

суб'єктів боротьби з корупцією й необхідність обов'язкового врахування антикорупційної складової у правовій, економічній та інших реформах, які відбуватимуться.

Бібліографічні посилання

1. План действий в рамках Региональной антикоррупционной инициативы с участием Армении, Азербайджана, Грузии, Кыргызской Республики, Российской Федерации, Таджикистана и Украины: Обобщенная оценка и рекомендации для Грузии, приняты 21 января 2004 г.
2. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Второй раунд мониторинга Грузии: Отчет, принятый на восьмой мониторинговой встрече Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (г. Париж, 29-31 марта 2010 г.). – Режим доступа: www.oecd.org/corruption/asp.
3. Борьба с коррупцией в Грузии: Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии (7-я общая встреча, 25-27 июня 2008 г., Тбилиси, Грузия): Отчет о встрече. – Режим доступа: www.oecd.org/corruption/asp.
4. *Стельмах О.* Борьба з корупцією: досвід Сінгапуру і Грузії. – Режим доступа: <http://www.kavkazcenter.com/ukr/content/2011/04/22/18568.shtml>.
5. *Гургенидзе В.* Вступительное слово на Седьмой общей встрече Сети по борьбе с коррупцией для стран Восточной Европы и Центральной Азии (25-27 июня 2008 г., Тбилиси, Грузия). – Режим доступа: www.oecd.org/corruption/asp.
6. Обзор процессов надлежащего управления и антикоррупционных структур в странах Восточного партнерства (ВП) (EaP-Bridge): Заключительный доклад (Страсбург, январь 2011 г.). – Режим доступа: <http://www.coe.int/corruption>.
7. Грузинський досвід боротьби з корупцією – ліквідація державного апарату. – Режим доступа: <http://texty.org.ua/pg/article/solodko/read/11257>.

Надійшла до редакції 22.08.2011

Є.О. Легеза

кандидат юридичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ПОНЯТТЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Висвітлено категорію процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Порівняно категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Розглянуто основні підходи щодо визначення поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки та виокремлено її ознаки.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, процедура надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

Рассмотрена категория процедуры предоставления административных услуг милицией общественной безопасности. Дано сравнение категорий «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассмотрены основные подходы к определению понятия процедуры предоставления административных услуг милицией общественной безопасности и выделены ее признаки.

Ключевые слова: административная услуга, административный процесс, административная процедура, административное производство, процедура предоставления административных услуг милицией общественной безопасности.

The scientific article is devoted illumination of category of procedure of grant of administrative services the militia of public safety. A «administrative process», «administrative procedure» and «administrative realization» is compared a category. Basic approaches are examined in relation to the decision of concept of procedure of grant of administrative services the militia of public safety and selection of sign of the noted decision.

Keywords: administrative favour, administrative process, administrative procedure, administrative realization, procedure of grant of administrative services the militia of public safety.

Постановка проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій науці діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних актів розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу» – як його частина або вид. Власне, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагомим методологічне значення у науці адміністративного права і досі належить до числа актуальних. Тому детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» та його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок прийняття адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві та засади правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але у наукових дослідженнях питання процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки майже не вивчались.

Метою даної статті є формування поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки та визначення його ознак.

Для досягнення мети автором поставлені такі **завдання**:

1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;

2) розкрити ознаки поняття «процедура надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки».

Виклад основного матеріалу. Розглянемо категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження» на законодавчому рівні.

У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Так як визначення категорії «адміністративне провадження» немає, використаємо за умовною аналогією категорію «письмове провадження», під якою розуміють «розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [1].

Стаття 2 Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України надає формулювання категорій «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Так, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Письмовому провадженню законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів [2].

Виходячи з цього, стає цілком очевидним, що терміни «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням». Стосовно «адміністративного провадження» потрібно підкреслити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій тощо.

Адміністративний процес в юридичному теоретизуванні розглядають у широкому і вузькому значенні. Наука не знає єдиного правильного підходу до вирішення цього питання; зокрема, такі науковці-адміністративісти, як Г.І. Петров, А.П. Корнєв, О.М. Якуба, Д.Н. Бахрах, В.Д. Сорокін та ін., трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші вчені – Н.Г. Саліщева, М.І. Пискотін, А. В. Самійленко – у вузькому.

На наш погляд, слід погодитися з позицією професора О.В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [3, с. 15].

Досить цікавою й обґрунтованою видається думка О.С. Лагоди, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія і практика застосування» розвиває позицію вчених, які обстоюють вузьке розуміння адміністративного процесу, і в підтримку декларованого твердження наводить такі аргументи:

1) відповідно до теорії Ш. Л. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

2) предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає у ст. 1, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, існуючий підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

3) юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо;

4) розуміння «процесу» в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

5) справи адміністративно-процедурного процесу мають безперечний характер, тобто у них відсутній спір (суперечка), тоді як у адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

6) під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливий результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

7) правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад, підготовка управлінських рішень [4].

Огляд зарубіжної літератури, зокрема європейської, також ілюструє, що управлінське або широке («збірне») поняття «адміністративного процесу» у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польщі відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [5, с. 247].

У вітчизняних законопроектних роботах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у ФРН «адміністративним процесом» вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору здійснюється в рамках адміністративної процедури [6].

Аналогічний підхід підтримують А.Т. Комзюк, В.П. Тимощук та О.С. Лагода [7, с. 12-24; 8, с. 47; 4, с. 7-9], зокрема, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Повністю погоджуємося з В.П. Тимощуком, який у своєму дослідженні зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її

вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [9, с. 31].

Діяльність адміністративних органів, у тому числі щодо прийняття адміністративних актів, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Зважаючи на це, місце прийняття адміністративних актів потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури.

При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [9, с. 58-59].

Тому з вищевикладеного можна дійти висновку, що адміністративні послуги, що надаються міліцією громадської безпеки, слід розглядати також тільки в межах адміністративно-процедурної діяльності, а не в межах адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, видача адміністративного акта.

Виділимо ознаки процедур надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки:

- регламентація нормами адміністративного права;
- процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб, що входять до складу міліції громадської безпеки; ініціативність (надаються за заявою осіб);
- наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості;
- формальне закріплення результатів процедури у письмовій формі у вигляді індивідуального правового акта (дозволу (ліцензії), посвідчення сертифіката тощо);
- правозахисна спрямованість.

Висновки. Отже, процедура надання адміністративних *послуг міліцією громадської безпеки* – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності підрозділів міліції громадської безпеки із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

Бібліографічні посилання

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) // ВВР України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
3. *Кузьменко О.* Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // *Право України.* – 2007. – № 3. – С. 15–17.
4. *Лагода О.С.* Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2007.
5. *Ochendowski E.* Prawo administracyjne, czesc ogolna. – Torun, 2001.
6. Закон про адміністративну процедуру ФРН: текст станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: Зб. матер. Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34-84.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В.П. Тимощук. – К., 2003.
8. *Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С.* Адміністративний процес України: Навч. посібник. – К., 2007.
9. *Тимощук В.П.* Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2009.

Надійшла до редакції 06.06.2011

А.В. Гуржій

здобувач

(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 342.95

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСТАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Розкрито теоретичні проблеми визначення підстав адміністративної відповідальності. На основі аналізу провідних наукових концепцій сформульовано авторську дефініцію відповідного поняття. Обґрунтовано думку про необхідність закріплення поняття “підстави адміністративної відповідальності” в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: *адміністративний делікт, адміністративна юрисдикція, адміністративна відповідальність, підстави адміністративної відповідальності.*

Раскрыты теоретические проблемы определения оснований административной ответственности. На основе анализа ведущих научных концепций сформулирована авторская дефиниция соответствующего понятия. Обоснована необходимость закрепления понятия “основания административной ответственности” в Кодексе Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: *административный деликт, административная юрисдикция, административная ответственность, основания административной ответственности.*