу. Можна висловити зауваження щодо назви, запропонованої О. В. Кузьменком – «адміністративно-процедурні», що всі види процесів полягають у виконанні встановлених процедур. У цій групі процедур до «управлінських» він додає ще процедури «з надання адміністративних послуг» та «за зверненнями громадян», хоча їх теж можна зарахувати до управлінських, як безпосередньо пов'язаних з управлінням.

У праві є поняття «правова діяльність», що безпосередньо означає діяльність, регламентовану правом та у сфері дії права. Тоді виникає питання про доцільність використання поняття «адміністративний процес», який означає «правову діяльність владних суб'єктів». Якщо це стосується органів публічної влади, то їх діяльність характеризують поняттям «адміністративно-правова діяльність» певного органу влади, яка за сутністю вже є процесуальною.

Тоді більш загальним питанням є розвиток теорії права у розумінні того, що об'єктом її пізнання і регулювання є діяльність.

Тобто в діяльності може протікати одночасно багато процесів, частину з яких за ознаками суб'єкта дій назвали адміністративними. Отже, адміністративний процес – це, певно, не діяльність, а сукупність дій (процедур) публічної (включаючи судову) влади, визначених нормативно-правовими актами та технологічно спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ.

Висновки. Отже, ефективність діяльності публічної адміністрації безпосередньо залежить від технологічної забезпеченості її діяльності – наявності якісних схем адміністративних процедур, прописаних у законодавстві, технологічної дисципліни – виконання законних технологічних схем або законності в діях працівників адміністрацій, відповідності функціональних та організаційних структур основним процедурам, наявності системи виявлення кризових (ризикових) ситуацій в основних видах діяльності та реагування на них.

Визначаючи юридичний процес як діяльність ми помиляємося, розкриваючи більш вузьке поняття через більш загальне (широке), і внаслідок такого підходу досліджуємо лише або переважно процесуальні складові діяльності. Для отримання більш достовірної системної моделі діяльності, унормованої правом, зокрема адміністративно-правовою, потрібно розглядати її компоненти, елементи процесуальної й матеріальної складових та їх взаємозв'язків. Тобто особливих суперечностей у визначенні юридичного процесу через діяльність немає, а є суперечність у підходах до дослідження, уявлення і подання цієї діяльності.

Річ у тім, що діяльність передбачає не тільки дію, але й визначення цілей, завдань, добір норм, методів і засобів, що забезпечать виконання завдань,

і лише після цього – використання цих засобів і методів до об'єкта, тобто безпосередня дія.

Кожен із напрямів діяльності відповідно до функціональної спрямованості розглядається за різними аспектами. Кожен із аспектів дослідження (організаційний та правовий) має в основі власну функціональну модель, що відображує певний напрям функціонування системи і побудований за ієрархічним принципом, від планетарного масштабу до масштабу окремої людини. Окрім статичного подання діяльності, необхідно моделювати її процесуальну складову. Динаміка діяльності утворюється багатовимірним уявленням діяльності як структурних зображень актів діяльності та процесів їх змін.

У нормативно-правових актах унормовується переважно індивідуальна поведінка. Норми діяльності унормовуються здебільшого в нормативно-правових актах, які мають стратегічний, концептуальний або процедурний та процесуальний характер, де визначаються основні елементи системи діяльності (матеріал, права, обов'язки, засоби і способи, продукти діяльності). Ці елементи не обов'язково мають бути подані в одному нормативно-правовому акті, можливо, в системі нормативно-правових актів щодо питань регулювання певного виду державної справи, але в основу нормування необхідно закладати загальну схему норм діяльності органу виконавчої влади щодо реалізації суспільних функцій держави, в яку буде вписано індивідуальну поведінку всіх суб'єктів, залучених у діяльність (відносини), матеріал для здійснення діяльності, продукти діяльності тощо. Із сукупності організованих унормованих актів-дій якраз і складається унормована система діяльності. За реалізації такого підходу можна говорити про унормовану правом організованість діяльності та організовані правом норми діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Марчук В. Процедури правової діяльності: поняття та класифікація / В. Марчук, Л. Ніколаєва // Вісник прокуратури України. – 2003. – № 12 (30). – С. 88–91.
2. Латфуллин Г. Р. Теория организации : [учеб.] / Г. Р. Латфуллин, А. В. Райченко. – СПб. : Питер, 2003. – 400 с.
3. Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства / Г. А. Борисов и др. / ред. В. М. Горшенев. – Харьков : Основа, 1990. – 173 с.
4. Кунев Ю. Д. Об'єкт правознавства: системодіяльний підхід / Ю. Д. Кунев // Право України. – 2008. – № 3. – С. 35–38.
5. Горшенев В. М. Некоторые методологические проблемы теории и юридического процесса / В. М. Горшенев // Проблемы теории социалистического государства и права / Ин-т государства и права АН СССР / ред. Н. В. Витрук. – М. : Ин-т государства и права АН СССР, 1979. – С. 79.
6. Дюрягин И. Я. Право и управление / И. Я. Дюрягин. – М. : Юрид. лит., 1981. – 168 с.
7. Баландин В. Н. О видах юридического процесса / В. Н. Баландин, А. А. Павлушина // Правоведение. – 2002. – № 4 (243). – С. 22–33.
8. Курс адміністративного права України : [підруч.] / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
9. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
10. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : [навч. посіб.] / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

Кунев Ю. Д. Адміністративний процес: проблеми визначення сутності та змісту

Статтю присвячено розкриттю проблем та основних напрямів розвитку теоретичних основ адміністративного процесу. Запропоновано напрям розвитку основ адміністративного процесу на основі реалізації системодіяльного підходу до дослідження, уявлення і подання правової діяльності.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративний процес, правова діяльність, юридичний процес, юридична процедура.

Кунев Ю. Д. Административный процесс: проблемы определения сущности и содержания

Статья посвящена рассмотрению проблем и раскрытию основных направлений развития теоретических основ административного процесса. Предложено направление развития основ административного процесса на основе реализации системодетельностного подхода к исследованию и представлению правовой деятельности.

Ключевые слова: административная деятельность, административный процесс, правовая деятельность, юридический процесс, юридическая процедура.

Kunev Yu. The problem of the essence and content of the administrative process

The article considers the problems and basic directions discovery of theoretical foundations of the administrative process. Direction of development of bases of administrative process (based on implementation of system-active approach to research, to presentation to legal activity) are offered.

Key words: administrative activities, administrative process, legal activity, legal process, course of law.