

Review

Bortnyk Nadia. Trends of improving the terminological apparatus of administrative and procedural theory (Review of the monograph by Ternuschak M.M. on the topic: “Legal nature of the administrative process in the context of public administration”)

РЕЦЕНЗІЇ

ТЕНДЕНЦІЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ТЕОРІЇ

(рецензія на монографію Тернущака М.М. на тему: «Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування»)

У монографічному дослідженні кандидата юридичних наук М.М. Тернущака «Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування» за загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Т.О. Проценка піднімається питання зумовленості удосконалення термінологічного апарату теорії наук адміністративного права та процесу в сучасних умовах трансформації правової науки. Відповідне твердження зумовлене низкою чинників та передумов, які, своєю чергою, на теоретико-правовому рівні надають змогу по-іншому розкрити значення та зміст базових категоріально-понятійних конструкцій. Яскравим прикладом цього, на думку автора, виступає необхідність уточнення предмета правового регулювання наук адміністративного права та процесу, що в умовах людиноцентристської течії в адміністративістиці, нагально потребує нових науково-термінологічних напрацювань.

Загалом теорія адміністративного процесу як складова адміністративно-правової науки останнім часом динамічно розвивається, що яскраво ілюстровано у позиціях наукових адміністративних шкіл України щодо призначення, місця та ролі адміністративного права у площині реалізації конституційних прав. Управлінська роль адміністративного права поступово нівелюється адмініструючою роллю, що з практичного боку означає вироблення та застосування нових сервісних методик у діяльності публічної адміністрації, таких як: надання адміністративних послуг ЦНАПами, впровадження електронних сервісів (е-послуг) у межах електронного врядування, делегування повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню (реєстраційні процедури).

З іншого боку, передумовами трансформації адміністративно-правової теорії виступають зовнішньополітичні процеси та виконання міжнародних зобов'язань Україною, як-от підписання Угоди про асоціацію з ЄС та подальша реалізація нормативних заходів адміністративної реформи, що передбачає суттєвого оновлення адміністративного законодавства.

Усі викладені вище аспекти (передумови) удосконалення термінологічного апарату адміністративно-правової теорії було враховано в межах здійсненого монографічного дослідження, опираючись на обрану методологію, структурність і його послідовність.

З огляду на зазначене, наукова праця, підготовлена М.М. Тернушаком, на тему «Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування» є актуальною з погляду науки адміністративного права та процесу. Слід наголосити, що монографія становить комплексне дослідження, цілісне за формою та завершене за змістом, спрямоване на розвиток сучасної правової доктрини.

Враховуючи аналіз предмета монографічного дослідження, що складає правову природу адміністративного процесу в контексті парадигми новітньої категорії «публічного адміністрування», цілком логічно виглядає необхідність трактування відповідної категорії, а також визначення системоутворюючої складової публічного інтересу та розмежування публічного адміністрування з управлінням. Необхідно зазначити, що публічне адміністрування є сучасною категорією, яка, по суті, замінила державне управління в науково-теоретичному обігу, демонструючи зміну пріоритету функціонування самої державної системи у русі від адміністративно-командної до сервісної. Відтак цілком поділяємо позицію автора щодо запропонованої ним методології трактування та подальшого висвітлення у дослідженні категорій «публічне адміністрування», «публічне управління», зокрема:

по-перше, категорію «публічне адміністрування» автор розглядає через призму вузького та широкого значень. У вузькому – як *діяльність органів*

публічної адміністрації (сукупності державних виконавчих та муніципальних органів) щодо задоволення публічних потреб (інтересу) фізичних та юридичних осіб. У широкому значенні – як діяльність публічної адміністрації щодо реалізації публічного інтересу, спрямовану на забезпечення конституційних прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах. При цьому повністю підтримуємо авторську ідею, згідно з якою недоцільно обмежуватись традиційною інтерпретацією публічної адміністрації як сукупністю органів виконавчої та муніципальної влади, а наголосити саме на спрямуванні діяльності відповідних органів, тобто сервісній складовій. Отже, категорія «публічна адміністрація» складає систему державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які згідно з законодавством України реалізують функції публічного адміністрування в адміністративно-правових відносинах, у тому числі відносинах із надання адміністративних послуг щодо реалізації публічного інтересу;

по-друге, категорію «публічне управління», безумовно, визначено як похідну публічного адміністрування, оскільки вона відображає специфіку проходження публічної служби. Тому публічне управління, передусім, стосується *внутрішньо-організаційної діяльності органів публічної адміністрації та розкриває процеси пов'язані з:*

- вступом, проходженням та припиненням публічної служби;*
- виконанням завдань та функцій органу, де особа працює, визначених штатним розписом посадових повноважень, а також завдань, доручень, вказівок безпосереднього та вищого керівництва;*
- організаційно-правовим забезпеченням функціонування публічного органу (нормативного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного).*

Стосовно інтерпретації поняття «адміністративний процес», автор запропонував його поділ на конфліктний, судовий та сервісний, зважаючи на традиційні концепції (судову, деліктну, управлінську) у трактуванні відповідного виду юридичного процесу, а також виходячи зі специфіки

нормативного регулювання. Проте, на наше переконання, вагому роль у виокремленні окремого виду адміністративного процесу в адміністративно-процесуальній теорії, зокрема сервісного, відіграла категорія «публічного адміністрування», яка дозволила автору на основі управлінської концепції модифікувати одне з класичних трактувань (управлінського адміністративного процесу) на сервісний. У цьому напрямі автором запропоновано удосконалити термінологічний апарат адміністративно-процесуальної теорії шляхом уведення в науковий обіг інтерпретації адміністративного процесу, розмежовуючи його на конфліктний, судовий та сервісний. Конфліктний адміністративний процес полягає у розв'язанні публічно-правових спорів конфліктного характеру (адміністративно-судових справ, справ про адміністративні правопорушення та справ, що виникають з приводу розгляду скарг громадян) у судовому та адміністративному порядках. Відтак: *«Конфліктний адміністративний процес – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації (адміністративних органів) та адміністративних судів, у тому числі судів загальної юрисдикції щодо вирішення публічно-правових спорів, деліктних справ та розгляду скарг»;* *«Судовий адміністративний процес – це діяльність адміністративних судових установ з розгляду та вирішення публічно-правових спорів та деліктних (адміністративних) справ у порядках, визначених КАСУ та КУнАП»;* *«Сервісний адміністративний процес – це діяльність органів публічної адміністрації, яка полягає у вирішенні індивідуально-конкретних справ фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями щодо надання адміністративних послуг».*

Крім того, в межах дослідження адміністративно-процесуальної теорії, автор звернувся до актуального питання співвідношення понять «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Зауважимо, що при вирішенні відповідного питання здійснено аналіз достатнього масиву наукових напрацювань та чинного адміністративного законодавства, в результаті чого розроблено та подано низку пропозицій стосовно

удосконалення термінологічної частини законопроекту «Про адміністративну процедуру», передусім, авторського бачення та співвідношення категорій «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». *Адміністративна процедура – порядок послідовного виконання процесуальних дій в межах регламентованої стадійності та етапізації щодо розгляду адміністративної справи, який регулюється одним або декількома законодавчими чи підзаконними актами; Адміністративне провадження – нормативно-встановлений порядок виконання процесуальних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи.*

Також надано авторські визначення процедур реалізації проваджень адміністративного процесу, а саме судового, деліктного, адміністративного оскарження. *Процедура реалізації адміністративно-судового провадження – це регламентований КАСУ порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду публічно-правового спору відносно оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень або оскарження суб'єктом владних повноважень реалізації окремих конституційних прав у такій послідовності: звернення до адміністративного суду, відкриття адміністративної справи (провадження), підготовка адміністративної справи до розгляду, розгляд адміністративної справи, винесення (постановлення) рішення по суті адміністративної справи; Процедура реалізації провадження з розгляду скарг (адміністративного оскарження) – це регламентований Законом «Про звернення громадян», відомчими підзаконними актами порядок виконання процесуальних стадій щодо розгляду скарг на рішення органів (посадових осіб) публічної адміністрації, які подаються у порядку підлеглості до вищого органу (посадової особи, комісії) за такою послідовністю: подання скарги на рішення (адміністративний акт) публічної адміністрації, відкриття провадження адміністративного оскарження, розгляд скарги щодо предмета оскарження, винесення рішення по суті розгляду скарги; Процедура реалізації провадження з надання адміністративних послуг – це нормативно-*

регламентований порядок (регулюється відомчими документами (технологічними картками)) послідовного виконання процесуальних дій (етапів) посадовими особами (адміністраторами, (консультантами, модераторами)) ЦНАП щодо консультування суб'єктів звернення, реєстрації звернення, направлення звернення за належністю (у структурні підрозділи) для опрацювання та накладення резолюції на кожному з етапів та прийняття остаточного рішення щодо задоволення чи відмови у зверненні стосовно видачі індивідуального акта дозвільного, посвідчувального, реєстраційного, ліцензійного, атестаційного типів.

У результаті проведеного монографічного дослідження, М.М. Тернушаком запропоновано актуальні пропозиції з удосконалення термінологічного апарату адміністративно-процесуальної теорії, що в умовах приведення адміністративного законодавства до стандартів ЄС та трансформації адміністративно-правової науки робить вагомий внесок у розвиток вітчизняної юридичної науки загалом, а також буде корисним для використання у науково-дослідницьких цілях, практичній діяльності, навчально-методичному забезпеченні викладання дисциплін адміністративно-правового циклу.

Отже, монографія «Правова природа адміністративного процесу в контексті публічного адміністрування», підготовлена М.М. Тернушаком, цілком справедливо є серйозною, вдумливою науковою працею з притаманними їй елементами академізму. Особистий внесок автора у вітчизняну науку адміністративного права та процесу цілком очевидний і заслуговує високої оцінки.

Завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права

Навчально-наукового інституту права та психології

Національного університету «Львівська політехніка»,

доктор юридичних наук, професор

Надія Петрівна Бортник