



зарубежных государств в сфере регулирования ответственности за преступления, совершаемые государственными служащими и лицами, приравненными к ним, а также смежные с ними должностные преступления весьма разнообразны, часто противоречивы и изменчивы (даже когда речь идет об одной и той же стране), однако крайне поучителен.

Трудно не согласиться с французским правоведом М. Апселем, писавшим, что изучение зарубежного права открывает перед юристом новые горизонты, позволяя ему лучше узнать право своей страны, ибо специфические черты этого права особенно отчетливо выявляются в сравнении с другими системами. Сравнение способно вооружить юриста идеями и аргументами, которые нельзя получить даже при очень хорошем знании только собственного права [3, с. 38].

#### Список использованной литературы:

1. Уголовный кодекс Франции [текст]: принят в 1992 г. : вступил в силу с 1 марта 1994 г. : С изм. и доп. на 1 января 2002 г. / пер. с фр. и предисл. Н.Е. Крылова ; науч. ред. Л.В. Головки, Н.Е. Крылова ; Ассоциация Юридический центр. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2002. – 648 с.
2. Уголовный кодекс ФРГ. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 524 с.
3. Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права // Очерки сравнительного права. – М. : Прогресс, 1981.

## ПРОИЗВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЯМ ГРАЖДАН ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА УКРАИНЫ

Светлана ЗЕЛЕНИНА,  
аспирант

Запорожского национального университета

#### Summary

This paper analyzes the theoretical studies defining the essence of the administrative process and administrative proceedings, their relationship with each other. The analysis of the legal literature on various approaches to understanding the administrative process, administrative proceedings, the selection of varieties. The place of the proceedings by citizens to public administration in the structure of the administrative process based on theoretical studies and regulatory documents.

**Key words:** administrative procedure, proceeding, appeals, agencies of public administration.

#### Аннотация

В статье проводится анализ теоретических исследований определения сущности административного процесса и административного производства, их соотношения между собой. Осуществляется анализ юридической литературы относительно различных подходов к пониманию административного процесса, административного производства, выделения их разновидностей. Определяется место производства по обращениям граждан в органы публичной администрации в структуре административного процесса с учетом теоретических исследований и нормативно-правовых актов.

**Ключевые слова:** административный процесс, производство, обращение, органы публичной администрации.

**Постановка проблемы.** В связи с трансформационными процессами, которые сейчас происходят в Украине, в частности по формированию ее как правового и социального государства, особого внимания требует решение вопроса производства по обращениям граждан в органах публичной администрации и выделения места данного производства в структуре административного процесса Украины. Решение этой проблемы должно укрепить «обратную связь» личности и государства, а также помочь разработать четкое нормативное регулирование административного производства государственными органами по обращениям граждан.

Актуальность темы исследования подтверждается закреплением на законодательном уровне права на обращения граждан в государственные органы и попыткой установить прочную взаимосвязь между человеком и государством. Определение места осуществления производства по об-

ращению граждан в структуре административного процесса поможет разработать эффективные механизмы работы в данной сфере и повысить доверие населения к органам власти.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблемы структуры административного процесса, административного производства по обращениям граждан осуществлялось многими отечественными и зарубежными учеными. Среди них следует выделить В.П. Тимошука, Д.Н. Бахраха, Н.Г. Салищеву, Ю.П. Бытяка, О.М. Бандурку, О.В. Кузьменко и других, исследования которых стали фундаментальной базой для дальнейшего изучения рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является исследование места производства по обращениям граждан органами публичной администрации в структуре административного процесса Украины. Особенностью работы является то, что в ней была сделана попытка изучения не только понятия и струк-



туры административного процесса Украины, но и выделения особенностей производства по обращениям граждан как с точки зрения научных разработок, так и с учетом развития законодательства Украины.

Изложение основного материала. С целью определения места производства по обращениям граждан органами публичной администрации в структуре административного процесса Украины необходимо прежде всего обратиться к исследованию сущности таких фундаментальных понятий, как административный процесс и производство.

Не вызывает сомнений тот факт, что одним из самых важных вопросов в административном праве является разработка единой концепции понимания административного процесса, что имеет не только научное (теоретическое), но и практическое значение. Так, в словаре юридических и государственных наук 1902 г. указано: «Административный процесс – решения споров относительно законности распоряжений органов управления и самоуправления, начинающиеся особым административным иском и осуществляющиеся особыми учреждениями, которые называются административными судами» [1, с. 12]. В советский период юридическое содержание понятия «процесс» ассоциировалось с порядком рассмотрения дел в суде, а под «административным процессом» понимают «порядок применения мер административного принуждения» (Н.Г. Салищева), «деятельность органов государственного управления, которая регламентируется административно-процессуальным законодательством» (Д.Н. Бахрах). Следует отметить, что в этих определениях четко прослеживается противопоставление общего и конкретного, то есть сущность понятия «процесс» не совпадает с конкретным понятием «административный процесс». Аналогичная проблема существует и в Украине. Так, украинско-русский толковый словарь определяет термин «процесс» как «порядок рассмотрения уголовных и административных дел, а также судебное разбирательство» [2, с. 183], а «административный процесс» – как урегулированную административно-процессуальными

нормами деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц, других уполномоченных субъектов, направленную на реализацию материальных норм административного, а также других отраслей права при осуществлении производств по рассмотрению и решению конкретных дел. Указанная выше несогласованность общеправовых и специализированных понятий приводит в дальнейшем к нарушению основополагающих принципов построения правовой системы, а также к трудностям в правоприменительной деятельности. Таким образом, очерченная проблема влечет за собой необходимость более детального изучения сущности непосредственно административного процесса, определение его соотношения с административными производствами, а необходимость укрепления взаимосвязей государства и его граждан приводит к необходимости определения места производства по обращениям (как одного из действенных способов взаимосвязи) в структуре административного процесса. Так, возвращаясь к определению сущности административного процесса, следует отметить, что ученые трактуют его по-разному.

Исторически в рамках административного права сформированы три основные доктринальные подходы к определению административного процесса, в рамках которых было установлено его объем, содержание и место в правовой системе, осуществлено соотношение с понятием административного производства.

Первый подход – юрисдикционный, сторонниками которого были Н.Г. Салищева, А.П. Ключниченко. Он предусматривает так называемое «узкое понимание административного процесса», согласно которому административный процесс – это урегулированный нормами административно-процессуального права порядок применения мер административного принуждения (иными словами, это производство по делам об административных правонарушениях). В таком понимании административный процесс имеет исключительно юрисдикционный характер [3, с. 12-16]. Не соглашаясь с такой позицией, А.М. Бандурка и

Н.М. Тищенко предоставили следующие аргументы нецелесообразности определения понятия административного процесса в узком значении: юрисдикционная деятельность является лишь частью исполнительно-распорядительной функции, осуществляется государственными органами и организациями; восприятие административного процесса с позиций рассмотрения лишь отдельных категорий дел, которые имеют юрисдикционный характер, означает отрицание административно-процессуального, управленческого характера деятельности органов государственного управления; ограничение функций административного процесса выполнением юрисдикционных задач фактически выводит за его пределы рассмотрение и разрешение многих индивидуальных дел положительного характера, которые и составляют большую его часть; разграничение административного процесса на сам процесс и административное производство как равные составляющие приводит к неправильному определению сущности этих правовых явлений, поскольку производство по конкретной категории административных дел является составной частью процесса и соотносится с ним как особенное и общее.

Согласно второму («управленческому») подходу, его еще называют «широким пониманием административного процесса», административный процесс предлагается рассматривать как урегулированный нормами административно-процессуального права порядок рассмотрения индивидуально определенных дел в сфере исполнительной деятельности органов государственной власти, а в предусмотренных законодательством случаях – и другими уполномоченными на то органами. Иными словами, в широком понимании административный процесс – это вся совокупность административных производств. Широкое понимание административного процесса в свое время было основано С.С. Студеникиным, поддержано А.Е. Луневым. Предпочтение позиции широкого понимания административного процесса на современном этапе отдают многие ученые-административисты, которые отмечают,



что юрисдикционная деятельность является лишь незначительной частью исполнительно-распорядительной деятельности, а возведение административного процесса к рассмотрению индивидуальных дел по существу отвергает управленческий характер и отождествляет административный процесс с уголовным и гражданским процессами, что невозможно признать правильным [4, с. 7-9]. К позициям широкого понимания административного процесса присоединяется В.К. Колпаков, который отмечает: «Самое широкое понимание административного процесса соответствует современным нормам развития правовой науки и воплощенным в Концепции административной реформы Украины принципам трансформации публичного 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 [5, с. 363]. В. Кузьменко в свою очередь подчеркивает, что только широкое понимание предмета административного процесса позволяет выделить его сферу функционирования, определить роль и место в правовой системе страны [6, с. 68]. Таким образом, управленческий подход предполагает распространение понятия административного процесса не только на юрисдикционную, но и на нормотворческую и правоприменительную деятельность административных органов.

В то же время, как отмечает Т.А. Коломоец, выделяется и третий подход к определению административного процесса, который происходит от понимания административного процесса исключительно как формы правосудия. Итак, административный процесс в данном случае рассматривается только как судебное разбирательство публично-правовых споров, отнесенных к компетенции административных судов. В рамках этого подхода также существуют различные точки зрения, например, выделяется административный процесс как вид судебного процесса либо отдельного управленческого процесса (правоприменительная деятельность админи-

стративных органов) или утверждается, что административный процесс – это форма правосудия, а деятельность органов публичной администрации вообще носит не процессуальный, а процедурный характер [7, с. 233].

Однако следует отметить, что на сегодняшний день существуют и другие подходы к пониманию административного процесса. Например, В.П. Тимошук обобщает существующие концепции понимания административного процесса и выделяет среди них деликтную, юрисдикционную, судебную, административно-юстиционную, управленческую, положительно-управленческую, широкую.

Одним из самых основательных обобщений научных взглядов на сущность и содержание административного процесса в Украине осуществлено Е.Ф. Демским, который выделяет две формы административного процесса: управленческую и судебную. Управленческая форма объединяет ряд урегулированных нормами административного процессуального права процессуальных производств, направленных на обеспечение реализации прав, свобод и интересов граждан, прав и интересов юридических лиц, государства и общества в целом. Управленческой формой охвачено и юрисдикционную концепцию административного процесса. Судебная форма административного процесса – это система технико-формальных предписаний и норм относительно определения полномочий административных судов, рассмотрения и разрешения индивидуальных административных дел в таких судах и осуществления административного судопроизводства [8, с. 107]. На почве проведенного Е.Ф. Демским анализа можно сформулировать понятие административного процесса как вида юридического процесса, который регламентирует порядок и условия признания и обеспечения реализации прав, свобод и интересов граждан, юридических лиц и государства, их защиты, рассмотрения и разрешения конкретных дел в публичной сфере органами властных полномочий, их должностными лицами и административными судами в соответствии с действующим законодательством [9, с. 107, 111-112].

Учитывая вышеизложенное, следует указать, что не менее актуальным остается вопрос соотношения таких понятий, как «административный процесс» и «административное производство». Как уже отмечалось выше, представители узкого понимания административного процесса рассматривают административный процесс как юрисдикционную деятельность органов государственного управления, которая имеет своей задачей только решение споров и применение в случае необходимости мер административного принуждения, то есть административный процесс трактуется аналогично судебному процессу. Широко эту концепцию развила Н.Г. Салищева, которая пришла к выводу, что расширенное толкование административного процесса нецелесообразно, поскольку при этом организационная деятельность аппарата заменяется административным процессом. Она разграничивает понятия «административный процесс» и «административное производство», признавая административный процесс более узким понятием, чем производство. Административное производство, по мнению Н.Г. Салищевой, затрагивает все стороны деятельности государственного аппарата, начиная от подготовки и издания актов управления и заканчивая материально-техническими действиями. Оно охватывает широкий круг общественных отношений в сфере государственного управления и может быть разделено по содержанию на три вида: 1) производство, связанное с осуществлением задач внутренней организации аппарата управления; 2) производство, опосредующее взаимоотношения данного государственного органа с другими государственными органами, учреждениями, предприятиями, которые не входят в его систему; 3) производство по делам, связанным с отношениями между гражданами или общественными организациями и исполнительно-распорядительными органами. Существенной чертой, отличающей процесс от производства, является то, что производство регулируется с помощью организационных норм, составляющих определенную группу норм материального административного права. Эту



точку зрения поддерживают такие ученые, как Н.И. Пискотин, В.С. Тадевосян, А.А. Мельников. Они определяют административный процесс как юрисдикционную деятельность, а административно-юрисдикционный процесс – как совокупность юридических действий, которые касаются рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, административно-юрисдикционное производства – как нормативно установленный порядок и формы осуществления указанных действий, а также юридические формы результатов соответствующих процессуальных действий.

Однако более целесообразной, по нашему мнению, является позиция тех ученых, которые считают административный процесс совокупностью административных производств, то есть сопоставляют административный процесс и административное производство как общее и особенное. В данном случае административный процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами правоустанавливающая и правоприменительная деятельность органов исполнительной власти по реализации норм административного права и решению индивидуально-конкретных дел. Особое значение этот вопрос приобретает в связи с проведением административной реформы и разработкой, обсуждением проекта Административно-процедурного кодекса Украины, который должен установить ряд процедурных норм по регулированию определенных вопросов правоприменительной деятельности органов публичной администрации, в частности относительно предоставления административных услуг, процедуры рассмотрения административных дел.

Как отмечает А.В. Кузьменко, производства по рассмотрению конкретного индивидуального дела являются первичными элементом структуры административного процесса. Каждое такое производство является своеобразным «кирпичиком» в фундаменте административного процесса. Приведенные дефиниции административного производства позволяют выделить его основные признаки, к которым относятся следующие:

нормативное урегулирование процессуальных действий; наличие конкретного индивидуального дела; общность предмета правового регулирования в каждом конкретном производстве; объективизация действий в рамках конкретного индивидуального дела; принятие решения (акта) и обращение его к исполнению.

Нормативное урегулирование процессуальных действий означает всестороннюю регламентацию процессуальных действий. Совершение каких-либо действий в сфере управления без определенной нормативной регламентации не дает оснований говорить об административном производстве. Исходя из вышеизложенного, достаточно остро встает вопрос о структуре административного процесса, видах административных производств, критериях отнесения определенных дел к тому или иному производству. Следует отметить, что первая попытка классификации была сделана именно Н.Г. Салищевой. Однако она не нашла поддержки, поскольку критики считали, что был нарушен принцип единства критериев классификации. Однако эта классификация стала основой дальнейшего изучения данного вопроса. Так, В.Д. Сорокин попытался найти единый критерий для классификации, который дал бы возможность разграничивать различные виды производств. Он отмечал следующее: «Критерием, который дает возможность сгруппировать однородные индивидуально-конкретные дела, которые составляют предмет административного производства, является характер индивидуально-конкретных дел. Под характером следует понимать комплекс более существенных признаков, присущих данной группе дел, требующих в связи с этим специфической процедуры решения». Однако выявление критерия дифференциации административных производств составляет определенные сложности. Причиной этому является то, что многие теоретические аспекты этого вида процессуальной деятельности не разработаны. Затрудняет решение вопроса и широкий круг административно-процессуальной деятельности, которая охватывает все сферы государственного управления. Поэтому использования

только одного критерия для классификации будет недостаточно. В то же время создать полный перечень производств практически невозможно, поскольку практика государственной управленческой деятельности вызывает постоянное появление новых видов [10, с. 260-263].

Интересен подход Е.Ф. Демского к разделению административных производств. Так, он выделяет административные производства по заявлению физических или юридических лиц по реализации их прав и интересов, в том числе по предоставлению административных услуг – производство по заявлению субъекта обращения; административные производства по инициативе субъекта властных полномочий по обеспечению реализации контрольно-надзорных функций и применения мер принуждения – производство по инициативе органа властных полномочий; административные производства по жалобе физических и юридических лиц по реализации и защите их прав и интересов в связи с рассмотрением административного дела – производство по жалобе субъекта обращения. В то же время И.А. Артеменко считает, что более удачным является распределение административных производств в зависимости от субъекта инициирования на такие виды: производство, инициатором которого является субъект властных полномочий, и производство, инициатором которого является субъект гражданского общества, который не имеет властных полномочий [11, с. 49].

Особое место во взаимодействии государственных органов и граждан, а соответственно, и среди административных производств занимает именно производство по обращениям граждан. Как определено Конституцией Украины и Законом Украины «Об обращениях граждан», граждане имеют право обратиться в органы публичной администрации с замечаниями, жалобами и предложениями, касающимися их уставной деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих прав и законных интересов, жалобой о нарушении их прав. Указанный вид административного производства обеспечивает действенную взаимосвязь





между государством и гражданами и представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность органов публичной администрации по рассмотрению заявлений, жалоб, предложений и других видов обращений отдельных граждан и/или их коллективов. Отличительной чертой данного производства является сочетание юрисдикционных и неюрисдикционных признаков. Такое производство всегда осуществляется по инициативе граждан, субъект, к которому направлено обращение, имеет полномочия и может вынести соответствующее решение властного характера. Таким образом, следует согласиться с мнением И.А. Каргузова, что отнесение производства по обращению граждан к административному процессу является неоспоримым, поскольку оно связано с властной деятельностью по рассмотрению уполномоченными на то органами государственного управления индивидуальных административных дел (однако следует сразу отметить, что речь в данном случае может идти только о случаях обращения именно в органы государственной (исполнительной) власти и органы местного самоуправления). Дополнительным доказательством такой позиции служит и то, что в проекте Административно-процедурного кодекса четко установлено место обращений граждан как административного производства, а также регламентация деятельности органов публичной администрации при производстве по заявлениям и жалобам граждан. Такое мнение разделяют также А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко, А.П. Алехин [12, с. 320-323].

**Выводы.** Исходя из приведенного выше, следует указать, что производство по обращениям граждан занимает особое место в административном процессе Украины, отражая основополагающие его принципы и политические стремления, которые ставит перед собой Украина. Значимость данного производства для административного процесса также удостоверяется положениями проекта Административно-процедурного кодекса Украины, в частности нормами в отношении работы с жалобами и заявлениями граждан. Однако изложенная

выше информация свидетельствует о том, что в рамках административного процесса необходимо выделять и разрабатывать не только нормы, носящие процессуальный характер, но и нормы процедурного характера, которые позволят более четко регламентировать деятельность органов публичной администрации, в том числе и при взаимодействии с гражданами Украины.

#### Список использованной литературы:

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Каліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2003. – 495 с.
2. Савченко Л.Г. Російсько-український та українсько-російський тлумачний словник / Л.Г. Савченко. – Х. : Прапор, 2004. – 542 с.
3. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
4. Бандурка О.М. Адміністративний процес / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Література ЛТД, 2001. – 336 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Кузьменко, О.В. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 468 с.
6. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 385 с.
7. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
8. Іваненко Я. Генезис доктринального визначення змісту категорії «адміністративний процес» / Я. Іваненко // Віче. – 2010. – № 18. – С. 19–22.
9. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
10. Спільник З. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» / З. Спільник // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Вип. 36. – С. 260–263.
11. Артеменко І.А. Громадські об'єднання як суб'єкти контрольних проваджень: питання сьогодення /

І.А. Артеменко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 47–51.

12. Каргузова І.О. Особливості адміністративного провадження по скаргам громадян / І.О. Каргузова // Актуальні проблеми держави і права – 2003. – С. 320–323.