

*Малетич М. М.**кандидат юридичних наук*

РОЗВИТОК ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ ТА ЙОГО СТРУКТУРИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Анотація. Розвиток теоретичних підходів до розуміння адміністративного процесу та його структури: порівняльно-правове дослідження. У даній статті автором узагальнено підходи вітчизняних та європейських дослідників до теоретичного осмислення поняття адміністративного процесу, його структури, суттєвих ознак. Визначено, що сучасні підходи до розуміння адміністративного процесу та його основні види адміністративних проваджень були сформовані відповідно до історичних, традиційних підходів до розгляду адміністративних спорів, розгляду адміністративних справ адміністративними органами.

Узагальнено основні теоретико-правові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння адміністративного процесу в трьох основних групах значень, розглянуто їх зміст та відмінності, специфіку підходів при виокремленні лише певної складової адміністративного процесу або окремого виду адміністративних проваджень в загальному понятті адміністративного процесу.

Автор охарактеризував підходи до розвитку загальних стандартів належного судового процесу, належного процесу реалізації окремих видів адміністративних проваджень, що створюють в цілому систему адміністративного процесу на національному рівні. Обґрунтовані висновки щодо розвитку перспективного правового регулювання адміністративних проваджень, а також щодо доцільності проведення спеціального дослідження, присвяченого новим видам європейських адміністративних проваджень, що об'єднують Європейську Комісію та європейські національні адміністрації на наднаціональному рівні.

Висловлені пропозиції щодо подальшого розвитку загального правового регулювання адміністративних проваджень та їх основних видів на рівні окремого закону.

Ключові слова: адміністративний процес, теоретичний правовий підхід, адміністративна юстиція, адміністративне правопорушення, європейське адміністративне провадження.

Актуальність вивчення сучасних теоретико-правових підходів до розуміння сутності, змісту адміністративного процесу, співвідношення в його структурі основних видів адміністративних проваджень постійно зростає, особливо з огляду на системний характер впроваджуваних в Україні реформ, їх орієнтованість на захист прав і свобод людини та створення дієвих правових механізмів правової, соціальної держави.

Сучасні теорії розвитку адміністративного процесу та ключових видів адміністративних проваджень розвинулися на основі складного історичного контексту формування підходів до порядку розгляду та вирішення адміністративних справ різними адміністративними органами. Ознаками формування уніфікованих підходів до вироблення спільних стандартів належного судового процесу, належних процедурних стан-

дартів є поступове формування та нормативне закріплення спільних родових категорій, цінностей, що визначають зміст, сутність, специфіку реалізації адміністративних проваджень різних видів, що в сукупності формують загальну систему адміністративних проваджень як на національному рівні, так і на європейському рівні, де ці спільні тенденції також наявні та відображені в ключових Договорах про заснування Європейського Союзу.

З огляду на це, для удосконалення правового регулювання та практичної реалізації адміністративними органами належної компетенції щодо вирішення адміністративних справ, необхідно актуалізувати теоретичні аспекти модернізації підходів до сучасного розуміння адміністративного процесу на основі спеціального порівняльно-правового дослідження.

Основною метою даної статті є узагальнення сучасних теоретичних підходів, вироблених вітчизняною та європейською правовою доктриною до розуміння адміністративного процесу, його структури, ключових вимог, що дозволить виробити певні рекомендації, що сприятимуть формуванню загального правового регулювання адміністративних проваджень та удосконалення його систематизації з урахуванням європейського досвіду. Основними завданнями статті слід виділити наступні: характеристика сучасних теоретико-правових підходів до розуміння поняття, ключових ознак адміністративного процесу; формулювання пропозицій щодо удосконалення вітчизняного правового регулювання на основі узагальнення результатів порівняльно-правового дослідження.

У сучасних джерелах поняття адміністративного процесу визнається ключовим для формування важливих ознак, принципів, структури адміністративної діяльності, тому його визначення має бути спрямованим на з'ясування ключових характеристик, істотних елементів та компонентів, що дозволяють реалізувати системний підхід до дослідження його змісту. Адміністративний процес концептуально розподіляється на кілька важливих елементів, в яких відображається його правова природа, що дозволяє не тільки охарактеризувати його теоретичну складову, але й передбачити системні зв'язки з правовим регулюванням основних видів адміністративних проваджень.

В адміністративно-правовій науці історично сформувалося кілька основних підходів до розуміння сутності та структури адміністративного процесу, які є принципово відмінними від сучасних європейських підходів, тому потребують модернізації для забезпечення сумісності законодавства та впроваджуваних технологічних комплексів для транскордонної взаємодії на рівні публічних адміністрацій європейських країн.

Серед основних вчених радянського періоду слід окремо відмітити праці

В.Д. Сорокіна, Ю.М. Старілова, які в своїх працях звернули увагу на проблеми розмежування елементів адміністративного процесу, згодом їх підхід був сприйнятий вітчизняними вченими В.Б. Авер'яновим, Ю.С. Педьком, які обґрунтували становлення самостійного інституту адміністративної юстиції, який сучасні вчені О.М. Пасенюк, А.А. Пухтецька переважною мірою відносять до самостійної процесуальної галузі, завдяки стрімкому розвитку процесуальних засад адміністративного судочинства та проведеної судової реформи в Україні.

До таких найважливіших елементів вчені відносять: нормотворчий, управлінський та судовий адміністративний процес. Ці види не є вичерпними, адже в публічно-правовій площині також дотичними є конституційний процес, арбітражний та господарський процес, де спільні вироблені правила процесуальної форми формують сталі правові конструкції та моделі, що можуть паралельно використовуватися в різних актах процесуального законодавства.

Широке розуміння адміністративного процесу наявне у вітчизняній літературі ще з часів Радянського Союзу, охоплює «діяльність органів публічного управління з розгляду підвідомчих їм категорій індивідуальних юридичних справ, як пов'язаних, так і не пов'язаних з вирішенням спорів та конфліктів» [1, С.71-72]. Це традиційне і для вітчизняної наукової літератури визначення є центральним при вивченні адміністративного процесу, адміністративного судочинства, інституту адміністративного оскарження у вищих навчальних закладах України. Проте, на мій погляд, на ньому вже не можна наголошувати як на єдино правильному, адже європейський досвід структуризації адміністративної діяльності засвідчує нові форми взаємодії та вертикальної співпраці, впроваджуючи європейські адміністративні провадження за участю наднаціональних суб'єктів, що становить значний інтерес для розвитку національних теоретико-правових підходів до розуміння поняття адміністративного процесу. Крім того, досі не визначеним на нормативному рівні залишається родове поняття адміністративної діяльності, в якому мали б отримати закріплення ті ознаки, завдяки яким законодавець забезпечуватиме відмежування судової та законотворчої діяльності від різних видів адміністративної діяльності.

Вузьке розуміння адміністративного процесу, яке також широко відоме вітчизняній та радянській науці адміністративного права, охоплює «діяльність органів публічного управління, а також суддів з вирішення підвідомчих їм індивідуальних конкретних юридичних справ, що виникають з адміністративно-правових спорів та адміністративних правопорушень» [2, С.18].

У даному контексті варто уточнити, що сучасні європейські дослідження не використовують поняття адміністративне правопорушення. Останні систематизації адміністративно-деліктного законодавства призвели до формування спільних засад та порядку притягнення фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних деліктів, з відповідними самостійними санкціями, що є дуже вотребуваним в Україні при доопрацюванні проекту Кодексу України про адміністративні проступки.

Що ж стосується змісту вузького підходу до розуміння адміністративного процесу, на мій погляд, не слід його зводити до виключно адміністративно-деліктних проваджень, адже достатньо розвиненими в сучасній практиці є і провадження за зверненнями громадян, з надання адміністративних послуг, надання консультацій учасникам адміністративних проваджень різних видів щодо сплати податків, виплати соціальних платежів, у т.ч. пенсій.

На мій погляд, вузьке розуміння адміністративного процесу в сучасному розумінні можна обмежити сукупністю адміністративних проваджень, зміст, структура та види яких розвиваються в певній заданій правовій площині. І наше завдання для розвитку українського процесуального законодавства – спрямувати зусилля науковців на формування уніфікованих підходів до адміністративного процесу з урахуванням європейського досвіду, що дозволить забезпечити сумісність правозастосовної та судової практики.

Третій підхід до розуміння адміністративного процесу у вітчизняній правовій літературі пов'язується з «діяльністю судів з розгляду справ, що виникають з матеріальних адміністративних правовідносин, тобто власне судового адміністративного процесу». Такий підхід також часто обстоюється вченими, які займаються проблемами становлення адміністративної юстиції та розглядають його як основний для досліджуваної проблематики. Проте, на мій погляд, власне судовий процес не може підмінити сутність адміністративного процесу як певного родового поняття, в якому актуалізується сутність процесуальної адміністративної діяльності, її ознаки, властивості тощо.

Поняття адміністративного процесу є тісно пов'язаним зі змістом правових форм, форм об'єктивної адміністративного процесу, які можуть бути закріплені в актах законодавства. В Україні таке закріплення відбулося завдяки впровадженню адміністративно-правової реформи та підготовці самостійних кодексів – Кодексу адміністративного судочинства України, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, що дозволяє стверджувати про структуризацію адміністративного процесу та виокремлення сталих правових форм процесуальної діяльності.

Сутність адміністративного процесу в європейських країнах об'єктивована в доктринальних узагальненнях, підходах до її розуміння, що сформувалися порівняно значно раніше та були засновані на іншому, природно-правовому, а не позитивістському підході до праворозуміння, тому серед визначальних ознак містять категорії справедливості, належного судового процесу, мінімальних стандартів захисту прав людини.

Структура адміністративного процесу в європейських країнах також динамічно розвивається та виокремлює порівняно нові види структурних одиниць, серед яких на особливу увагу заслуговують специфічні для Європейського Союзу та, власне, діяльності Європейської Комісії європейські адміністративні провадження, описані в дослідженнях С. Касіса, М. Фромонта, Ю. Шварце та інших вчених. Їх специфіка полягає як в особливостях ініціювання європейських адміністративних проваджень, так і у специфіці прийняття рішень та їх одномоментного виконання усіма національними публічними адміністраціями, на які поширюється компетенція Європейської Комісії в означеному аспекті.

Національний адміністративний процес є нерозривно пов'язаний уніфікаційними вимогами загального порядку, що відображають дотримання вимог верховенства права, демократії, поваги прав людини, забезпечення оскарження, права на судовий захист тощо. Якісні вимоги до адміністративного процесу закріплюються не тільки в кодексах, але й в регламентах, директивах, декретах, законах, що мають загальне значення та встановлюють вимоги до належної процедури, порядку прийняття рішень як в спірних, так і в позитивних, тобто неконфліктних адміністративних провадженнях.

У той же час, слід враховувати те, що адміністративний процес є елементом юридичного процесу, і йому мають бути

властиві загальні ознаки родового поняття, тобто деталізувати вихідне явище, і не підміняти суміжними категоріями та поняттями, що можуть використовуватися в інших публічно-правових дослідженнях конституційного, господарського, арбітражного процесу та відповідних дослідженнях.

В результаті проведеного дослідження важливо звернути увагу широкого кола вчених та дослідників проблем формування сучасних теоретичних підходів до розуміння поняття адміністративного процесу на те, що пропонувані вітчизняними вченими підходи відображають сучасний стан розвитку цього поняття в вітчизняній доктрині та галузі, а з точки зору європейського підходу до розуміння досліджуваного явища, виникають нові види адміністративних проваджень, в яких реалізується компетенція нових наднаціональних органів, що здійснюють виключну компетенцію.

Висновки. Розглянуті теоретико-правові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених до розуміння поняття адміністративного процесу дозволяють узагальнити, що основними в національній доктрині та науці адміністративного права є розглянуті три підходи до розуміння адміністративного процесу, в яких конкретизується його сутність з огляду на сукупність усіх адміністративних проваджень або виокремлення лише окремого виду адміністративних проваджень.

В сучасній європейській літературі висвітлюється на тільки поділ адміністративного процесу на основні елементи, але й дістали значної регламентації європейські адміністративні провадження, в яких основу роль відіграють національні публічні адміністрації та їх взаємодія з Європейською Комісією, що заслуговує на увагу вчених і дослідників не тільки європейських країн, але й пострадянських країн, адже застосовують певні закономірності прийняття рішень в умовах союзних об'єднань.

Слід висловити рекомендації щодо подальшого розвитку загального правового регулювання адміністративних проваджень та їх основних видів на рівні окремого закону, в якому, на мій погляд варто визначити ознаки сучасної природи адміністративних проваджень та тих трансформаційних змін, що закладаються в основу демократичної взаємодії громадян та державних органів.

Література:

1. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М.: Юридическая литература, 1968.
2. Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надле-

жашему уровню правовой регламентации. Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7-23.

3. Harlow C., Rawlings R. Process and Procedure in EU administration. 2014.
4. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К.: Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т.: Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. – К.: Юридична думка, 2005. – 624 с.

Maletych M. Development of theoretical legal approaches to understanding of the essence of administrative process and it's structure: comparative legal research

Summary. In this article author's generalized approaches of domestic and European scientists to theoretical interpretation of administrative process, it's structure, important features. It was defined, that modern approaches to understanding of administrative process and it's main types of administrative proceedings had been formed according to specific historical, traditional grounds of resolving administrative disputes and hearing administrative cases by administrative bodies.

Author's generalized the main theoretical approaches of domestic and foreign scientists to understanding of administrative process according to the three main groups of their understanding, as well as has described the essence and distinguishing features of the certain elements of administrative process or a certain type of administrative proceedings in the general notion of administrative process.

Author's described unified approaches to development of common standards of due judicial process, due process of realization of certain types of administrative proceedings, that in general form a system of administrative proceedings at national level. Conclusions as to development of perspective legal regulation of administrative proceedings have been made, as well as on necessity to conduct special research as to the new types of European administrative proceedings, uniting the European Commission and European national administrations at supra-national level.

The proposals concerning the perspective development of general legal regulation of administrative proceedings had been formed.

Key words: administrative process, theoretical legal approach, administrative justice, administrative offence, administrative proceeding, European administrative proceeding.