

5. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978.
6. Юсупов В. А. Теория административного права. — М., 1985.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России. — М., 2000.
8. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. — М., 1964.
9. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М., 1972.
10. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М.: Изд-во МГУ, 1967. — С. 63.
11. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. академіка С. В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 30–31.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К., 1999.
13. Кивалов С. В. Таможенное право (Административная ответственность за нарушение таможенных правил). — Одесса, 1996.

УДК 342.92(477)

**І. П. Голосніченко**

*д-р юрид. наук, професор, завідувач кафедри*

*конституційного та адміністративного права Національного транспортного університету, заслужений юрист України*

### **ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ**

На сучасному етапі розвитку суспільства в Україні вражає нерозвиненість правових інститутів адміністративного процесу. Це стримує державне будівництво, мало орієнтує органи влади і їх посадових осіб на забезпечення прав і свобод громадян України та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Не до кінця вивченим залишається коло процесуальних відносин, що потребують адміністративно-правового регулювання, тобто ще не повно визначена модель адміністративного процесу демократичної держави України з урахуванням особливостей її розвитку, асистемно видаються адміністративно-правові нормативні та індивідуальні акти державної виконавчої влади, не вироблено та не прийнято ефективних процедур щодо ініціювання їх розроблення, проектування, прийняття та введення в дію. На законодавчому рівні ці відносини дотепер є нерегульованими.

Ще тільки вивчаються організаційні відносини щодо надання управлінських послуг, прийняття індивідуальних адміністративних актів при їх правовій реалізації.

Потребує переосмислення адміністративно-юрисдикційна частина адміністративного процесу в нашій державі, поглиблення регулювання адміністративно-юрисдикційних проваджень та піднесення на новий рівень розгляду й вирішення окремих адміністративних справ.

Переосмислення адміністративного процесу як частини управлінської та юрисдикційної діяльності вимагає також окреслення принципів адміністративного процесу, враховуючи їх об'єктивне існування.

Зміни соціально-економічної ситуації в Україні трансформуються через різні державні інституції та, безумовно, повинні вплинути на адміністративно-процесуальне право. У зв'язку з цим чинники, що обумовлюють його оновлення, повинні бути завчасно прогнозовані, теоретично осмислені, науково обгрунтовані й представлені для вироблення концепції адміністративного процесу та відповідних правових актів, в тому числі кодифікованих, з метою розроблення їх проектів і прийняття законодавцем.

Теоретичні розробки проблем адміністративного процесу здійснювалися в радянський період розвитку нашої держави, саме тоді було підготовлено ряд наукових праць, серед них монографії й посібники Салищевої Н. Г., Сорокіна В. Д., Масленнікова М. Я., Бахраха Д. М., Шергіна А. Д. та інших.

Однак за цих часів адміністративне процесуальне право не могло повністю регулювати процесуальні відносини, адже в багатьох випадках це регулювання підмінялося керівними партійними вказівками. Поняття адміністративного процесу майже зводилося до обгрунтування порядку застосування заходів адміністративного примусу спочатку на підставі прийнятих 23 жовтня 1980 року Основ законодавства Союзу РСР про адміністративні правопорушення, а з 1984 року – республіканських кодексів, які мали адміністративно-процесуальні розділи, що визначали порядок застосування адміністративної відповідальності до громадян. Але, власне, прийняття цих адміністративно-правових актів активізувало роботу над проблемами теорії адміністративного процесу. Це, щоправда, в свою чергу, підсилює перекис у цих дослідженнях до адміністративно-юрисдикційного процесу, який простежується до кінця минулого століття. Наприклад, у своїх роботах Ю. С. Адушкін, М. Я. Масленніков досліджують порядок застосування матеріальних норм адміністративної відповідальності. З іншого боку з'явилися роботи

(наприклад, О. К. Засторожна), де, на наш погляд, не зовсім вдало розмежовувалися управлінський процес і адміністративний процес, які розглядалися в надто широкому спектрі.

Обґрунтування повної нової моделі адміністративного процесу в нашій державі є завданням усіх вчених-адміністративістів, яких потрібно включити в роботу на плановій, державній основі. Держава, що піклується про своїх громадян, розбудову демократичного суспільства, повинна звернути увагу на проблеми адміністративного процесу. Зараз є звичайно роботи присвячені лише вивченню найбільш важливих вузлових питань, пов'язаних зі створенням моделі адміністративного процесу. Цьому питанню, наприклад, присвячена дисертація М. Ф. Стахурського, та в співавторстві з ним наша книга "Адміністративний процес", а також однойменні підручник О. М. Бандурки, М. М. Тищенко, дисертація останнього та дисертація і посібник В. Г. Перепелюка, брошура А. О. Селіванова.

Останнім часом у Росії з'явилась велика робота О. Ю. Тихомирова "Адміністративне право і процес", в якій автор виклав своє бачення адміністративного процесу в Російській Федерації.

Однак треба зазначити, що різні вчені мають навіть різне бачення адміністративного процесу взагалі. Одні автори наскрізно ототожнюють адміністративний процес із державним управлінням, дехто взагалі вважає, що адміністративний процес як підгалузь адміністративного права не має права на існування, інші виокремлюють лише адміністративно-юрисдикційний процес, ігноруючи процедурну позитивну діяльність щодо застосування норм матеріального адміністративного права, дехто не визнає адміністративним процесом процесуальну діяльність адміністративних судів тощо.

Однак, керуючись правилом теорії права, про процес як визначений в процесуальних нормах права порядок застосування норм матеріального права, потрібно констатувати, що адміністративний процес не є винятком, це система норм, які визначають порядок застосування матеріальних адміністративно-правових норм та, в деяких випадках, і матеріальних норм інших галузей права. Мені здається, що ми маємо проблему структури адміністративного процесу. Концептуальним положенням щодо її вирішення, на наш погляд, є те, що адміністративне матеріальне право багатойнститутне, тому кожному інституту матеріального адміністративного права відповідають певні інститути адміністративно-процесуального права, які в юридичній літературі називають видами адміністративних проваджень. Структуру адміністративного процесу складає система цих проваджень.

Але процедурні провадження і провадження в адміністративно-юрисдикційних справах мають особливості, на основі яких вони і відокремлюються одне від одного, створюючи дві частини адміністративного процесу — адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну.

Адміністративно-юрисдикційний процес встановлюється в нормах права тільки там, де виникають спори чи можуть бути вчинені правопорушення. У радянський період адміністративно-правова наука пов'язувала поняття і зміст адміністративної юрисдикції саме з розглядом справ про адміністративні проступки. Пріоритетного значення в демократичний період розвитку держави в адміністративному юрисдикційному процесі набуває позасудовий та судовий захист прав і свобод людини й громадянина. Поглиблене регулювання окремих видів провадження у справах щодо розгляду скарг як в органах виконавчої влади, так і в адміністративних судах, надасть можливість надійно захистити права і свободи людини й громадянина.

Адміністративний процес має певні закономірності, на підставі яких формуються принципи адміністративного процесу і їх необхідно вивчати в динаміці розвитку в Україні адміністративного процесу, а також їх оновлення і потреби систематизації. Систематизація принципів адміністративного процесу базується на його змісті. Як уже зазначалося вище, зміст адміністративного процесу визначається як загальне, тобто як порядок застосування матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права. Далі виділяються дві великі групи адміністративно-процесуальних відносин: адміністративно-процедурні та адміністративно-юрисдикційні відносини. Вони, у свою чергу, поділяються на відповідні провадження. У сукупності всі адміністративно-правові процесуальні відносини будуються за вказаною вище схемою. Структура цих відносин виступає критерієм систематизації принципів адміністративного процесу. За таким критерієм нами розроблена нова система принципів адміністративного процесу:

- 1) принципи загального рівня, загальні принципи адміністративного процесу;
- 2) принципи особливого рівня, які включають, по-перше, принципи адміністративно-процедурної діяльності, по-друге – принципи адміністративно-юрисдикційного процесу;
- 3) принципи окремих видів проваджень як адміністративно-процедурної діяльності, так і адміністративно-юрисдикційного процесу.

Загальними для всієї адміністративно-процесуальної діяльності є такі принципи: верховенства права, законності, прозорості (гласності) адміністративного процесу, поєднання інтересів особи й суспільства.

Принципами адміністративно-процедурної діяльності є науковість та узгодження положень проекту адміністративно-правового акта.

Принципи адміністративно-юрисдикційного процесу: публічність провадження при вирішенні спорів, об'єктивна істина при розгляді справи, рівність учасників процесу перед законом, право на захисника і правову допомогу, провадження національною мовою, самостійність і незалежність у прийнятті рішення.

Кожен вид адміністративного провадження, поряд із загальними та особливими, може мати притаманні лише йому принципи адміністративного процесу.

Адміністративно-нормотворчий процес — це спеціальна правова діяльність повноважних суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо підготовки, прийняття та введення в дію адміністративно-правових актів. Стадії адміністративно-нормотворчого процесу — це самостійні, логічно пов'язані та завершені етапи й організаційно-технічні дії щодо прийняття адміністративно-правових актів.

Такий вид адміністративно-процедурного провадження складається з трьох стадій:

- 1) підготовка адміністративно-правового акта;
- 2) прийняття адміністративно-правового акта;
- 3) введення в дію адміністративно-правового акта.

Процес прийняття адміністративно-правових актів відрізняється від конституційного, законотворчого процесів як за суб'єктами правовідносин, так і за процедурними діями.

Аналіз проектів законів України “Про закони і законодавчу діяльність” та “Про нормативно-правові акти” показав, що ці законопроекти у частині прийняття законів дублюють один одного, а також надав можливість зробити висновок про необхідність окремого закону, який регулював би порядок прийняття адміністративно-правових нормативних актів або передбачення такого порядку в Адміністративно-процедурному кодексі України.

Від розуміння теорії адміністративного процесу відповідною мірою залежить реалізація прав громадян, що здійснюється шляхом використання ними своєї правоздатності у вирішенні конкретних справ. Провадження щодо вирішення справ громадян здійснюються, як правило, на основі поданих ними заяв. У відповідності до Закону України “Про звернення громадян” заяви, про які йдеться у цьому законі, подаються не тільки до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, але і до підприємств, установ, організацій, причому незалежно від форм власності, а також до засобів масової інформації. Загальний підхід до заяв породжений соціалістичними традиціями, адже раніше існували лише дві форми власності. Тому подання заяви як до органу влади, так і до адміністрації (яка була органом державного управління), нічим не відрізнялося. Отже, слід було б розмежувати заяви залежно від того, в який орган вони подаються та на вирішення яких проблем вони направлені. В Законі України “Про звернення громадян” пріоритет віддається не правам і свободам людини й громадянина, а інтересам держави, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам й організаціям.

Необхідно створити відповідні умови реалізації прав і свобод громадян. В цьому плані важко переоцінити необхідність Адміністративно-процедурного кодексу України, проект якого підготовлений робочою групою Кабінету Міністрів України, та окремий варіант цього документу, розроблений Центром політико-правових реформ, в якому корисним, на мій погляд, є введення поняття управлінських послуг і визначення в Адміністративно-процедурному кодексі порядку їх надання. Проте в проекті Кодексу не зовсім точно визначено поняття управлінської послуги. Я вважаю, що “управлінська послуга — це створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин”.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України передбачає основні вимоги щодо проваджень у справах за ініціативою уповноваженого органу, тобто органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Однак цей документ ще недостатньо чітко регулює відносини при втручанні органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування у права і законні інтереси громадян та інших осіб. Мова йде про адміністративно-вольовий вплив на громадян чи юридичних осіб.

Настав час цивілізовано вирішувати питання задоволення прав і свобод людини й громадянина при конфлікті інтересів на основі укладення адміністративно-правових договорів.

Соціальні потреби є й будуть існувати, і їх треба буде вирішувати органам виконавчої влади і місцевого самоврядування. Саме через норми Адміністративно-процедурного кодексу повинен визначитися порядок прийняття рішення щодо вирішення справи у задоволенні суспільного інтересу (інтересу держави або громади), в якому, на нашу думку, слід передбачити узгоджувальні процедури на випадок конфлікту інтересів держави чи громади і приватної особи. Окрема стаття повинна передбачати ініціювання провадження в таких справах, інші — передбачати порядок ведення переговорів між органом виконавчої

влади чи місцевого самоврядування й громадянином або іншою особою, інтереси якої входять у конфлікт із суспільним інтересом.

Потрібно також передбачити в Адміністративно-процедурному кодексі України порядок закріплення результатів домовленостей між сторонами.

Тепер щодо адміністративно-правової природи процесуальних норм, передбачених у главі 31-А Цивільного процесуального кодексу України. Аргументами віднесення їх до норм адміністративного процесуального права є, по-перше, обумовленість застосуванням норм матеріального адміністративного права, по-друге, поділ провадження щодо вирішення справ за заявами громадян на стадії показує на оскарження як на одну з них.

Щодо запровадження адміністративної юстиції. Ця ідея поступово оволодіває свідомістю громадян. Створення адміністративних судів передбачене нормами Закону України “Про судоустрій”. Адміністративні суди повинні бути правозахисними по відношенню до громадян. Ці судові органи не повинні мати права притягувати до відповідальності громадян та інших фізичних осіб. Зараз є вже декілька варіантів законопроекту Адміністративно-процесуального кодексу. До їх компетенції доцільно було б також долучити розгляд скарг і протестів на постанову у справі про адміністративні правопорушення. Доцільно закріпити в Адміністративно-процесуальному кодексі двоступінчатість оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб спочатку до органу, вищого за рівнем компетенції, а потім — до адміністративного суду.

Потребує оновлення адміністративно-деліктне законодавство і, зокрема, процесуальна частина Кодексу України про адміністративні правопорушення. В проекті Кодексу України про адміністративні проступки потрібно виділити окрему процесуальну частину, яка матиме самостійність в цьому документі. Зі спеціалізацією судів розгляд справ про адміністративні правопорушення доцільно віднести до юрисдикції кримінального суду.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення поділяється на стадії, які завершуються складанням відповідних процесуальних документів. Тому форма цих документів повинна бути чітко визначена в нормах процесуальної частини Кодексу про адміністративні проступки.

Найбільш повно реалізуються мета й завдання адміністративного провадження, яскраво виявляються його особливості на стадії розгляду справи та винесення постанови. Ця стадія є головною, і їй підпорядковуються всі попередні стадії. Аналіз цієї стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення дає підстави виділяти найактуальнішу проблему, що постала зараз як перед законодавцем, так і перед вченими та практиками, що розробляють проект Кодексу України про адміністративні правопорушення. Це проблема органу, до компетенції якого входить розгляд справ про адміністративні правопорушення. З одного боку, стаття 124 Конституції передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. З цього випливає, що розгляд справ про адміністративні проступки підпадає під юрисдикцію судів. З іншого боку, навантаження щодо розгляду більше десяти мільйонів справ про адміністративні правопорушення суди не витримають.

Як відомо, у ході політико-правової реформи в Основний Закон нашої держави будуть вноситися зміни і доповнення. Не дивлячись на те, що проблема адміністративної юрисдикції залишається за межами обговорення цієї реформи, я вважаю, що одночасно треба було б внести відповідні зміни до ст. 124 Конституції України, передбачивши право на розгляд незначних адміністративних проступків органами виконавчої влади та виконкомами місцевих рад.

Робота над вирішенням проблем адміністративного процесу в Україні ще тільки почалась. Без наукового осмислення адміністративного процесу взагалі, і кожного окремого виду провадження зокрема, неможливо створити повноцінне адміністративно-процесуальне законодавство. У свою чергу відсутність нормативно-правової бази унеможливорює підготовку повноцінних підручників із адміністративного права і процесу. Це негативно впливає на підготовку спеціалістів-правознавців. Тому і в науковому відношенні і в сфері законотворчості роботу над вирішенням проблем адміністративного процесу потрібно прискорити.