

УДК 351.7

С.С. САВЧЕНКО, Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ

ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ПРОЦЕДУР В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Ключові слова: реєстрація, процедури, адміністративний процес

У цілому адміністративний процес являє собою систему проваджень. Виділення окремих проваджень у рамках адміністративного процесу обумовлене рядом факторів. Насамперед будь-яке провадження характеризується своїми, властивими йому метою й колом завдань, які вирішуються для досягнення цієї мети. Дійсно, ціль провадження по справах про адміністративні правопорушення одна, а провадження за заявою громадянина - зовсім інша. Відповідно до цього слід розрізняти й завдання названих проваджень. Реальний поділ адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображає об'єктивну необхідність суспільного поділу праці й професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, які складаються в адміністративно-процесуальній сфері, здобуваючи характер процесуальних правовідносин [1, с.211–212]. Виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу науки не завжди супроводжується їх належним нормативно-правим забезпеченням. В умовах сьогодення ситуація складається таким чином, що процесуальна регламентація значної кількості адміністративних проваджень здійснена фрагментарно в нормативно-правових актах різної юридичної сили. Вказана ситуація не

може позитивно впливати на процес право-реалізації, саме тому видається необхідним постійне удосконалення правової регламентації адміністративних проваджень.

Однією з причин вищевказаної ситуації є відсутність в адміністративно-правовій науці єдиного підходу щодо розуміння структури адміністративного процесу та детальної характеристики його структурних елементів, до яких, на нашу думку, відносяться реєстраційні процедури. В існуючих наукових працях питання реєстраційних процедур вивчені не достатньо, саме тому дослідження реєстраційних процедур є необхідним. Крім того, особливої актуальності питання здійснення реєстраційних процедур набуває в умовах необхідності постійного підвищення якості діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз сучасних наукових досліджень свідчить про те, що в цілому реєстраційна діяльність в Україні не знайшла своє повне відображення в наукових дослідженнях. Окремі аспекти реєстраційної діяльності досліджено в роботах сучасних представників цивільно-правової галузі, зокрема: С.В. Гринько (Правові аспекти реєстрації прав на землю), О.О. Квасніцької (Правове регулювання державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності), В.І. Маркова (Створення та реєстрація суб'єктів підприємництва недержавного сектору економіки), Я.О. Пономарьової (Адміністративні провадження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно). В рамках адміністративно-правової науки окремі аспекти реєстраційної діяльності висвітлено в роботі О.В. Кузьменко (Адміністративний процес у парадигмі права); С.В. Лихачова (Дозвільне провадження в адміністративному процесі), С.С. Саїва (Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні), проте комплексно реєстраційні процедури досліджені не були. Тому мета запропонованої статті полягає у визначенні місця реєстраційних процедур в системі адміністративного процесу, що видається можливим завдяки висвітленню структури адміністративного процесу та аналізу

його проваджень. Отже, науковою новизною даного дослідження є удосконалення визначення місця реєстраційних процедур в системі адміністративного процесу.

Д.М. Бахрах характеризує адміністративний процес, як владну діяльність державної адміністрації, здійснювану в рамках адміністративно-процесуальних форм, що полягає в вирішенні певних справ шляхом прийняття й виконання адміністративних актів, виділяє: а) адміністративно-правотворчий процес; б) адміністративно-правоуповноважуючий (оперативно-розпорядчий); в) адміністративно-юрисдикційний процес [2, с.222]. В адміністративно-правоуповноважуючому (оперативно-розпорядчому) процесі виокремлюються такі провадження: а) по комплектуванню особового складу (призов на військову службу, прийом до вузів, приймання на державні посади); б) по приватизації державного й муніципального майна; в) по застосуванню заходів заохочення до індивідуальних і колективних суб'єктів; г) по розподілу ресурсів (квартир, коштів, земельних ділянок, продовольства і т.д.); д) по видачі дозволів (ліцензій, допусків, прав на керування); е) по реєстрації; є) по атестації якості продукції й послуг; ж) наглядові й ін. [2, с.223–224].

Позицію Д.М. Бахраха щодо структури адміністративного процесу підтримує авторський колектив підручника «Адміністративне процесуальне (судове) право України» за загальною редакцією академіка С.В. Ківалова, який вважає, що в предмет регулювання адміністративний процесу входять: а) суспільні відносини, що складаються при розгляді і розв'язанні індивідуальних адміністративних справ органами публічного управління, а в передбачених законодавством випадках й іншими уповноваженими на те органами; б) суспільні відносини, що виникають при здійсненні адміністративної правотворчості; в) суспільні відносини, що складаються в ході здійснення адміністративного судочинства [3, с.9].

В.С. Четверіков, розглядаючи адміністративний процес, виокремлює такі види адмі-

ністративних проваджень: а) провадження у справах про адміністративні правопорушення; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про звернення громадян; г) провадження у справах про прийом до громадянства; д) провадження про відшкодування в адміністративному порядку матеріального збитку, заподіяного державі, підприємству, установі, організації; е) провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень; є) провадження, пов'язане з адміністративним наглядом та інші провадження [4, с.269–270].

А.С. Васильєв вважає, що у чинному законодавстві містяться такі види проваджень, що входять до змісту адміністративного процесу: а) управлінські провадження; б) юрисдикційні провадження (провадження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження зі скарг) [5, с.194].

Структура адміністративного процесу на думку В.К. Колпакова виглядає таким чином: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні (дисциплінарні провадження; провадження зі справ про адміністративні правопорушення; провадження щодо застосуванню заходів матеріального впливу); б) провадження щодо реалізації громадянами своїх прав та обов'язків (провадження зі звернень громадян; провадження з отримання громадянами дипломів, авторських посвідчень, патентів тощо); в) провадження щодо здійснення контролю та нагляду; г) провадження щодо застосування заходів заохочення та стимулювання в державному управлінні (провадження зі справ про нагородження державними нагородами; провадження зі справ про преміювання; провадження зі справ про зняття стягнення); д) провадження щодо реалізації юридичними особами своїх прав і обов'язків (провадження з легалізації юридичної особи; провадження про надання юридичній особі кредиту; провадження щодо надання юридичній особі ліцензії на здійснення певної діяльності) [6, с.328–330].

П.І. Кононов розрізняє два види адміністративного процесу: а) адміністративно-розпорядчий процес, який включає реєстраційне, ліцензійно-дозвільне, правоуповноважуюче, іспитово-конкурсне, службово-призовне провадження; б) адміністративно-охоронний процес у свою чергу складається із двох процесів: перший – адміністративно-примусовий, що включає адміністративно-наглядове провадження, адміністративно-слідче провадження, провадження по притягненню особи до адміністративної відповідальності; адміністративно-виконавче провадження; другий – адміністративно-захисний процес, що включає провадження з вирішення адміністративних скарг та ін. [7, с.23–24].

Досить цікавою є позиція О.В. Кузьменко, яка адміністративні провадження об'єднує за наявністю або відсутністю в них конфлікту у дві групи: а) неконфліктні провадження (нормотворче провадження; дозвільне провадження; реєстраційне провадження; контрольне провадження; атестаційне провадження); б) конфліктні провадження (провадження у справах про адміністративні делікти; дисциплінарне провадження; провадження у справах про адміністративні делікти; адміністративно-позовне провадження) [8, с.22–26].

З точки зору С.Н. Махіної, адміністративний процес містить у собі кілька проваджень: а) основні – провадження по виданню правових актів управління й адміністративно-договірні провадження; б) спеціальні – ліцензійне провадження, реєстраційне провадження, дозвільне провадження, кадрове (службове, провадження по справах про заохочення й ін.); в) особливі провадження – провадження по зверненнях громадян [9, с.73–89].

І.В. Панова зазначає, що адміністративний процес складається з таких частин: а) адміністративне судочинство, до якого заходить розгляд трьох категорій справ: справи про скарги (спори, де хоча одним із суб'єктів є орган державної влади, місцевого самоврядування, посадова особа), адміністративне судочинство у власному сенсі слова (притягнення до адміністративної відповідальності в

судовому порядку за адміністративні проступки, позови природоохоронних, антимонопольних, податкових, і інших органів публічної влади до юридичних осіб, які добровільно не виплачують штрафи), адміністративне судове санкціонування (засоби адміністративного примусу, що застосовуються судом); б) адміністративні процедури (внутрішньо організаційна діяльність публічної адміністрації); в) адміністративно-процесуальна діяльність – владна діяльність органів публічної адміністрації [10, с.79–81].

В.Г. Перепелюк виокремлює такі види проваджень: а) реєстраційне провадження; б) ліцензійно-дозвільне провадження; в) правоуповноважуюче провадження; г) державно-екзаменаційне провадження; д) експертно-посвідчувальне провадження; е) службово-призовне; є) адміністративно-наглядове провадження; ж) провадження по притягненню осіб до відповідальності; з) адміністративно-захисне провадження [7, с.23–24; 11, с.69–70].

С.Г. Стеценко, керуючись характером адміністративної справи, розрізняє юрисдикційні; та неюрисдикційні провадження, які у свою чергу поділяються на: а) нормотворчі провадження; б) установчі провадження; в) правозастосовні провадження; г) реєстраційні провадження; д) атестаційні провадження; е) контрольні-наглядові повноваження. Виходячи із залежності від суб'єкту розгляду справи вказаний автор вирізняє адміністративні провадження, що реалізуються в діяльності судів та адміністративні провадження, що реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації. Другий варіант адміністративних проваджень у наведеній групі – ті, що реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації є набагато численнішою групою проваджень, з-поміж яких можна вирізнити: а) про адміністративні правопорушення (ще розглядаються в адміністративному, а не в судовому порядку); б) про видворення за межі України іноземців; в) про адміністративне оскарження; г) нормотворчі; д) дозвільні; е) реєстраційні; є) контрольні; ж) атестаційні тощо [12, с.266–267].

Вищевказану концепцію структури адміністративного процесу підтримує О.І. Миколенко, який формулює її таким чином: а) провадження, що реалізуються в судовому порядку; б) провадження, що здійснюються органами публічної адміністрації. Дана група проваджень включає в себе: юрисдикційні провадження (провадження зі справ про адміністративні правопорушення, дисциплінарні провадження, провадження із розгляду скарг, адміністративне судочинство); провадження управлінського характеру (правопредставницькі провадження, ліцензійно-дозвільні провадження, реєстраційні провадження, державно-заохочувальні провадження) [13, с.114–120].

Поділяючи вказану точку зору Р.С. Алімов управлінські процедури за характером правового впливу поділяє на такі групи: нормотворчі процедури; процедури з прийняття індивідуальних актів управління; допоміжні процедури (за якими не приймаються управлінські рішення, проте результат діяльності за цими процедурами може стати основою для прийняття рішення, як нормативного, так і індивідуального плану [14, с.22–23].

В.Д. Сорокін зауважує, що у структуру адміністративного процесу входять провадження, що мають певне законодавче закріплення, а саме: а) провадження по прийняттю нормативних актів державного управління; б) провадження по пропозиціям і заявам громадян і зверненням організацій у сфері державного управління; в) провадження по адміністративно-правових скаргах і спорам; г) провадження по справах про заохочення; д) провадження по справах про адміністративні правопорушення; е) провадження по дисциплінарних справах; є) реєстраційне провадження; ж) ліцензійне провадження; з) виконавче провадження. У наведеній класифікації явно виокремлюються три види проваджень єдиного адміністративного процесу: а) правотворчі провадження; б) правоповноважуючі провадження; в) правоохоронні провадження [15, с.96–97].

Система адміністративних проваджень,

які становлять структуру адміністративного процесу, на думку М.М. Тищенко може бути представлена таким чином: 1) провадження по відпрацюванню й прийняттю нормативних актів; 2) провадження по прийняттю індивідуальних актів управління; 3) провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, які порушують права громадян; 4) провадження по зверненнях громадян; 5) провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і запобіжних заходів; 6) провадження по справах про адміністративних правопорушеннях; 7) дисциплінарне провадження; 8) провадження по реалізації контролю-наглядових повноважень; 9) реєстраційно-дозвільне провадження; 10) провадження по приватизації державного майна; діловодство [1, с.211–212].

Відмінну від вищевказаних позицій точку зору висловлює В.С. Четверіков, який виділяє: а) адміністративно-юрисдикційну діяльність; б) адміністративно-процедурну діяльність. Адміністративний процес, на його думку, в основному, базується більше на юрисдикційній основі, однак адміністративно-процедурний аспект адміністративного процесу також займає своє вагомe місце саме в регулюванні відносин у сфері державно-управлінської діяльності. Адміністративно-процедурна діяльність органів виконавчої влади, державного управління проявляється в таких управлінських функціях, як реєстрація, ліцензування, акредитація, квотування й ін. Адміністративно-юрисдикційна діяльність передбачає наявність спору, у той час як адміністративно-процедурний діяльність може проявлятися в реалізації дозвільних, реєстраційних, заохочувальних, стимуляційних, координаційних і інших функцій. Тому адміністративно-процедурні аспекти комплексно проявляються в адміністративному процесі в реалізації конкретних адміністративних відносин [4, с.270–271].

Вказана позиція перекликається з позицією авторського колективу підручнику «Адміністративне право» за заг. ред. Ю.М. Коз-

лова, Л.Л. Попова, де відзначено, що адміністративний процес є сукупністю адміністративних проваджень, що відрізняються конкретними предметами, система яких може бути зведена до двох узагальнених груп: а) юрисдикційне провадження (провадження по справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження по скаргах); б) процедурне провадження (ліцензійно-дозвільне, реєстраційне, провадження по прийняттю правових актів управління) [16, с.394–400].

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що в сучасній адміністративно-правовій науці сформувались велика кількість концепцій формування структури адміністративного процесу, що свідчить про актуальність даної теми в умовах сьогодення.

Відмітимо, що види адміністративних проваджень в різних наукових джерелах відрізняється залежно від критерію, який науковці беруть за основу класифікації. Основними критеріями є такі: а) напрямок діяльності державних органів (правотворчі провадження; правоуповноважуючі провадження; правоохоронні провадження); б) зміст адміністративної справи (юрисдикційні; неюрисдикційні провадження); в) суб'єкт розгляду справи (провадження, що реалізуються в діяльності судів; провадження, що реалізуються у діяльності органів публічної адміністрації); г) ступінь забезпеченості правовими нормами (звичайні провадження; спрощені провадження).

На нашу думку, сучасна концепція адміністративного процесу виглядає таким чином: а) адміністративний судовий процес; б) адміністративні процедури. Адміністративні процедури, в свою чергу, поділяються на: а) адміністративних конфліктні процедури, б) адміністративні неконфліктні процедури.

Надаючи короткий зміст кожного з вищезазначених елементів, зазначимо, що до змісту адміністративного судового процесу слід віднести тільки провадження, що реалізуються в діяльності адміністративних судів щодо: а) спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо

оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; б) спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; в) спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; г) спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; д) спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

До змісту адміністративних конфліктних процедур слід віднести: а) процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення (як в діяльності судів, так і в діяльності органів публічної адміністрації); б) процедури розгляду дисциплінарних справ; в) процедури розгляду звернень громадян.

До адміністративних процедур видається доцільним віднести такі провадження: а) нормотворчі процедури; б) правоуповноважуючі процедури; в) реєстраційні процедури; г) установчі процедури; д) ліцензійні процедури; е) дозвільні процедури; є) процедури по комплектуванню особового складу (екзаменаційні провадження, атестаційні провадження, провадження по призову на військову службу та ін.); ж) заохочувальні процедури; з) захисні процедури; і) контрольно-наглядові процедури.

Таким чином, окреслюючи місце реєстраційних процедур в системі адміністративного процесу, зазначимо, що реєстраційні процедури відносяться до адміністративних неконфліктних процедур, які в свою чергу, є частиною сучасного адміністративного процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2003. – 576 с.

2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник [для вузов] / Н. Д. Бахрах – М. : Норма, 2002. – 443 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – О. : Юридична література, 2007. – 312 с.
4. Четвериков В. С. Административное право / В. С. Четвериков. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2004. – 512 с. (Серия «Высшее образование»).
5. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учебное пособие / А. С. Васильев – Х. : Изд-во «Одиссей», 2001. – 224 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Кононов П. Н. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры / П. Н. Кононов // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 23–24
8. Кузьменко О. В. Адміністративний процес: сутність та структура / О. В. Кузьменко // Право України. – 2003. – № 2. – С. 22–26.
9. Махина С. Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1999. – 232 с
10. Панова И. В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации : монография / И. В. Панова. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 2001. – 452 с.
11. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
13. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие / А. И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 194 с.
14. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Алімов Роман Святославович ; Донецьк. ін-т внутр. справ. – Донецьк, 2002.– 164 с.
15. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб. : Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 474 с.
16. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова.– М. : Юристъ, 2000. – 728 с.

Савченко С. С. Визначення місця реєстраційних процедур в системі адміністративного процесу / С. С. Савченко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 772–777 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ccccap.pdf>

Визначено місце реєстраційних процедур в системі адміністративного процесу, що стало можливим завдяки висвітленню структури адміністративного процесу та аналізу його проваджень.

Савченко С.С. Определение места регистрационных процедур в системе административного процесса

Определено место регистрационных процедур в системе административного процесса, что стало возможным благодаря освещению структуры административного процесса и анализу его производств.

Savchenko S.S. Definition of a Place of Registration Procedures in System of Administrative Process

The place of registration procedures in system of administrative process that became possible thanks to illumination of structure of administrative process and the analysis of its manufactures is defined.