

20. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д.ю.н.: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Олексій Іванович Остапенко; НАВСУ. – К., 1997. – 42 с.

УДК 342.9: 343.11: 347.994 (477)

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ
УКРАИНСКОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ:
К ВОПРОСУ ПОИСКА ОПТИМАЛЬНОЙ ДЕФИНИЦИИ
(С УЧЕТОМ ТВОРЧЕСКОГО ВКЛАДА Д.Н. БАХРАХА)**

Коломеец Т.А., д.ю.н., профессор

Запорожский национальный университет

В статье на основе анализа существующих в отечественной административно-правовой доктрине подходов к пониманию административного процесса обосновывается авторский вариант поиска оптимальной дефиниции. Особое внимание уделяется результатам научных исследований в этой области известного российского ученого-административиста Д.Н. Бахраха, обосновывается целесообразность учета его творческого вклада с акцентом на приоритеты национальных нормотворческих и научно-исследовательских отраслевых правовых процессов.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, административное производство, административное судопроизводство, дефиниция, концепция, творческий вклад.

Коломеець Т.О. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС У СУЧАСНІЙ УКРАЇНСЬКІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ: ДО ПИТАННЯ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ ДЕФІНІЦІЇ (З УРАХУВАННЯМ ТВОРЧОГО ВНЕСКУ Д.М. БАХРАХА) / Запорізький національний університет, Україна

У статті на підставі аналізу існуючих у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині підходів щодо розуміння адміністративного процесу обґрунтовується авторський варіант пошуку оптимальної дефініції. Особлива увага приділяється результатам наукових досліджень у цій сфері відомого російського вченого-адміністративіста Д.М. Бахраха, обґрунтовується доцільність врахування його творчого внеску з акцентом на пріоритети національних нормотворчих і науково-дослідних галузевих правових процесів.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративне судочинство, дефініція, концепція, творчий внесок.

Kolomoets T.O. THE ADMINISTRATIVE PROCESS IN MODERN UKRAINIAN ADMINISTRATIVE AND LEGAL DOCTRINE: THE QUESTION OF FINDING THE OPTIMAL DEFINITIONS (INCLUDING CREATIVE CONTRIBUTION BACHRACH D.N.) / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article is based on analysis of existing in national administrative and legal doctrine approaches to understanding of the administrative process are substantiated the author's version of finding the optimal definition. Particular attention is paid to the results of research in this area famous Russian scientist of administrative law Bachrach D.N., taking into account its creative contribution with focusing on the priorities of the national rule-making and research branch legal processes are justified.

Key words: administrative process, administrative procedure, administrative proceedings, administrative litigation, definition, concept, creative contribution.

В контексте празднования 80-летнего юбилея д.ю.н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ, Д.Н. Бахраха, хотелось бы отметить, что его вклад является неопределимым не только для развития российской административно-правовой науки, но и украинской. Базовые положения современной украинской административно-правовой науки сформированы, в основном, с учетом постулатов, разработанных Юбилеем как в советский период, так и после образования независимых государств. Нет ни единой подотрасли, института административного права, фундаментальному исследованию которого Д.Н. Бахрах не уделил бы внимания. Не является исключением и административно-процессуальное право. Изучая феномен процессуализации, создающей условия для повышения эффективности всей государственной и муниципальной властной деятельности, профессор Д.Н. Бахрах акцентирует внимание на административно-процессуальной деятельности (обосновывает целесообразность именно этого термина при одновременном углубленном исследовании всего терминологического ряда: «административный

процесс», «административная деятельность», «административно-процессуальная деятельность», «административное производство», «административно-процессуальное право» и т.д.), выделяет ее виды, детально анализирует их содержательное наполнение, уделяет внимание особенностям административно-процессуального права, его норм и вопросу их кодификации. Именно эти его положения были восприняты в разные периоды целой плеядой украинских ученых-административистов – Л.В. Ковалем, С.В. Киваловым, О.М. Бандуркой, Е.В. Додиним, Н.М. Тищенко, В.К. Колпаковым, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюком, А.Н. Миколенко и др. и легли в основу исследований об особой роли административно-процессуальных норм в регулировании общественных отношений, существовании самостоятельной отрасли права – административно-процессуального права (хотя на сегодняшний день еще отсутствует единство мнений в среде украинских ученых-административистов по этому вопросу, обосновывается существование административно-процессуального права и как подотрасли административного права. Актуализируют необходимость фундаментального доктринального исследования этих вопросов кардинальный пересмотр положений теории административного права относительно его сущности, назначения, существенное обновление отечественного административного законодательства, смена ориентиров в изучении учебных дисциплин административно-правового блока. В аспекте заимствования результатов доктринальных исследований зарубежных коллег (в т.ч. стран Западной Европы), разработки нескольких вариантов проектов новых кодифицированных актов (Административно-процедурного кодекса Украины, Кодекса Украины об административных проступках), принятия Кодекса административного судопроизводства Украины и формирования системы административных судов, все большей остроты приобретают вопросы соразмерности сочетания фундаментальных доктринальных положений, сформированных советскими российскими учеными в свое время и апробированных в нормотворческом процессе и правоприменении, и новейших достижений правовой науки, в т.ч. зарубежной, заимствования, интеграционных и глобализационных процессов. В данном случае важно не утратить существующие позитивные результаты (отечественные доктринальные, нормотворческие), взвешенно заимствовать зарубежный опыт с акцентом на национальную специфику всех общественных процессов, приемлемость такого опыта для Украины при учете позитивной и воздержании от негативной его составляющих. Все это в полной мере относится и к административному процессу, к которому приковано повышенное внимание административно-правовой научной общественности Украины в свете начала нового этапа обсуждения проекта Административно-процедурного кодекса Украины, усовершенствования нормативных основ административного судопроизводства, обоснования возможности выделения в качестве самостоятельной отрасли права – судебного права, появление новых подходов к пониманию административного процесса. И в этом аспекте опять следует подчеркнуть необходимость учета фундаментальных доктринальных положений относительно сущности, назначения административного процесса, разработанных метрами административно-правовой науки (в т.ч. Д.Н. Бахрахом), усовершенствование их содержания с учетом потребностей современного периода.

Так, обобщенный анализ имеющихся научных, публицистических источников позволяет утверждать, что понятие «административный процесс» в украинской правовой науке было и остается т.н. «проблемным». В разные исторические периоды не существовало его общепринятого определения. Можно вести речь о выделении т.н. «широкого» и «узкого» понимания административного процесса (большинство работ отечественных ученых-административистов до 90-х гг. XX ст.), когда «узкое» понимание административного процесса отождествлялось с производством по делам об административных правонарушениях, а «широкое» – с совокупностью разновидностей административных производств по рассмотрению индивидуально-конкретных административных дел (например, работы Л.В. Коваля, Ю.П. Битяка, В.В. Зуй, Н.М. Тищенко, А.С. Васильева и т.д.). В дальнейшем наметилась тенденция определенной модификации понимания соответствующего вида процесса, выделение т.н. «юрисдикционной» и «управленческой» концепций (положения концепций базировались на постулатах, сформулированных Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокиным, правда с некоторым своеобразием подходов к последовательности размещения и названию их специфических признаков). Тяготение к относительно упрощенному подходу в понимании административного процесса в рамках «юрисдикционной» концепции и оставление вне поля зрения т.н. неюрисдикционных производств большинством ученых-административистов обусловило доминирование в среде отечественной административно-правовой научной

общественности именно «управленческого» подхода к пониманию административного процесса. Так, например, В.К. Колпаков подчеркивает, что именно широкое понимание административного процесса соответствует современным нормам развития правовой науки и предусмотренным в Концепции административной реформы принципам трансформации государственного управления в действенный инструмент реализации гражданами своих прав и свобод, инструмент защиты человека от неправомерных действий и административных актов со стороны органов управления и их служащих [1, 363].

Обращая внимание на длительное превалирование административной составляющей (по субъекту рассмотрения административного дела) в административном процессе, вполне оправданным можно было бы и в современных условиях считать существование т.н. «управленческой» и «юрисдикционной» концепций понимания административного процесса. Но появление административной юстиции, а, соответственно, и административного судопроизводства, обусловили потребность в переходе к новым ориентирам изучения административного процесса и его содержательного наполнения. Реальностью становится существование судебного административного (подобие уголовного, гражданского аналогов) процесса и административного внесудебного процесса. Так, например, С.В. Кивалов и Л.Р. Била-Тиунова предлагают административный процесс рассматривать как совокупность взаимосвязанных правовых форм деятельности административного суда и других субъектов по осуществлению правосудия в административных делах, урегулированных административно-процессуальными нормами [2, 13-14]. В сравнении с нормативной дефиницией (ст.3 КАСУ) авторский доктринальный вариант «более содержателен», поскольку охватывает деятельность судов и других органов по рассмотрению дел, по осуществлению правосудия в административных делах, а не ограничивается только административным судопроизводством. Если данный подход считать «широким» пониманием судебного административного процесса, то «узкий» будет логично связан лишь с административным судопроизводством (подтверждением возможности такого понимания могут служить научные работы Р.С. Мельника, В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюка и т.д. [3, 53]). Не возражая категорично против возможности модификации ориентиров поиска нового названия административного процесса и его содержательного наполнения (обеспечивая соответствие содержания и названия), в то же время нельзя полностью согласиться с отождествлением административного процесса только с административным судопроизводством, ибо открытым останется вопрос относительно судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях. Вполне целесообразным выглядит предложение возможной корректировки самого терминологического ряда – «административный судебный процесс» (с акцентом на сферу и субъекта рассмотрения) и «административный процесс» (внесудебный). В таком случае достигается определенность в соотношении названия и содержания.

Спорным можно считать и подход законодателя к административно-деликтному производству, регламентировать которое предлагается в новом кодифицированном акте. Если соответствующую категорию дел будет рассматривать только суд, то вышеупомянутое предложение вполне приемлемо, если же дела будут рассматривать и административные органы, тогда обязательным является уточнение, что процесс – это деятельность судов в сфере, которая регулируется административно-правовыми нормами, а внесудебных органов – это уже административный процесс. Не следует забывать и о деятельности административных органов, не связанной с осуществлением правосудия по административным делам. Такая деятельность не является процессуальной (в вышеупомянутом значении), хотя и весьма специфична. Для ее обозначения современными исследователями предлагается использовать термин «процедурная» (например, работы О.В. Кузьменко, А.И. Миколенко, О.П. Тимощука, А.М. Школика и т.д.) [4, 123]. При этом один из фундаторов украинской административно-правовой науки, В.Б. Аверьянов, четко изложил свою позицию о том, что, «если действия направлены на рассмотрение и разрешение конкретных дел (не связанных с правосудием), вполне логичным является использование термина «административная процедура» [5, 589]. В целом все многообразие подходов к понятию административного процесса, его видов в современной отечественной административно-правовой науке можно представить, перечислив наиболее известные, обоснованные их разновидности. Общеизвестным в трудах украинских ученых-административистов следует признать комплексный характер административного процесса, при этом его виды и их содержательное наполнение – предмет многолетней дискуссии. Так,

например, С.В. Кивалов, Л.Р. Биля-Тиунова выделяют судебный и внесудебный административный процесс [2, 13], И.П. Голосниченко – административно-процедурный и административно-юрисдикционный [6, 25], В.Г. Перепелюк, при узком понимании процесса как «управленческого административного процесса», выделяет и административное судопроизводство (деятельность по рассмотрению административных дел в административных судах), В.П. Тимошук считает возможным существование административного судопроизводства, «управленческого» (позитивного), «квазиюрисдикционного» и юрисдикционного процессов как составляющих единого административного процесса [7, 44]. С.Г. Стеценко на основе анализа имеющихся подходов в современной специализированной литературе предлагает авторский вариант как базовый для обсуждения, а именно: «административный процесс – это урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность органов публичной администрации и некоторых иных властных субъектов, направленная на рассмотрение и разрешение административных дел», который, в свою очередь, состоит из: «административно-судебного процесса (рассмотрение публично-правовых споров в административных судах), административно-управленческого процесса (исполнительно-распорядительная деятельность органов публичной администрации), административно-юрисдикционного процесса (рассмотрение дел об административных правонарушениях и применении мер административного принуждения)» [8, 43-44]. О.В. Кузьменко в «Курсе административного процесса» отмечает сложную структуру соответствующего вида юридического процесса и возможность ее рассмотрения как по вертикали, так и по горизонтали. Относительно последней ученая предлагает рассматривать ее как совокупность производств; как «системных образований, комплексов взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий» и признает множество авторских вариантов разновидностей таких производств, выделенных учеными-административистами в разные исторические периоды (особый акцент делает на позиции Д.Н. Бахраха по этому вопросу, его варианте структуры административного процесса как совокупности трех частей – процесса административного производства, оперативно-распорядительного и административно-юрисдикционного процессов с соответствующими производствами, наполняющими каждую часть процесса [9, 38], предлагает и собственный – в системе административного процесса, по ее мнению, целесообразно акцентировать внимание на административно-процедурных, административно-деликтных и административно-судопроизводственных видах производств [9, 40]. В аспекте вертикальной структуры административного процесса внимание сосредотачивается на соотношении административного процесса и административного производства как общего и частного, целого и части, наличии неразрывных взаимообусловленных и системообразующих связей и отношений между ними. При этом каждое производство, в свою очередь, состоит из стадий, а они – из этапов, и, наконец, из процессуальных действий [9, 42-44].

Подводя итоги, хотелось бы подчеркнуть необходимость достижения определенности в терминологическом ряде, непосредственно связанным с административным процессом, что вполне позитивно отразилось бы и на специализированных отраслевых правовых исследованиях, и на нормотворчестве. Важно выяснить, что же на сегодняшний день представляет собой административный процесс, каково его содержание, отграничив его от смежных правовых явлений. В этой связи целесообразно было бы для определения правосудия в административных делах, которое осуществляется в административных судах, использовать термин «административное судопроизводство» (это обеспечило бы соотношение формы и содержания), для обобщенного порядка рассмотрения административных дел в судах – «административный судебный процесс», для порядка рассмотрения административных дел субъектами публичной администрации (несудебными органами) – «процедурная деятельность», а отдельных разновидностей такой деятельности – «производства». При этом вполне логично можно рассматривать административный процесс как сложное комплексное понятие, охватывающее все вышеперечисленные составляющие (хотя в аспекте обоснования существования судебного права возможен «отход» административного судопроизводства), с поддержкой идеи вертикального и горизонтального подходов к его структуре. В данном контексте логично оптимальное сочетание фундаментальных доктринальных положений, сформулированных еще в советский период и модифицированных в последующие годы фундаментами советской, российской и отечественной административно-правовой науки, и новейших научных положений, разработанных с учетом потребностей современного времени и результатов сравнительно-правовых (в т.ч. европейских) тематических исследований, что в

конечном итоге будет способствовать формированию составляющей научного фундамента для новейшего отечественного нормотворческого процесса, обеспечивая определенным образом его результативность.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007. – 312 с.
3. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
4. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібн. [для юрид. ф-тів та ф-тів міжнародних відносин] / А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
5. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посібн. / за заг. ред. І.П. Голосніченко. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
7. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: Конус-Ю, 2010. – 296 с.
8. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С.Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39-46.
9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посібн. / О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

УДК 342.9 (092) (470)

РОЛЬ ПРОФЕССОРА Д.Н. БАХРАХА В РАЗВИТИИ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Россинский Б.В., д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации

Стариков Ю.Н., д.ю.н., профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Воронежский государственный университет

Статья посвящена анализу творчества и научных идей Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Д.Н. Бахраха. В статье, приуроченной к 80-летию со дня рождения одного из корифеев российского административного права, рассматривается роль профессора Д.Н. Бахраха в развитии современной административно-правовой науки.

Ключевые слова: административное право, субъекты административного права, административно-правовое регулирование, органы исполнительной власти, государственная служба, правовые акты управления, административное принуждение, административная юрисдикция, административная ответственность.

Россинский Б.В., Стариков Ю.М. РОЛЬ ПРОФЕССОРА Д.М. БАХРАХА В РАЗВИТИИ СУЧАСНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Російська правова академія Міністерства юстиції Російської Федерації, Воронежський державний університет, Росія

Стаття присвячена аналізу творчості і наукових ідей Заслуженого діяча науки Російської Федерації, доктора юридичних наук, професора Д.М. Бахраха. У статті, приуроченій до 80-річчя з дня народження одного з корифеїв російського адміністративного права, розглядається роль професора Д.М. Бахраха в розвитку сучасної адміністративно-правової науки.