

Список литературы: 1. Ярошенко К.Б. Совершенствование гражданско-правовых форм защиты личных немущественных прав граждан по советскому законодательству: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. 2. Судова практика у справах за позовами до ЗМІ: Матеріали науково-практичної конференції 13-14 травня 1999 р. К., 1999. Т.1. 3. Липецкер М. Гражданская ответственность за распространение несоответствующих действительности сведений, порочащих честь и достоинство граждан и организаций // Материалы научно-практической конференции: Защита прав личности по гражданским делам. М., 1966. 4. Белявский А.В., Придворов Н.А. Охрана чести и достоинства личности в СССР. М., 1971. Стефанчук Р.О. Захист честі і гідності та ділової репутації в цивільному праві. К., 2001. 5. Пронина М.Г. Романович А.Н. Защита чести и достоинства граждан. Минск, 1976. 43; Белявский А.В., Придворов Н.А. Охрана чести и достоинства личности в СССР. М., 1971. 6. Лесняк В.В. Защита чести, достоинства и деловой репутации в гражданском законодательстве России // Юрист. 1999. № 1. 7. Стефанчук Р.О. Захист честі, гідності та ділової репутації в цивільному праві. К., 2001. 8. Гурвич М.А. Право на иск. М., 1949. 9. Вискуп М.А. Стороны – основные лица искового производства. Саратов, 1968. 18. 10. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального права. М., 1970. Шакарян М.С. Субъекты гражданского процессуального отношения: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972. 12. Адащенко Н.И. Механизм и пределы регулирующего воздействия гражданского процессуального права. Л., 1968. 13. Домбровський І.П. Розгляд судами справ за позовами до засобів масової інформації про захист честі, гідності й ділової репутації та компенсацію моральної шкоди // Вісник Верховного Суду України. 1998. № 2. 14. Стефанчук Р.О. Захист честі, гідності та ділової репутації в цивільному праві. К., 2001. 15. Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних справах // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. 1999. № 5.

*Надійшла до редакції 15.12.2002 р.*

*В.Ю. Шильник*

## **Поняття, сутність та особливості адміністративного процесу в сучасних умовах**

Одним із ключових понять адміністративного права є поняття “адміністративний процес”. Воно завжди привертало увагу науковців, а його розуміння віддзеркалювало домінуючі уявлення про сутність і призначення адміністративного права і державного управління. Варто звернутися до праць минулих років, аби пересвідчитися, які зрушення відбулися з тих часів у розумінні цього явища [1; 2; 3; 4 та ін.]. У історичному плані відомо три основні підходи до поняття адміністративного процесу. Перший з них, заложений Г.І. Петровим та С.С. Студенікіним, ґрунтується на широкому визначенні адміністративного процесу як сукупності певних процесуальних правил, на підставі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність. Другий підхід, обґрунтований Ю.М. Козловим, В.Д. Сорокіним, О.Є. Луньовим, базується на тому, що адміністративний процес – це порядок правозастосовчої діяльності органів державного управління. А представники третього підходу Н.Г. Саліщєва, О.І.Іванов та інші визначають адміністративний процес як порядок застосування заходів адміністративного примусу [5; 2].

Українська наукова думка поступово відмовляється від широкого розуміння адміністративного процесу як реалізації будь-якої матеріально адміністративної правової норми. Правильніше щодо управлінського процесу, на думку О. Крупчана, говорити про порядок спільної реалізації при-

ватними особами, органами, посадовими особами своїх статусів та порядком вирішення спорів щодо їх порушення [6, с.84]. Саме наголос на правозастосуванні дозволяє заперечити твердження про “нероздільність” матеріальної та процесуальної сторони позитивної управлінської діяльності. Вважалося, що статичку та динаміку адміністративного процесу неможливо розділити [7, с.102]. Однак, на нашу думку, через відсутність різниці в юрисдикційному та позитивному застосуванні як формах реалізації правових норм, останнє (позитивне правозастосування) так же легко можна відокремити від сфери дії матеріального права, як і “обов’язкову форму юрисдикційної діяльності апарату управління”. До сфери “статички”, з точкою зору процесу, можна віднести всі форми безпосередньої реалізації органами виконавчої влади правових норм, у тому числі й виконання обов’язку розглянути конкретну справу. До сфери динаміки належить власне адміністративний розгляд, що за своїм змістом є застосуванням матеріальної норми.

Для формування сучасних науково-методологічних і правових засад адміністративної реформи необхідні відповідні дослідження сутності і особливостей адміністративного процесу в сучасних умовах. Для виконання цього завдання розглянемо зазначене поняття на концептуальному рівні, через співвідношення і визначення категорій, за допомогою яких ми можемо передати зміст адміністративного процесу. Слово “процес” походить від латинського “processus”, що означає рух вперед, просування, течію, хід [8, с.8]. У широкому розумінні процесом вважається сукупність цілеспрямованих послідовних дій, що мають на меті досягнення бажаного певного (заздалегідь визначеного) результату, а також порядок здійснення певної діяльності (наприклад, педагогічний процес, законодавчий процес, процес наукового дослідження тощо). В той же час, семантичне значення “процес” може означати течію подій, наслідки яких непередбачені, принципово невизначені (наприклад, процес зростання соціальної напруженості). У межах юридичної науки фактор цілеспрямованості в розумінні процесу виражений більш чітко і рельєфно. Поняття “процес” набуває в юридичному сенсі значно глибшого змісту. Процес у юридичному розумінні це – розгортання сутності, форма існування цієї сутності [9, с.26].

Першим провів розподіл права на матеріальне і процесуальне німецький учений Оскар Бюлов у праці “Die Lehre von den Prozesseinreden und Prozessvoraussetzungen” (1868) [10], де сформулював процес як юридичні відносини між сторонами і судом. Необхідно зазначити, що процесуальне право до Бюлова також було відоме. Будь-яке право, в тому числі й процесуальне, у різноманітних формах існує об’єктивно, незалежно від нашої волі, але теоретичне осмислення даного явища вперше було дано саме ним. Після чого, більшість вчених адміністративістів визнають означений вище поділ права як первинне теоретичне підґрунтя для подальших досліджень у галузі права та управлінської діяльності зокрема. Але, непоодиноким практикою свідчить, що досить часто в матеріальних кодексах містяться

процесуальні норми, а норми процесуальних кодексів називають матеріальним правом [11, с.19]. Так, віденський юрист Меркль підтверджує, що будь-який адміністративний акт є процес [12, с.23]. Латиноамериканські вчені говорять у цьому випадку про "параюридичні" або "квазсудові" функції адміністрації [13, с.393].

Адміністративний процес є юридичною діяльністю органів державного управління по вирішенню індивідуально-конкретних справ, яка здійснюється в межах правових відносин, що виникають у процесі цієї діяльності [14, с.66]. Проте і юридична діяльність органів державного управління, і правовідносини, що виникають при цьому, лише об'єктивізують адміністративний розгляд, але не вказують на його сутність. Юридична діяльність – це опосередкована правом професійна, державно-владна, управлінська, трудова діяльність компетентних органів і посадових осіб, пов'язана з виконанням суспільних функцій [15, с.67]. У процесуальних відносинах, ймовірно, присутня тільки та частина цієї діяльності, що врегульована процесуальними нормами. Позапроцесуальна діяльність лише у своїй основі врегульована процесуальними принципами та нормами матеріального адміністративного права, що закріплюють завдання та функції органу управління.

Суть процесу як розгляду справи полягає у способах участі в ньому об'єктів управління (фізичних і юридичних осіб). Такі способи складають механізм реалізації суб'єктивних прав указаних суб'єктів права. Розгляд у результаті такого підходу набуває значення, прогидежного до того, що пропонується В.І.Антиповим. На його думку, розгляд справи особисто керівником органу носить характер внутрішнього інтелектуально-вольового акту і прийняття в ньому участі громадянином є проблематичним [16, с.48]. Однак припис закону про присутність особи на розгляді полягає не в пасивному вислуховуванні нею міркувань членів колегіального правозастосовчого органу, а в участі в обговоренні її питання нарівні з одноособовим чи колегіальним органом.

У широкому розумінні адміністративний процес звичайно визначають як "сукупність послідовних дій, врегульованих правовою нормою, які забезпечують певний порядок діяльності органу (посадової особи) виконавчої влади щодо застосування і реалізації адміністративно-правових норм" [17, с.40]. Адміністративний процес можна розглядати широко – як сукупність усіх дій, які здійснюються суб'єктами (носіями) влади для реалізації своєї компетенції. Сама державно-управлінська діяльність у всіх її різноманітних проявах тлумачиться, таким чином, як адміністративний процес. На нашу думку, таке надмірно розширене тлумачення заважає правильному розумінню сутності та своєрідності адміністративного процесу. Більш прийнятним є інше широке тлумачення адміністративного процесу, якого дотримуються, наприклад, Д.Н. Бахрах [18, с.153-156], Ю.П. Битяк, [19, с.189], Тихомиров Ю.О. [20]. Їх розуміння адміністративного процесу охоплює всі індивідуальні справи, які розглядаються органами

управління. Інколи діяльність з управління і процесуальна діяльність отожднюються [21, с. 182-185].

У вузькому розумінні (що знайшло відображення в працях, зокрема, Н.Г. Саліщеві, О.О. Дьоміна, А.Ф. Клеймана, В.А. Лорія та ін.) адміністративний процес – не врегульована законом адміністративно-процесуальна діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції – уповноважених (компетентних) виконавчих органів (посадових осіб) по застосуванню норм матеріального права під час розв'язання адміністративно-правової справи або під час розгляду справ про адміністративно-правові порушення [17, с. 40]. Принципове (дефінітивне) значення має те, що призначенням процесу є реалізація норм матеріального права. Діяльність з реалізації матеріальних адміністративно-правових норм також можна розглядати як вузьке тлумачення адміністративного процесу. Звичайно, не можна вважати зазначені підходи (або якийсь один з них) хибними чи, навпаки, вичерпно задовольняючими всі вимоги щодо тлумачення зазначеного явища. Оцінюючи ці два підходи до розуміння адміністративного процесу, варто визнати право на існування кожного з них. З фактичного боку, дійсно, ототожнення управлінської діяльності з процесуальною є виправданим. Проте чинне адміністративне законодавство України та підзаконні адміністративно-правові норми не містять доброякісної (принаймні, повною мірою) юридичної основи для того, щоб можна було керуватися широким (згаданим першим) розумінням адміністративного процесу. Все це свідчить про те, що стійких основ для широкого розуміння адміністративного процесу немає, а адміністративно-процесуальне законодавство в завершеному та універсальному вигляді відсутнє. На нашу думку, таке становище природно витікає з поточного стану розвитку новітньої державності, загальної неусталеності новостворюваного державного організму, недостатньо чітко визначених пріоритетів правової творчості тощо.

Для формування адекватного сучасним реаліям і сучасному розумінню завдань права, розуміння сутності адміністративного права і процесу як юридичних феноменів виправданим, на нашу думку, є розгляд адміністративного процесу у двоякому сенсі: по-перше, як порядку реалізації органами, громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері і, по-друге, як порядку розгляду колізій і спорів з приводу їх порушень. Останнє віддзеркалює ухил до юрисдикційного тлумачення категорії, що було властиве правознавцям раніше і, власне, цілком виправданим, якщо взяти до уваги специфічну “філософію” радянського права і відповідну правозастосовчу практику. Зауважимо, що на дуалістичну природу адміністративного процесу дедалі частіше звертають увагу в літературі [22, с. 383; 23, с. 165].

Якісна сутність адміністративного процесу полягає в тому, що він є: по-перше, правомірним порядком реалізації громадянами і юридичними особами своїх статусів в адміністративній сфері; по-друге, процесуальне становище громадянина виражається в тому, що він має встановлені проце-

суальні права та обов'язки і фактичну можливість реалізувати їх у ході розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ; по-друге, громадянин може виступити ініціатором юрисдикційного процесу своїми відповідними діями (наприклад, поданням скарги, заяви тощо), вимагати від органів і осіб, уповноважених вирішувати справу, ознайомлення з матеріалами справи, надавати докази, давати пояснення тощо. Наприклад, до ознак, які дозволяють розглядати адміністративний процес як самостійне правове явище, В.К. Колпаков відносить: наявність чітко визначеної сфери виникнення, існування і припинення адміністративних справ (це сфера державного управління); особливі правила вирішення адміністративних справ, які закріплені в адміністративно-процесуальних нормах (нормативність адміністративного процесу); обов'язкова участь у вирішенні таких справ органів державного управління або їх посадових осіб; додержання принципів адміністративного процесу [24, с.314].

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і, насамперед, від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу. Ці відмінності полягають у наступному:

- адміністративний процес реалізується у державному управлінні, кримінальний і цивільний – при виконанні правосуддя;

- адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини, він є юридичним вираженням управлінської діяльності;

- адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а включає і діяльність з реалізації регулятивних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний – переважно юрисдикційним. Отже правоохоронна функція в адміністративному процесі посідає підпорядковане місце, а в кримінальному і цивільному – головне;

- адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно і, переважно, органами першої інстанції. Для кримінального і цивільного процесу характерно розташування проваджень за інстанціями, тобто “за просуванням” справи – в суді першої інстанції; касаційне провадження; наглядове провадження;

- адміністративний процес реалізується іншими суб'єктами, ніж

кримінальний і цивільний. Це органи і посадові особи виконавчо-розпорядчої системи держави. Причому всі вони виконують крім адміністративно-процесуальних й інші функції. Кримінальний і цивільний процеси здійснюються обмеженим колом органів (суди, органи попереднього розслідування), які спеціально створені з цією метою;

- будучи врегульованою адміністративно-процесуальними нормами часткою управлінської діяльності, адміністративний процес має притаманні тільки йому зміст, динамічність та взаємозв'язок з нормами адміністративного матеріального права, а також з нормами інших матеріальних галузей права (фінансового, земельного, екологічного та ін.);

- поряд з реалізацією правозастосовних функцій адміністративний процес значною мірою пов'язаний з правотворчою діяльністю компетентних державних органів, регулює порядок прийняття відповідних підзаконних актів;

- специфіку адміністративного процесу відображує і його структура, яка включає до себе струнку систему процесуальних дій, що мають як юрисдикційний, так і не юрисдикційний характер.

Таким чином, адміністративний процес може бути визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб), зміст якої складає розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів про право), що виникають у сфері державного управління, в порядку реалізації завдань і функцій виконавчої влади.

Список літератури: 1. Застрожная С.К. Советский административный процесс: Учеб. пособие. Воронеж, 1985. 2. Иванов В.А. Советский административный юрисдикционный процесс // Государство и право. 1980. № 6. 3. Салтцева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 4. Сорокин В.Л. Проблемы административного процесса. М., 1968. 5. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, К., 1999. 6. Крутицький О. Запровадження адміністративної юстиції // Вісник Академії правових наук України. 1998. № 2. 7. Советское административное право // Государственное управление и административное право. М., 1978. 8. Дворецкий И.Х. Латинско-русский словарь: Изд. 2, переработ. и доп. М., 1976. 9. Административно-правовое и административный процесс: старые и новые проблемы (по материалам "Назаревских чтений") // Государство и право. 1998. № 8. 10. Оскар Бюлов "Die Lehre von den Prozessarten und Prozessvorschriften", 1868. 11. Дьомін А.А. Поняття адміністративного процесу і адміністративно-процесуального кодексу Російської Федерації // Государство и право. 2001. № 6. 12. Mer. Teoria general de derecho administrativo. Mexico, 1975. 13. Vijaš Perdomo, Jitane. Derecho administrativo 3 ed. Bogota, 1985. 14. Сорокин В.Д. Административно-процесуальне право. М., 1972. 15. Мельников Ю.И., Ружин Ю.Д. О процессуальном в юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. Ярославль, 1989. 16. Алтшулов В.И. Научно-практические комментарии Закона Украины "Об обращении граждан". К., 1997. 17. Словарь административного права / Бачило И.Л., Гандилов Т.М., Гришковец А.А. и др. М., 1999. 18. Бакрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов М., 1996. 19. Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. Харків, 2000. 20. Тихомирров Ю.А. О последних развитиях административного права и процесса // Государство и право. 1998. № 1. 21. Дзяржев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. 22. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. 23. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. Харків, 1999. 24. Колдаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999.

Надійшло до редакції 04.01.2003 р