

УДК 342.9

Ю.М. ФРОЛОВ, канд. юрид. наук, доц.,
Бердянський університет менеджменту і бізнесу

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, адміністративне провадження, адміністративні правовідносини

Одним із напрямків загального реформування вітчизняної адміністративної сфери є вдосконалення діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема, у питанні формування нових підходів і принципів їх функціонування. У цьому аспекті все більшого значення набуває необхідність наукового аналізу та визначення шляхів удосконалення теоретико-правових засад функціонування адміністративних процедур. Слід відзначити, що адміністративні процедури були і залишаються предметом наукового інтересу провідних вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, О. Бандурки, Н. Галіциної, Є. Демського, О. Кузьменко, О. Лагоди, О. Миколенка, Е. Талапіної, В. Тимошука, В. Шкарупи та ін. Проте, у сучасній правовій науці розуміння поняття «адміністративна процедура» безпосередньо пов'язується із відповідним тлумаченням поняття «адміністративний процес», а, отже, аналіз сутності та ознак адміністративної процедури напряму залежить від визначення співвідношення даного поняття з такими суміжними правовими категоріями, як «адміністративний процес» та «адміністративне провадження». Вирішення даного питання дозволить більш чітко окреслити правову природу досліджуваного поняття та визначити основні напрямки використання даної категорії в управлінській діяльності та науці адміністративного права.

Метою статті є дослідження змісту та особливостей адміністративних процедур, що передбачає визначення на концептуальному

рівні поняття «адміністративна процедура» та його співвідношення з категоріями «адміністративний процес» і «адміністративне провадження», а також аналіз визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура».

Поняття «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», незважаючи на їх активне використання в теорії адміністративного права та юридичній (адміністративній) практиці, досі не мають чіткого однозначного визначення і потребують уточнення їх змістового наповнення. Дане завдання по-різному вирішуються вітчизняними та зарубіжними науковцями, які пропонують досить складні, суперечні та, іноді, навіть взаємовиключні концепції. Так, деякі автори вважають адміністративну процедуру витоком процесу [1, с.112–113], деякі, навпроти, розглядають процес як різновид процедури (причому – найбільш досконалий) [2, с.576], інші взагалі не проводять розмежування між «процесом» та «процедурою» вважаючи дані поняття рівнозначними [3, с.6], нарешті, низка вчених аналізує адміністративні процедури як складову частину (елемент) адміністративного процесу [4, с.11; 5, с. 404].

Загалом можна відзначити, що багаточисельні наукові підходи до аналізу змісту адміністративних процедур беруть свій початок у дискусії про структуру та зміст адміністративного процесу. У сучасному адміністративному праві дане поняття переважно розглядається в двох значеннях – вузькому і широкому. Такі вчені, як Н. Саліщева, М. Пискотін, А. Ключниченко та ін., з позицій «юрисдикційного» підходу, розглядають адміністративний процес у його «вузькому» значенні – як діяльність уповноважених органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу («адміністративно-юрисдикційний процес») [6, с.12–16]. Таким чином адміністративний процес за даним підходом має виключно юрисдикційний (правоохоронний) характер. В юридичній літературі можна

знайти й ще більш вузьке розуміння процесу. Прихильники теорії судового права (М. Полянський, М. Строгович, О. Мельников та ін.) розглядають юридичний процес як судовий процес, судочинство. Проте з цього приводу слід зазначити, що природа судової процедури не визначається лише природою компетентного органу, адже юридичний процес – це завжди відповідна сукупність послідовних дій та актів. За визначенням І. Зайцева, юридичний процес містить в собі як різноманітні правові процедури, так і судові процеси (судочинства) [5, с.404].

Більшість науковців-адміністративістів (зокрема – А. Коренев, О. Якуба, Г. Петров, Д. Бахрах, В. Колпаков та ін.) виходять з широкого розуміння адміністративного процесу, трактуючи його з позицій так званого управлінського підходу. Зміст адміністративного процесу в широкому значенні, окрім адміністративно-юрисдикційного процесу, складає також різноманітна управлінська діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління («позитивний адміністративний процес»). Отже, управлінський підхід передбачає поширення поняття процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозахисну діяльність адміністративних органів [7, с.165]. Більш того, сучасні дослідники відзначають, що з розвитком адміністративної юстиції до широкого визначення адміністративного процесу також почали відносити й судовий порядок вирішення адміністративних спорів [8, с.196; 9, с.16]. В. Тимошук зазначає, що фактично до структури адміністративного процесу входить і порядок прийняття «нормативних актів управління», хоча у визначеннях самого поняття «адміністративний процес», як правило, йдеться лише про розгляд та вирішення конкретних адміністративних справ [9, с.17]. Так, О. Бандурка та М. Тищенко визначають адміністративний процес як «вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду та розв'язання конкретних адміністративних справ; як діяльність, що ґрунтується на нормах

адміністративного процесуального права, виконавчих органів держави, їх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в низці випадків – і матеріальних норм інших галузей права» [10, с.12]. Таким чином, термін «адміністративний процес» за своїм змістовим наповненням сьогодні є настільки всеохоплюючим, що фактично єдиною його ознакою стає реалізація норм матеріального адміністративного права, що не є прийнятним. В. Тимошук виділяє цілу низку існуючих сучасних підходів до розуміння адміністративного процесу, що охоплюють різні за змістом види юридичної діяльності:

- деліктна концепція (адміністративно-деліктна), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;
- юрисдикційна концепція, що зосереджує увагу на відносинах щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство;
- судочинна концепція, яка стосується лише адміністративного судочинства;
- адміністративно-юстиційна концепція, яка охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство;
- управлінська концепція, що охоплює діяльність органів публічної адміністрації;
- позитивно-управлінська концепція, що охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;
- широка (позитивна) концепція, яка охоплює всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права [11, с.34].

Погоджуючись із фактичним існуванням великого розмаїття процесуальних відносин у сфері адміністративного права, О. Миколенко пропонує відмовитись від поняття «адмініст-

ративний процес» як об'єднуючого поняття (навколо якого слід будувати відповідне утворення у системі права України), безпосередньо визначаючи основним поняття, що здатне консолідувати розглянуті наукові підходи, саме поняття «адміністративна процедура» [12, с.25].

Підсумовуючи вищевикладене, відзначимо необхідність розмежування понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасній трактовці і розумінню адміністративної діяльності, призводячи до знецінювання змісту та значення самого поняття процесу у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався та є прийнятним у законодавстві, на практиці та в науці. З іншого боку, уявляється, що поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати з категорією «адміністративний процес». Процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес». Отже, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле. Співставляючи адміністративну процедуру та адміністративний процес, О. Кузьменко відзначає, що, на відміну від процесу, процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою: у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху. Таким чином, процес постає перед нами як «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як

«формалізований бік такої діяльності» [13, с.167]. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес. Погоджуючись із такою точкою зору, Т. Коломєць відзначає, що процедура не є рухом або діяльністю, а являє собою лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища [14, с.240].

Проте, враховуючи дискусійний характер досліджуваного питання, слід звернути увагу на наявність у сучасній науковій літературі цілої низки визначень поняття «адміністративна процедура», що безпосередньо зумовлюється різними підходами до розуміння змісту адміністративного процесу. В залежності від того чи іншого підходу до розгляду предмету адміністративного процесу, деякі вчені продовжують розглядати процедуру як вид процесу, деякі вважають процедуру і процес тотожними об'єктами правової дійсності (і, тому, використовують дані терміни як синоніми), інші (переважно, прихильники «юрисдикційного» підходу) розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру (у той час, як під процесом розуміються суто юрисдикційні провадження), і, нарешті, представники управлінської концепції пропонують виділяти два види адміністративно-процесуальної діяльності – адміністративно-процесурну та адміністративно-юрисдикційну [7, с.171]. Так, Г. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбиваються в певній, встановленій законом, правовій формі [15, с. 92]. За визначенням В. Галунька, адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [16, с.276]. Ю. Тихоміров та Е. Талапіна визначають ад-

міністративну процедуру як нормативно врегульовану послідовно здійснювану діяльність органів виконавчої влади із реалізації прав та обов'язків, що забезпечує порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами (розгляду й вирішення адміністративних справ) [17, с.4]. О. Миколенко пропонує розглядати адміністративну процедуру як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [12, с.29]. Деякі науковці під адміністративними процедурами розуміють винятково зовнішню правозастосовну діяльність органів державної влади [18, с.25], інші дослідники включають у дане поняття також і внутрішньоорганізаційні процедури [19, с.62–63]. Проте в усіх наведених визначеннях адміністративні процедури розглядаються як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів виконавчої влади, спрямований на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень посадових осіб, не пов'язаний з розглядом суперечок або застосуванням заходів примусу.

Аналізуючи особливості нормативного регулювання адміністративних процедур в окремих країнах Східної та Західної Європи, В. Ратніков наголошує, що адміністративна процедура являє собою процесуальну форму юридичної діяльності вповноважених суб'єктів по досягненню нормативно передбаченого результату [20, с.14]. В. Тимошук, також ґрунтуючись на західному досвіді досліджень даного питання, пропонує визначення адміністративної процедури як встановленого законодавством порядку розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [9, с.24]. Таку ж позицію займають і більшість інших сучасних вітчизняних дослідників, розуміючи досліджувану категорію як встановлений нормами адміністративно-процесуального права поря-

док діяльності суб'єктів правовідносин щодо реалізації нормативно-правового регулювання у сфері державного управління та розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ [21, с.134–135], встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [22, с. 9, 13, с.167].

Стосовно співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» слід зазначити, що, в залежності від розглянутих вище наукових концепцій, деякі сучасні дослідники адміністративного права розглядають поняття «процедура» і «провадження» як тотожні поняття [23, с.14], деякі співвідносять їх як загальне і особливе [10, с.111], інші, розглядаючи процес як суму проваджень і процедур, розглядають останні як органічні частини процесу [20, с.14]. Проте, зважаючи на проведений аналіз наявних наукових поглядів до визначення поняття «адміністративна процедура» у його співвідношенні із поняттям «адміністративний процес», більш доречним уявляється точка зору науковців, які вважають, що поняття «процедура» і «провадження» співвідносяться як «статика» і «динаміка». Відповідно, під процедурою можна розуміти загальний встановлений порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом (модель провадження), а під провадженням – власне розгляд та вирішення окремої справи (тобто конкретну активну діяльність) [21, с.134–135; 9, с.25]. Уявляється, що таке розуміння поняття «адміністративна процедура» у його співвідношенні із поняттям «адміністративна процедура» відповідає як сучасному стану розвитку правової науки, так і спробам втілення у чинному законодавстві України норм, згідно з якими адміністративна процедура розглядалася як установлений в акті порядок дій фізичних та юридичних осіб, спрямований на реалізацію їх прав і виконання обов'язків або визначення повноважень державного органу, його поса-

дової та службової особи [24]. В проекті Адміністративно-процедурного кодексу України було запропоновано такі визначення: адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження; адміністративне провадження – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання [25].

Отже, спираючись на проведений аналіз існуючих наукових підходів до розгляду досліджуваного питання, визначимо адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ.

До основних визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура», віднесемо такі:

1) публічний характер та особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів;

2) нормативний характер – адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб;

3) індивідуальний характер – прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації;

4) безспірний характер – предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації;

5) стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю «відпра-

вною точкою» правовий результат попереднього етапу;

6) особлива спрямованість – адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкту правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акту, обов'язкового для виконання.

Характеризуючи загальне значення адміністративних процедур, до їх головних завдань пропонуємо віднести:

- забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин;

- сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності;

- забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів;

- протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тарасова В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения / В. А. Тарасова // Советское государство и право. – 1973. – № 11. – С. 111–115.

2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.

3. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Яки-

мов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

4. Агафонов С. И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / С. И. Агафонов. – М., 2008. – 24 с.

5. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М. : Юристъ, 1999. – 627 с.

6. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

7. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.

8. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004–. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.

9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

10. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

11. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

12. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» // О. І. Миколенко. – Запоріжжя, 2011. – 40 с.

13. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

14. Адміністративне право України : підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін. ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 480 с.

15. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : монография / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кони́на. – Саратов : Науч. кн., 2009. – 208 с.

16. Адміністративне право України : навч. посіб. : [у 2 т.] / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] / за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.

17. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского прав. – 2002. – № 4. – С. 3–13.

18. Кононов П. И. Современное состояние и вопросы кодификации административно-процессуального законодательства / П. И. Кононов // Журнал российского права. – 2001. – № 7. – С. 24–31.

19. Бельский К. С. Феноменология административного права / К. С. Бельский ; отв. ред. Кремень С. А. – Смоленск : Изд-во Смол. гуманитар. ун-та, 1995. – 144 с.

20. Ратников В. В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / В. В. Ратников. – Челябинск, 2012. – 23 с.

21. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник для вузів / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.

22. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформацій-

не право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

23. Шкарупа В. К. Адміністративна процедура, її значення та місце в адміністративно-процесуальній діяльності / В. К. Шкарупа, О. С. Лагода // Право України. – № 4. – 2006. – С. 12–14.

24. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів норма-

тивно-правових актів» : від 08.12.2009 р., № 1346 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 97. – Ст. 335.

25. Адміністративно-процедурний кодекс України : Проект (неофіційний текст) від 06.09.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/administrativno-procedurnii-kodeks-ukrayini-neoficiinii-tekst-doc40440.html>.

Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692–698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf

Розглянуто наукові підходи до визначення сутності поняття «адміністративна процедура», встановлено його співвідношення з категоріями «адміністративний процес» і «адміністративне провадження». Визначено основні ознаки та особливості адміністративних процедур.

Фролов Ю.Н. Административные процедуры: содержание и особенности

Рассмотрены научные подходы к определению сущности понятия «административная процедура», его соотношение с категориями «административный процесс» и «административное производство». Определены основные признаки и особенности административных процедур.

Frolov Y.M. The Content and Featuring of Administrative Procedures

The analysis of the scientific approaches concerning a concepts «administrative procedure», «administrative process» and «administrative realization» is performed. The main characteristics and featuring of administrative procedures are considered.