

15. Про видобуток і переробку уранових руд: Закон України від 19 листопада 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11-12. – Ст. 39.
16. Про затвердження положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. // Іменем закону. – 1992. – № 44.
17. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 61.
18. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
19. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
20. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 19.
21. Про захист рослин: Закон України 14 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 310.
22. Про пожежну безпеку: Закон України від 15 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
23. Про приватизацію майна державних підприємств: Закон України від 19 лютого 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 17. – Ст. 122.
24. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
25. Мосьондз С.О., Саїв С.С. Становлення державної міграційної політики в Україні // Право України. – 2005. – № 11. – С. 114-118.

УДК 342.925(477)

Ю.С. Педько

ЩОДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Питання про сутність та зміст адміністративного процесу вже довгий час залишається актуальним для науки адміністративного права та правозастосовної практики. Особливого значення проблема розуміння адміністративного процесу дістала із становленням в Україні адміністративної юстиції. З моменту прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) вирішення питань, пов'язаних з характеристикою адміністративного процесу як адміністративно-правового явища, потребує перегляду основних наукових позицій та поглядів щодо його розуміння. Крім того, слід зазначити, що більшість таких позицій та поглядів було сформовано за часи існування радянської доктрини адміністративного права і до сьогодні не зазнали серйозних змін.

Традиційним для російської та української адміністративно-правової науки є підхід до розуміння адміністративного процесу, виходячи з двох основних концепцій – вузьке розуміння (юрисдикційна концепція) та широке розуміння (загальноуправлінська концепція). Вузького розуміння, сутність якого полягає в тому, що адміністративний процес – це певна сукупність юридичних дій, що торкаються розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення та вжиття заходів адміністративного примусу, додержуються А.А. Мельніков, А.А. Дьомін, А.Я. Якімов та деякі інші вчені.

До представників широкого розуміння слід віднести Ю.М. Козлова, Ц.А. Ямпольську, А.Є. Лунева, Д.Н. Бахраха, В.Д. Сорокіна та інших, які розглядають адміністративний процес як державну виконавчо-розпорядчу діяльність у вирішенні будь-яких індивідуально-конкретних, а не лише юрисдикційних справ. Зазначимо, що більшість українських учених підтримують широке розуміння адміністративного процесу (М.М. Тищенко, І.П. Голосніченко, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков та ін.), при цьому різниця в наукових поглядах стосується здебільшого структури адміністративного процесу, яка за широкого підходу втрачає в певних випадках логічність побудови.

Наша мета полягає в упорядкуванні певних уявлень про адміністративний процес, разом із визначенням власного бачення зазначеної проблеми з урахуванням науково-теоретичних напрацювань у галузі адміністративного права і положень українського законодавства.

Перш за все необхідно звернутися до певних недоліків, які певним чином нівелюють теоретичну та практичну значимість широкого розуміння адміністративного процесу. Зокрема, не можна не звернути увагу на те, що діяльність щодо вирішення будь-яких індивідуально-конкретних справ органами виконавчої влади не завжди є адміністративно-процесуальною з точки зору законодавчої регламентації. Так, діяльність органів внутрішніх справ щодо розслідування злочинів не регламентується адміністративним законодавством і є урегульованою нормами кримінально-процесуального характеру.

У той самий час не можна погодитися з тим, що специфічною рисою адміністративного процесу є те, що він є видом управлінської діяльності органів виконавчої влади [1, с. 241].

Перш за все окремі види діяльності, які регулюються нормами процесуального характеру, не є управлінськими за своєю природою, тобто не пов'язані з владно-організуючим впливом суб'єкта управління на об'єкт (наприклад, юрисдикційна діяльність, яка пов'язана з розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів). Крім цього, визначення адміністративного процесу як окремого виду управлінської діяльності органів виконавчої влади означає його певну самостійність разом з іншими видами діяльності органів виконавчої влади, що є неприпустимим. На нашу думку, будь-який різновид юридичного процесу надає правову форму, унормовує діяльність тих чи інших суб'єктів правовідносин, тобто забезпечує їм правову упорядкованість, а не складає окремий вид діяльності. Тобто адміністративно-процесуальна складова притаманна різним видам діяльності органів виконавчої влади, які урегульовані нормами адміністративного права.

Нарешті, ми не можемо не визнати того факту, що адміністративно-процесуальне упорядкування характерне не тільки для діяльності органів виконавчої влади, але й органів місцевого самоврядування, які в багатьох випадках здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження на місцевому рівні реалізації публічної влади. До того ж питання про обов'язкового суб'єкта адміністративного процесу, який є відповідальним за його ведення, не є чітко визначеним. Найчастіше в літературі використовується формула, згідно з якою адміністра-

тивно-процесуальна діяльність не є прерогативою лише органів виконавчої влади, або вказується на те, що адміністративно-процесуальний порядок вирішення адміністративних справ носить, як правило, позасудовий характер [2, с. 438], а отже, передбачається можливість участі в адміністративно-процесуальних правовідносинах і судів. Таким чином, активна (провідна) участь у правовідносинах представника адміністративних органів (органів публічної адміністрації) не є визначальною для існування адміністративного процесу.

Недосконалість широкого розуміння адміністративного процесу простежується у визначенні його структури та принципів. Зокрема, зведення частини адміністративних проваджень до неюрисдикційних [3, с. 19] без визначення їхніх особливостей нівелює важливу специфіку окремих з них (наприклад, нормотворчих). Більш того, неможна говорити про єдиний набір принципів для всього адміністративного процесу, оскільки очевидним є те, що принцип презумпції винуватості притаманний лише окремим видам юрисдикційних проваджень і немає відношення до більшості інших. Отже, на нашу думку, необхідно говорити про загальні та спеціальні принципи окремих видів діяльності органів виконавчої влади процесуального характеру.

Окремі автори підтримують ідею щодо існування різновидів адміністративного процесу [1, с. 257; 4, с. 304], однак слід зробити застереження і до такої позиції. Зокрема, запропонована структура адміністративного процесу передбачає наявність таких його трьох частин: процес адміністративної правотворчості, правонадільний процес і адміністративно-юрисдикційний процес.

Слід зазначити, що адміністративно-правотворчий процес не може включати провадження з видання органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних актів [1, с. 257], оскільки останні є наслідком правозастосовчої діяльності й супроводжують у більшості випадків процедуру надання адміністративних послуг, розгляд звернень невлadних суб'єктів щодо забезпечення реалізації їхніх прав, свобод та законних інтересів і згідно з указаною структурою адміністративного процесу входять до правонадільного процесу. На нашу думку, в даному разі більш доречним буде говорити про нормотворчу процедуру, яка становить собою упорядковане нормами права здійснення певних дій, спрямованих на досягнення необхідного юридичного результату – прийняття норми права (нормативно-правового акта).

Неоднозначність ситуації пов'язана також з тим, що окремі види діяльності органів виконавчої влади можуть здійснюватися за допомогою різних форм та методів, а це має неабияке значення для визначення характеру їх процесуальної регламентації. Зокрема, контрольно-наглядова діяльність може мати різні прояви та процедури здійснення (юрисдикційні й неюрисдикційні).

Широке розуміння адміністративного процесу передбачає його предметну спрямованість – вирішення індивідуальних адміністративних справ. При цьому під адміністративною справою розуміють певне питання, пов'язане із застосуванням адміністративно-правових норм, яке вимагає з метою його вирішення розпорядчих (оперативно-виконавчих) дій уповноважених органів [2, с. 438]. Подібне визначення індивідуальної адміністративної справи взагалі позбавляє

нормотворчу діяльність органів виконавчої влади адміністративно-процесуальних характеристик, що є неприпустимим.

Виходячи із вищесказаного, ми не можемо чітко визначитися з жодним критерієм, що покладені в основу широкого розуміння адміністративного процесу. Разом з тим законодавство України з прийняттям КАСУ визначило поняття адміністративного процесу, чим фактично дане явище було зведено до адміністративного судочинства (в КАСУ це різні поняття, з чим автор не погоджується), тобто упорядкованої нормами КАСУ діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення певних спорів.

Для упорядкування використання поняття «адміністративний процес» в науковому та практичному значенні пропонуємо розрізнити адміністративний процес як правову форму (нормативний порядок) діяльності певних суб'єктів публічних правовідносин та як складову системи права.

У першому випадку пропонуємо використовувати поняття «адміністративний процес» виключно до характеристики адміністративного судочинства як правової форми діяльності адміністративного суду та учасників адміністративного судочинства, які мають, відповідно до КАСУ, адміністративну процесуальну правосуб'єктність.

Щодо різноманітної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка урегульована нормами адміністративного права, пропонуємо використовувати термін «адміністративні процедури». Таким чином, ми підтримуємо думку деяких теоретиків права про те, що до змісту юридичного процесу включаються правові процедури та судові процеси (процедурні та процесуальні норми) [5, с. 446].

До адміністративних процедур можна віднести: процедуру призначення посадових осіб; нормотворчу процедуру; процедуру укладання адміністративних договорів; контрольні процедури; процедури здійснення юридично значущих дій (реєстраційні та дозвільні процедури та ін.) тощо. Класифікація адміністративних процедур може бути проведена за таким критерієм, як юридичний результат діяльності – прийняття нормативного акта, реєстрація суб'єкта підприємницької діяльності, видача дозволу тощо.

Окреме місце в адміністративному праві займає процес притягнення різними органами публічної влади до адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктний процес), який, на нашу думку, разом із виокремленням підгалузі адміністративно-деліктного права може розглядатися як його процесуальна складова з власними складовими – провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження щодо оскарження або опротестування рішення у справі; виконавче провадження.

Що стосується адміністративного процесу як складової системи національного права, то, на нашу думку, на сьогодні склалися законодавчі умови для виокремлення галузі адміністративного процесуального права (на кшталт цивільного процесуального права), предметом якого є трьохсторонні суспільні відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Дані правовідносини, хоча і передбачають певне адміністративно-правове матеріальне нача-

ло – наявність конфліктних правовідносин між невіддільним та віддільним суб'єктом, все ж передбачають наявність більш широкого (комплексного) спектра публічно-правового регулювання з власними методами.

Разом з тим слід зазначити, що ми не позбавляємо адміністративне право його процесуальної частини у вигляді сукупності процедурно-процесуальних норм (йдеться про наявність процесуальної складової адміністративного права), які забезпечують реалізацію правового статусу його владних та невіддільних суб'єктів, у тому числі у взаємовідносинах між собою, та підкреслюють єдність предмета адміністративного права України, його матеріально-процесуальну неподільність. При цьому ми висловлюємо думку про неможливість існування в системі адміністративного права як складової частини адміністративно-процесуального права підгалузі чи інституту, оскільки процесуальні норми в адміністративному праві є складовою частиною інших підгалузей та інститутів, наприклад адміністративно-деліктного права, інституту виконавчої влади, інституту звернень громадян, інституту адміністративних послуг тощо.

Таким чином, сьогодні існує потреба у впорядкуванні наукових уявлень про адміністративний процес, що потребує диференційованого підходу до даного явища з точки зору його функціональної та правової природи і визначення місця в національній системі права взагалі та в системі адміністративного права України зокрема.

Література

1. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – О., 2003.
2. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юрист, 2007.
3. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – К., 2001.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М., 2000.
5. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 2000.

УДК 342.53(477)

Т.М. Кравцова

РЕГУЛЯТОРНИЙ ПРОЦЕС: ЗМІСТ ТА ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ

Головним напрямом державної регуляторної політики є вдосконалення правового регулювання адміністративних відносин між державними регуляторними органами та суб'єктами господарювання. Досягти цього можливо через недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів шляхом законодавчого закріплення процедури підготовки і прийняття регуляторних актів. Така процедура становить собою особливий правовий порядок, детально визначений у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1]. Всі регуляторні акти