

collections Magdeburg law, rules which applied under the new conditions and local features.

Analysis of cases makes it possible to note the high authority of the court and the high level of legal consciousness of the Ukrainian people at the time. With the court sought to resolve even minor criminal cases, such as in cases of verbal abuse, slander, etc.

The basic principles of justice Ukrainian middle of XVII century, as the sources are the principle of equality of all participants in the judicial process and the principles of democracy, openness, transparency, competition and so on. This compensation for material and moral damages to the victim was the dominant principle in the consideration of cases.

Court proceedings were always crowded, and in violation of the court envisaged tougher sanctions.

Thus, along with the positive aspects of the process of justice in Ukraine study period and had a number of negative features. First of all, we should note the absence of codified legislative documents, which often leads to inconsistent judgments, formalism and subjectivity in the process of justice. In addition, the trial can also see the remnants of feudal relations that are manifested.

This overall negative impact on the further development of judicial process after the death of Hetman Bohdan Khmelnytsky.

LITERATURE:

1. Василенко Н.П. Збірка матеріалів до історії Лівобережної України та українського права XVII–XVIII вв. / Н.П. Василенко – Т. 2. – К., 1927. — 115 с.
2. Днестрянський А. Система каральних мер в Запорожской Сечи // Киевская старина. – Т. 40., 1893.– С. 209–239.
3. Михайленко П.П. Кримінальне право, кримінальний процес та кримінологія України (статті, доповіді, рецензії). – У 3-х томах. / П.П. Михайленко – К.: Генеза, 1999. – 942 с.
4. Слабченко М. Опыт по истории права Малороссии XVII и XVIII вв. / М. Слабченко – Одесса, 1911. – 292 с.
5. Центральний державний історичний архів України в м. Києві. – Ф. 232.– Оп. 1.– Спр. 14.
6. Центральний державний історичний архів України в м. Києві. – Ф. 232.– Оп. 1.– Спр. 24.
7. Центральний державний історичний архів України в м. Києві. – Ф. 232.– Оп. 3.– Спр. 1910.

УДК 342.9

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

CURRENT ISSUES IN ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL VIEWS

Каменська Н.П.,

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри управління, адміністративного права і процесу,

адміністративної діяльності

Національного університету державної податкової служби України

Нині актуальною і потребуною нових наукових підходів видається проблематика моделі адміністративного процесу. Автор у статті на підставі досліджень відомих українських і російських вчених-адміністративістів висловлює власну точку зору на структуру цього правового явища і місце в ньому проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративні провадження, звернення, публічна адміністрація.

В настоящее время весьма актуальной и требующей новых научных подходов представляется проблематика модели административного процесса. Автор в статье на основании исследований известнейших украинских и российских ученых-административистов высказывает собственную точку зрения на структуру этого правового явления и место в ней производств по делам об обращениях в органы публичной администрации.

Ключевые слова: административный процесс, административные производства, обращения, публичная администрация.

At the present time range of problems of the pattern of the administrative procedure is represented rather important and needs new scientific attitude. In the article author is based on the analysis of the most famous Russian and Ukrainian scholars of the administrative process and expressed her opinion about the structure of this legal phenomenon and about position in it proceedings with recourse in the institution of public administration.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, recourse, public administration

Не викликає сумнівів той факт, що одним із найбільш проблемних питань теорії адміністративно-процесуального права є розробка єдиної концепції розуміння адміністративного процесу. Більше 50 років навколо вказаного правового явища точаться гострі наукові дискусії.

Вироблення єдиного підходу до визначення цієї фундаментальної правової категорії має суттєве теоретичне і практичне значення. У багатьох випадках, виходячи із розуміння змісту дефініції «адміністративний процес», вчені формують власні точки зору на ті чи інші явища правової дійсності, що закономірно призводить до адекватного розвитку адміністративно-правової науки.

З огляду на викладене, на основі досліджень відомих українських та російських вчених-адміністративістів Д.М. Бахраха, А.І. Берлача, Т.О. Гуржія, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, І.В. Панової, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенка та ін. спробуємо сформу-

лювати власну точку зору на структуру адміністративного процесу.

Загальноприйнятою в теорії права є позиція, згідно з якою класифікація правових категорій має не тільки теоретичне, а й практичне значення, тому що за її допомогою детально визначається як структура досліджуваного явища, так і його ознаки, а це дозволяє більш реально охарактеризувати таке явище, в тому числі в нормативно-правових актах.

Так, розглядаючи адміністративний процес у «широкому» його розумінні, професор В.Д. Сорокін виділяє такі види адміністративних проваджень:

– щодо прийняття нормативних актів державного управління;

– стосовно пропозицій, заяв громадян і звернень організацій про реалізацію наданих їм прав у сфері державного управління;

– щодо організаційних справ в апараті державного управління;

– у справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління [1, с. 76].

На думку російського вченого-адміністративіста Ю.М. Козлова, до видів адміністративного провадження можна віднести:

– провадження з питань організації апарату державного управління;

– провадження за заявами і клопотаннями громадян, пов'язаних з реалізацією належних їм суб'єктивних прав;

– провадження щодо скарг на неправомірні дії посадових осіб;

– провадження у справах про застосування примусових заходів (адміністративних, дисциплінарних, матеріальних);

– провадження у справах, пов'язаних із застосуванням норм трудового, земельного, фінансового права тощо [2, с. 138].

Професор В.К. Колпаков в адміністративному процесі виділяє чотири блоки адміністративних проваджень: нормотворчі, установчі, правозастосовні та контрольні-наглядні провадження.

У нормотворчих провадженнях науковцем виділяються: провадження з упорядкування нормотворчості, провадження з упорядкування нормативного матеріалу; провадження з внесення змін до нормативного матеріалу тощо.

В установчих провадженнях виокремлюються: провадження щодо створення організаційних структур; провадження стосовно реорганізації організаційних структур; провадження щодо ліквідації організаційних структур; провадження стосовно комплектування організаційних структур персоналом.

Серед правозастосовних проваджень виділяється декілька груп проваджень, що у свою чергу складаються з конкретних їх видів: група проваджень із застосування заходів адміністративного примусу; група проваджень із вжиття в адміністративному порядку заходів заохочення і стимулювання; група проваджень з реалізації громадянами своїх прав та обов'язків; група проваджень з реалізації юридичними особами своїх прав та обов'язків.

У контрольні-наглядних провадженнях виокремлюються: провадження з контролю за виконавчо-розпорядчою діяльністю органів управління; провадження з контролю за правоохоронною діяльністю; провадження з контролю за установчою діяльністю органів управління; провадження з контролю за нормотворчою діяльністю органів управління; провадження щодо прокурорського нагляду; провадження стосовно адміністративного нагляду тощо [3, с. 278–279].

З урахуванням викладених вище класифікацій адміністративних проваджень ми дійшли висновку, що за функціональною ознакою можна виокремити такі види адміністративного процесу – адміністративні провадження: нормотворче, організаційно-правове, правозастосовне, правоохоронне. Розглянемо докладніше кожен із перерахованих видів.

Нормотворче адміністративне провадження – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про підготовку, видання, забезпечення реалізації підзаконних нормативно-правових актів.

Деякі науковці вважають, що справи цієї категорії не належать до індивідуально-конкретних справ, тому що не стосуються конкретних фізичних чи юридичних осіб [4, с. 196]. Із вказаним важко погодитись, оскільки така діяльність стосується конкретних нормативно-правових актів.

У нормотворчому адміністративному провадженні залежно від сфери розповсюдження підзаконних нормативно-правових актів можна виділити підвиди щодо:

1) підготовки, видання і забезпечення реалізації підзаконних нормативно-правових актів, які носять загальнообов'язковий характер. Це постанови уряду, укази Президента, накази центральних органів виконавчої влади, дія яких поширюється на юридичних та фізичних осіб незалежно від того, працюють вони в системі цих органів чи ні.

2) підготовки, видання і забезпечення реалізації нормативно-правових актів, які носять міжвідомчий характер. Наприклад, до них можна віднести спільні накази центральних органів виконавчої влади щодо більш детального врегулювання співпраці тощо.

3) підготовки, видання і забезпечення реалізації відомчих нормативно-правових актів. Такі акти приймаються органами державної влади з метою врегулювання роботи підпорядкованих органів.

Очевидно, що основною ознакою, яка відрізняє перелічені різновиди проваджень, є рівень нормативно-правового акта.

Організаційно-правове адміністративне провадження – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ, що мають організаційно-правовий характер.

Підставами виникнення справ цієї категорії є індивідуальні адміністративно-правові акти органів державної влади, підприємств, установ, організацій, інших уповноважених суб'єктів щодо врегулювання власної організаційно-правової діяльності чи такої діяльності інших суб'єктів, які їм підпорядковані. Як правило, зазначені акти видаються у формі наказів. Загальноприйнятною є позиція, що в діяльності органів державної влади можна виділити внутрішньоорганізаційну діяльність і діяльність зовнішню стосовно виконання профільюючих функцій, при цьому реалізація останньої неможлива без здійснення попередньої.

На нашу думку, організаційно-правове адміністративне провадження класифікується як установче та впорядкувальне провадження.

Установче провадження – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про створення, реорганізацію, ліквідацію організаційних структур. Наприклад, підставами такого провадження є накази органів державної виконавчої влади про створення, реорганізацію чи ліквідацію підпорядкованих державних підприємств. Вітчизняний науковець М.М. Тищенко вважає, що прикладом установчого провадження може бути створення різних суб'єктів підприємницької діяльності [5, с. 491].

Професором В.К. Колпаковим запропоновано в установчих провадженнях виділити, крім перелічених вище напрямів діяльності, провадження щодо комплектування організаційних структур персоналом [5, с. 278]. Однак, з нашої точки зору, правовідносини щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій тощо мають установчий характер, а діяльність стосовно комплектування таких структур персоналом відрізняється впорядкувальним характером. Важко погодитися з думкою російського вченого-адміністративіста І.В. Панової, яка вбачає в установчих провадженнях правонаділяючий характер і ставить їх на одну сходинку з дозвільними, реєстраційними, кадровими провадженнями [6, с. 66].

Впорядкувальне провадження – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про впорядкування власної діяльності чи підпорядкованих суб'єктів. Наприклад, до підстав такого провадження належать накази про зміну структури чи штатного розпису певного державного органу тощо.

Обидва провадження покликані забезпечувати реалізацію матеріальних норм права, які регулюють правовідносини організаційного характеру. Зазначимо, що

ефективність виконання органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями, іншими уповноваженими суб'єктами своїх основних функцій безпосередньо залежить від того, наскільки ефективно здійснюється названа вище правова діяльність.

Правозастосовне адміністративне провадження – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про забезпечення реалізації прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, виконання покладених на них законом обов'язків.

Правозастосовному адміністративному провадженню, на нашу думку, підпорядковані: провадження за заявами, пропозиціями, запитами стосовно надання інформації, запитами щодо роз'яснення законодавства (дане провадження нами виділено замість традиційно виокремлюваного провадження за заявами та пропозиціями); дозвільні провадження; реєстраційні провадження; контрольні провадження; атестаційні провадження; провадження про заохочення; адміністративно-договірні провадження; провадження щодо приватизації державного майна; виконавчі провадження тощо.

Діяльність усіх без винятку суб'єктів правовідносин тією чи іншою мірою спрямована на забезпечення реалізації певних прав та охоронюваних законом інтересів. Тому даний вид вважаємо найбільш вагомим в адміністративному процесі.

Правоохоронне адміністративне провадження – урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ про спори фізичних і юридичних осіб, пов'язаних із реалізацією та захистом ними прав і охоронюваних законом інтересів, виконанням покладених на останніх законом обов'язків.

Означене адміністративне провадження можна поділити на підвиди: провадження за скаргами; провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження у справах адміністративного судочинства, дисциплінарні провадження тощо. Необхідно відмітити, що основною рисою цього провадження є спрямованість на охорону та захист права від будь-яких посягань.

Різницю в меті, яка стоїть перед правоохоронними і правозастосовними адміністративними провадженнями, можна визначити на прикладі відповідно проваджень за скаргами та проваджень за заявами, пропозиціями, запитами стосовно надання інформації, запитами щодо роз'яснення законодавства. Наведені різновиди проваджень забезпечують реалізацію права на адміністративне звернення, однак, на нашу думку, не належать до одного і того самого провадження. З метою обґрунтування даної позиції дослідимо зміст звернень, на підставі яких виникають такі провадження.

У більшості випадків науковці досліджують питання розглядуваної проблематики через призму правового статусу громадян. Проте звернення юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень потребують не меншої уваги. Можливо, названа вище ситуація стосовно наукових досліджень обумовлена тим, що загальні засади практичної реалізації громадянськими права на звернення, види звернень громадян передбачені Законом України «Про звернення громадян» [7], а концептуальні засади розгляду адміністративних звернень юридичних осіб, класифікація форм таких звернень на законодавчому рівні не визначені.

З цього приводу слід зазначити, що 18 липня 2008 р. Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України подано проект Адміністративно-процедурного кодексу України [8], який, сподіваємося, заповнить вказану прогалину у вітчизняному законодавстві. Отже, Україна, як і європейські країни – Австрія, Болгарія, Грузія, Данія, Іспанія, Італія, Естонія, Казахстан, Португалія, Польща, Нідерланди, Німеччина, Угорщина, Югославія тощо – з метою забезпечення

реалізації, захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою, пішла шляхом розроблення єдиного нормативного акта.

Фактично юридичні особи, як і фізичні особи, звертаються в адміністративному порядку до суб'єктів, наділених владними повноваженнями, із заявами, скаргами та пропозиціями. Тому до авторів таких звернень необхідно відносити як фізичних, так і юридичних осіб.

Скарга (суб'єкту публічної адміністрації) – це звернення фізичної або юридичної особи, адресоване органу публічної адміністрації, з проханням поновити права, захистити такі права чи законні інтереси, порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю певних суб'єктів правовідносин. Таким чином, яскраво простежується правоохоронний характер, властивий скарзі.

У свою чергу, заявою (в орган публічної адміністрації) може бути звернення фізичної чи юридичної особи до суб'єктів владних повноважень з проханням про сприяння в реалізації прав, законних інтересів тощо. Очевидно, що заяві властива правореалізаційна мета.

Такий вид звернення, як пропозиція, містить поради та рекомендації щодо діяльності органів публічної адміністрації тощо. Наприклад, громадяни, направляючи пропозиції органам державного управління, реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами. Авторами пропозицій можуть бути як фізичні, так і юридичні особи.

Запити на інформацію також є зверненнями, що впливає зі змісту визначення, запропонованого законодавцем (ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [9]. Відповідно до ст. 12 названого Закону запити можуть подаватися як фізичними, так і юридичними особами.

Досить часто як фізичні, так і юридичні особи звертаються до суб'єктів, наділених владними повноваженнями, зі зверненнями стосовно роз'яснення законодавства. Так, із такими зверненнями зустрічаються у своїй роботі органи ДПС України, Міністерство юстиції України і підпорядковані йому установи та організації, Міністерство соціальної політики України, органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо. Разом з тим у вітчизняному законодавстві такого виду звернення не передбачено.

Певною мірою нашу думку про те, що розгляд та вирішення суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, індивідуально-конкретних справ за заявами, пропозиціями, інформаційними запитами, запитами щодо роз'яснення законодавства, а також скаргами не здійснюється в межах одного адміністративного провадження, поділяють деякі відомі науковці.

Так, професор В.Д. Сорокін як окремі різновиди виділяє провадження за пропозиціями і заявами громадян, зверненнями організацій та провадження щодо адміністративно-правових скарг і спорів [1, с. 76]. Подібної точки зору дотримується Ю.М. Козлов [2, с. 138]. Д.М. Бахрах у рамках адміністративно-юрисдикційного процесу як діяльності суб'єктів публічної виконавчої влади стосовно вирішення спорів між різними суб'єктами, а також щодо застосування заходів адміністративного і дисциплінарного стягнення, яке здійснюється в адміністративно-процесуальній формі, виокремлює провадження за скаргами громадян [10, с. 580–582]. На думку вітчизняного правника М.М. Тищенка, провадження з розгляду пропозицій і заяв належать до неюрисдикційних проваджень, які спрямовані на вирішення справ, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, а провадження з розгляду скарг громадян – до юрисдикційних адміністративних проваджень стосовно розгляду справ про правопорушення, інші правові спори по суті та прийняття у них відповідних рішень [11, с. 489–492]. Аналогічну точку зору має професор О.В. Кузьменко [12, с. 218].

Не зважаючи на існуючі відмінності між видами адміністративних проваджень, всі вони мають подібну струк-

туру, яка складається з таких елементів: процесуальних стадій, етапів, окремих дій. Однак процесуальні стадії кожного адміністративного провадження мають певні особливості, які безпосередньо залежать від змісту відповідних індивідуально-конкретних справ.

Як не існує єдиного підходу науковців до розуміння сутності адміністративного процесу, адміністративних проваджень, так і не існує єдиного підходу до визначення кількості процесуальних стадій. Стадії одних видів адміністративних проваджень безпосередньо сформульовані в правових нормах, інші виводяться з їх змісту. Принциповим тут є те, щоб у сукупності ці стадії відображали сутність проваджень.

З цього приводу нам видається ґрунтовною позиція професора

Д.М. Бахраха, який вважає, що основними для адміністративного процесу (а отже, і для всіх адміністративних проваджень) є такі стадії: аналіз ситуації, в процесі якої збирається, досліджується інформація про фактичний стан справи, про реальні факти, про існуючі проблеми; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якому фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення.

До факультативних стадій він відносить: порушення справи та перегляд рішення (постанови) [13, с. 153–156].

Однак позиція науковця стосовно того, що процесуальна стадія – порушення справи – є факультативною, видається нам дискусійною, оскільки остання на практиці зазвичай притаманна всім адміністративним провадженням.

Наприклад, провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації складаються з таких стадій: порушення справи за зверненням, розгляд звернення, винесення рішення у справі, оскарження рішення у справі, виконання рішення у справі. При цьому тільки стадія оскарження рішення у справі має факультативний характер, оскільки необхідність у ній виникає не завжди, а лише в разі незгоди заявника (скаржника) з рішенням органу публічної адміністрації.

З урахуванням викладеного вище вважаємо, що з метою підвищення ефективності управлінської діяльності та її демократизації в Україні одним із пріоритетних напрямів наукових досліджень повинна стати діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, яка пов'язана із забезпеченням реалізації та захистом прав, законних інтересів фізичних і юридичних осіб, виконанням покладених на останніх законом обов'язків. Саме тому дослідження адміністративного процесу та проваджень у справах за зверненнями до публічної адміністрації видається нам і необхідним, і своєчасним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса : [монография] / Валентин Дмитриевич Сорокин. — М. : Юридическая литература, 1968. — 142 с.
2. Козлов Ю.М. Административное правоотношение : [монография] / Юрий Маркович Козлов. — М. : Юридическая литература, 1976. — 184 с.
3. Колпаков В.К. Административное право Украины : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П. та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.
5. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]. — Харків : Право, 2001. — 528 с.
6. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Панова Инна Викторовна. — Екатеринбург, 2000. — 450 с.
7. Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України 18 липня 2008 року № 2789 // http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073.
9. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» // Голос України. — 2011. — № 24.
10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / [Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.]. — [2-е изд., изм. и доп.]. — М. : Норма, 2005. — 800 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник в 2 т. / ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова) та ін. — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004— . — Т. 1: Загальна частина. — 2004. — 584 с.
12. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. — К., 2006. — 401 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. — М. : БЕК, 1997 — 368 с.

УДК 342.9

CURRENT ISSUES IN ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL VIEWS

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

Kamenska N.P.,
candidate of Law,
doctoral student management
administrative law and procedure,
administration
National University of State Tax Service of Ukraine

At the present time range of problems of the pattern of the administrative procedure is represented rather important and needs new scientific attitude. In the article author is based on the analysis of the most famous Russian and Ukrainian scholars of the administrative process and expressed her opinion about the structure of this legal phenomenon and about position in it proceedings with recourse in the institution of public administration.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, recourse, public administration