

РІЗНОВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ТА КАТЕГОРІЇ ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ

VARIETIES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND CATEGORIES OF THEIR CLASSIFICATION

Сущенко Д.В.,

здобувач

Запорізького національного університету

Стаття присвячена розгляду правової категорії адміністративних процедур. Різноманітна природа діяльності публічної адміністрації зумовила існування різних правил її реалізації під час вирішення тих або інших справ, затвердженні актів адміністративного характеру. Через це адміністративні процедури прийнято поділяти на різновиди за різноманітними критеріями. Отже, в статті поділено адміністративні процедури на види, запропонована їх класифікація за різними критеріями. Автором охарактеризовані різновиди адміністративної процедури. Проаналізовано наукові підходи до розгляду питання класифікації категорії «адміністративна процедура». Класифікація процедур адміністративної природи передбачає велике розмаїття критеріїв їхнього поділу, що залежить від юридичної сфери, учасників діяльності, мети реалізації, неодмінності участі у вчиненні процедур адміністративного типу, ініціативи здійснення, функціональної спрямованості тощо. Зауважено, що найпоширенішою класифікацією процедур адміністративного типу постає їхній поділ на юрисдикційні та неюрисдикційні. У статті розглянуто питання необхідності подальшого формування інституту адміністративної процедури, зокрема запропоновано заради нормативного закріплення базових принципів адміністративних процедур, прав фізичних і юридичних осіб прийняти загальний нормативно-правовий акт, в рамках якого була б реалізована правова регламентація категорії адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративна процедура, критерії класифікації, класифікація адміністративних процедур.

Статья посвящена рассмотрению правовой категории административных процедур. Учитывая тот факт, что деятельность публичной администрации имеет достаточно разнообразную природу, это обуславливает существование различных правил реализации при решении тех или иных дел, утверждении актов административного характера. Из-за чего административные процедуры принято делить на разновидности по различным критериям. Так, в статье разделены на виды административные процедуры, предложена их классификация по различным критериям. Автором охарактеризованы разновидности административной процедуры. Проанализированы научные подходы к рассмотрению вопроса классификации категории «административная процедура». Классификация административных процедур предполагает большое разнообразие критериев их разделения и зависит от юридической сферы, участников деятельности, цели реализации, непереносимости участия в совершении административных процедур, инициативы осуществления, функциональной направленности и так далее. Замечено, что самой распространенной классификацией административных процедур является их разделение на юрисдикционные и неюрисдикционные. В статье рассмотрены вопросы необходимости дальнейшего формирования института административной процедуры, в частности предложено ради нормативного закрепления базовых принципов административных процедур, прав физических и юридических лиц принять общий нормативно-правовой акт, в рамках которого была бы реализована правовая регламентация категории административных процедур.

Ключевые слова: административная процедура, критерии классификации, классификация административных процедур.

The article is devoted to the consideration of the legal category of administrative procedures. Taking into account the fact that the activities of the public administration are quite diverse, this causes the existence of different implementation rules in the resolution of certain cases, the approval of administrative acts. Because of what administrative procedures are usually divided into varieties according to different criteria. Thus, administrative procedures are divided for species in the article; their classification is offered according to various criteria. The author characterizes the types of administrative procedure. The scientific approaches to the consideration of the classification of the category «administrative procedure» are analyzed. Classification of administrative procedures implies a wide variety of criteria for their separation, which depends on the legal sphere; participants of activity; objectives of implementation; indispensability of participation in administrative procedures; implementation initiatives; functional directionality; etc. It is noted that the most common classification of administrative procedures is their division into jurisdictional and non-jurisdictional ones. The article considers the need to further develop of the administrative procedure, in particular, for the legal consolidation of the basic principles of administrative procedures and rights of individuals and legal entities, it is proposed to enact a law, within which legal regulation of the category of administrative procedures would be implemented.

Key words: administrative procedure, classification criteria, classification of administrative procedures.

Останнім часом істотну увагу приділяють вивченню процедурно-процесуального складника адміністративного регулювання. Особливою категорією аналізування даного питання можна визначити інститут адміністративної процедури, який є ланкою, котра приводить адміністративно-правові відносини до тієї форми, що забезпечила б

здійснення громадських прав та свобод, а також їхні інтереси.

Аналізуванням проблематики інституту «адміністративна процедура» займалися багато вчених, зокрема В. Авер'янов, О. Бандурка, Н. Галіцина, Є. Демський, П. Кононов, Т. Коломоець, О. Кузьменко, О. Лагода, І. Лазарев, Р. Мельник,

О. Миколенко, Е. Талапіна, В. Тимошук, С. Стеценко тощо.

Потреба у вивченні категорії адміністративних процедур за допомогою класифікації полягає в тому, що через реалізацію реформи адміністративної сфери, вдосконалення комплексу гарантування громадських прав та свобод в рамках реалізації гармонізації українського законодавства до положень права Європи існує потреба класифікації адміністративних процедур задля поліпшення рівня здійснення публічно-управлінських функцій.

Метою статті визначаємо дослідження основних різновидів адміністративних процедур відповідно до різноманітних класифікацій інституту адміністративного права. Задля досягнення наведеної мети було визначено наступне завдання: розгляд різноманітних підходів вчених адміністративного права до типологізації адміністративних процедур та виділення критеріїв класифікації адміністративних процедур, а також їхнє змістовне аналізування.

Проведений аналіз наукових джерел та чинного українського законодавства стосовно категорії адміністративних процедур засвідчує, що адміністративно-процедурне законодавство України, як правило підзаконне, наразі має недостатньо збалансований характер та не повністю відповідає стандартам адміністративних процедур європейського типу. Така проблема із законодавчим регламентуванням категорії «адміністративна процедура» під час проведення аналізування стосовно класифікації досліджуваного правового інституту також викликає певні складнощі. Так, єдиних критеріїв задля класифікації адміністративних процедур наразі немає, і, безумовно, досить істотною постає проблематика розмежування процедур адміністративної природи за сферами функціонування, адже таке розмежування здійснить поліпшення забезпечення здійснення реалізаційних заходів щодо гарантування регулювання правовідносин держави й громадян.

Стосовно класифікації категорії «адміністративна процедура» наразі є різноманітні підходи вчених, що використовували різні критерії. Аби виділити окремі види процедур та їхню змістову характеристику, застосовуються різноманітні наукові підходи, таким чином вирізняються і умови їхньої типологізації, оскільки класифікація процедур, котрі існують в цій сфері правових відносин, відбувається за великою кількістю різноманітних основ [11, с. 62].

Класифікація процедур адміністративного типу реалізується залежно від існування або відсутності суперечки у відносинах поміж органом адміністративного характеру й фізичною чи юридичною особами. Цей поділ визначається західною науковою доктриною, де наявні безспірні (неповозні) й спірні (повозні) процедури. Неповозна адміністративна процедура – це розгляд справ, що не мають на меті винесення юридично-владного рішення стосовно використання певної юридичної санкції й відновлення права, що було порушено. Повозною (спірною) процедурою передбачено розгляд й вирішення органом адміністративного характеру суперечки,

наприклад, коли особа звертається до виконавчих та місцево-самоврядних органів зі скаргою стосовно поновлення прав та захисту інтересів, що їй надано законодавством, котрі було порушено діяннями чи рішеннями органів держави, посадових осіб, місцево-самоврядних органів, підприємств, організацій, установ, громадських об'єднань.

Класифікацію адміністративних процедур можна охарактеризувати низкою критеріїв розподілення за широким колом характерних рис. Згідно з класифікацією адміністративних процедур у науці адміністративно-правової природи їх можна поділити на процедури у справах стосовно громадських звернень; у справах щодо адміністративних правопорушень; заохочувального характеру; дозвільно-реєстраційного типу; контрольно-наглядової природи; установчого характеру; стосовно підготовки й прийняття актів управлінської природи; з приводу використання заходів припинення адміністративного типу; стосовно документообігу й діловодства; стосовно кадрової роботи; з приводу процесу організації діяльності внутрішньо апаратного характеру; стосовно звернень юридичних осіб з приводу управлінського складника тощо [5, с. 87–88].

Традиційним підходом до класифікації процедур адміністративного характеру є їхній розподіл залежно від характеру адміністративної справи на юрисдикційні й неюрисдикційні [12, с. 266; 4, с. 55].

Обслуговуюча природа процедур адміністративного характеру підтверджує те, що вони функціонують в рамках сфери публічного управління. С.Д. Хазанов поділив процедури на наступні угруповання:

- організації внутрішнього типу щодо публічної адміністрації;
- взаємодії поміж учасниками відносин публічно-адміністративного типу;
- взаємодії публічної адміністрації із фізичними та юридичними особами [14, с. 58].

Водночас І.М. Лазаревим виділено адміністративні процедури, що уповноважені здійснювати виконавчі органи, зокрема процедури:

- право-представницького типу;
- процедури, що пов'язані з гарантуванням здійснення зобов'язань громадянами та їхніми організаціями;
- ліцензійно-дозвільної природи;
- реєстраційного характеру;
- контрольно-наглядового типу;
- державно-заохочувальної природи [10, с. 16].

Згідно з рівнем врегульованості процедури адміністративного характеру поділяються на звичайні і спрощені, чи формальні й неформальні. Звичайною (формальною) процедурою постає типовий варіант процедури, якій в точно визначеній законодавством формі притаманна наявність всіх складників (стадій, етапів, дій), дотримання яких постає потрібною умовою законності затвердженого рішення публічно-адміністративним органом. Завдяки спрощеній (неформальній) процедурі можна прийняти рішення у справі адміністративного типу в порядку, що не

виходить за рамки законності, однак одночасно характеризується малою кількістю процесуальних складників [8, с. 57].

Правова природа адміністративних процедур включає матеріальні положення адміністративного права, котрими здійснюється формулювання підстав й видів заохочень, які можна застосовувати до певних осіб, а також процесуальні положення адміністративного права, котрими забезпечується процедура реалізації матеріальних приписів та правових положень й регулюється порядок використання категорії заохочень. Також існують загальні положення права, що можна використовувати до будь-яких суб'єктів (громадян, іноземців або осіб без громадянства), й спеціальні правові положення, що застосовуються до осіб із особливим юридичним статусом (наприклад, державні службовці, військовослужбовці, вчені тощо) [7, с. 299–305].

Всі різновиди діяльності органів адміністративного типу так само умовно поділяються на «внутрішньо- та зовнішньо спрямовані» [6, с. 199]. Адміністративні процедури внутрішньо спрямованого підвиду здійснюються без приватних осіб в рамках комплексу виконавчих та місцево-самоврядних органів, тоді як процедурами зовнішньо спрямованого підвиду передбачено присутність, крім органу адміністративного типу, приватних (фізичних чи юридичних) осіб [9, с. 10].

Зазначимо, що залежно від суб'єкту, котрий ініціював зародження правових відносин, процедури адміністративного характеру можна поділити на ті, котрі ініціюються приватними особами, й такі, що ініціюються суб'єктами публічного управління. Перший вид процедури характеризується тим, що вона має початком звернення приватної особи до суб'єкта влади публічного типу із заявою щодо реалізації належного такій особі права чи скаргою стосовно того, що право було порушено через прийняті рішення, вчинені діяння владних суб'єктів, або ж на фізичну чи юридичну приватну особу було покладене зобов'язання, що не передбачене законодавством. Даному праву особи завжди кореспондує зобов'язання владного суб'єкта реалізувати певні діяння чи затвердити рішення, за допомогою яких задовольняються права приватних осіб, а також інших утворень колективного характеру. Початком другого виду процедури адміністративного характеру є рішення суб'єкта публічного управління, здійснення ним діянь, що обумовлені реалізацією владних управлінських повноважень, котрі встановлюються законодавством.

Наведемо класифікацію адміністративних процедур залежно від критерію важкості правил, що охоплюються процедурою. Таким чином, за цією класифікацією пропонуємо поділити адміністративні процедури на просту й складну. Простою адміністративною процедурою є вчинення суб'єктом публічного управління дій, що спрямовані на втілення в життя прав та здійснення зобов'язань приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткове вивчення

й аналізування обставин справи. До числа простих адміністративних процедур можна віднести реєстрацію державного типу юридичних осіб, оформлення та видачу паспорта задля виїзду за кордон тощо. Складну адміністративну процедуру можна охарактеризувати наявністю правил стосовно експертного залучення, заслуховування свідків й іншого додаткового аналізування обставин справи адміністративного характеру. Під час реалізації певної процедури (наприклад, розроблення проектів містобудівної документації) передбачається здійснення слухань громадського типу стосовно звернення уваги на громадські інтереси.

Залежно від наслідків для фізичних чи юридичних осіб адміністративні процедури бувають правонадавальні (наприклад, надання пенсій, субсидій, реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо), правообмежувальні (випуск земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, котрі розташовуються на них, в інтересах потреб суспільства), зобов'язальні (здійснення заходів контрольно-наглядового характеру) [1, с. 120].

С. Стеценко поміж адміністративних процедур, котрі здійснюються в діяльності публічно-адміністративних органів, пропонує вирізнити процедури щодо адміністративних правопорушень (котрі розглядають в рамках адміністративного, а не судового порядку); стосовно адміністративних оскаржень; нормотворчого характеру; дозвільні; реєстраційного типу; контрольної природи; атестаційні тощо [12, с. 266].

Ю. Тихомиров й Е. Талапіна, розподіляючи адміністративні процедури згідно з видами задач, що вирішуються в рамках компетенції правових суб'єктів, виділили такі адміністративні процедури:

- організаційного типу (наприклад, розподілення зобов'язань, регламент відносин);
- стосовно прийняття рішень (нормативних актів тощо);
- щодо інформаційного застосування (інформаційне обслуговування, обіг документів);
- стосовно вирішення задач функціонального характеру (економічної, фінансової та іншої природи);
- з приводу делегування повноважень;
- стосовно реалізації дій правового типу (наприклад, ліцензування тощо); щодо проведення координації, виконання контролювання;
- стосовно діяльності в рамках програм цільового плану;
- з приводу розгляду громадських звернень;
- стосовно розгляду пропозицій об'єднань громадян;
- щодо вирішення спорів й розбіжностей;
- щодо дій в межах екстремальних ситуацій;
- з приводу порядку організаційної реорганізації й ліквідації; міжнародного й змішаного типу [13, с. 6–7].

Наступну диференціацію було запропоновано П. Кононовим, що виділив такі різновиди процедур, а саме: реєстраційного характеру; ліцензійно-дозвільного типу; право-представницької природи; екзаменаційно-конкурсного виду; експертно-посвід-

чувальної природи; заохочувального типу; службово-призовного характеру [8, с. 96–108].

На думку М.В. Вербіцької та О. Б. Росоляк, у сфері господарської діяльності залежно від функціональної характерної риси чи мети, яку можна досягти в момент використання цієї процедури, можна виділити наступні адміністративні процедури:

– організаційного характеру (до яких віднесено процедури реєстраційного, дозвільного типу тощо);

– контролюючої природи (наприклад, здійснення перевірки контролюючим органом господарюючого суб'єкта);

– регулятивного типу (що має відношення до правотворчої діяльності публічно-адміністративних суб'єктів стосовно винесення управлінських рішень індивідуального або колективного характеру, що відносяться до діяльності господарюючих суб'єктів – процедура публічних закупівель) [3, с. 153].

Підсумовуючи усі розглянуті вище підходи до формування певних різновидів процедур адміністративної природи в сфері публічного управління, варто визначити, що процедури, реалізовані в діяльності публічно-адміністративних органів, можна диференціювати на основі наступних головних критеріїв: природа справи адміністративного характеру (чи існує конфлікт

та суперечка); спрямованість діяльності органів адміністративного характеру; ініціатор взаємин адміністративно-процедурного типу; характер наслідків задля учасника правових взаємин адміністративної природи; процес реалізації процедури адміністративного характеру (рівень урегульованості); функціональне призначення процедури адміністративного типу.

Вищезазначена різноманітність видів адміністративних процедур породжує наявність відмінних правил їх регламентації. Однак, зважаючи на той факт, що всяку процедуру націлено на ефективне запровадження прав приватних осіб й задоволення потреб суспільства, доцільним постає прийняття загального нормативно-правового акту, в рамках котрого було б закріплено базові принципи адміністративних процедур, права фізичних та юридичних осіб в межах будь-якої процедури. Зважаючи на вищенаведене, можна підсумувати, що прийняття Адміністративного процедурного кодексу або Закону щодо адміністративної процедури постає досить нагальним питанням. Це надало б можливість уніфікації й спрощення ряду адміністративних послуг, що надають публічні органи, надання їхній роботі «прозорішого» характеру, що допомогло б підняти рівень довіри до публічно-адміністративної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко І.В. Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 33. С. 113–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2017_33_12.
2. Братель С.Г. Класифікація адміністративних процедур. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Т. 14. С. 214–220. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnyua_2014_14_23.
3. Вербіцька М.В., Росоляк О.Б. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3 с. 151–153. URL: www.pap.in.ua.
4. Галицина Н.В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур. Вісник Запорізького національного університету. 2010. № 3. С. 54–59.
5. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: [навч. посіб.] К.: Аванпост-Прим, 2004. 200 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
7. Козачук Д.А. Класифікація заохочувальних процедур у сфері державного управління. Митна справа. 2009. № 6 (66). Ч. 2. С. 299–305.
8. Кононов Н.И. Административное право. Общая часть: [курс лекций]. Киров, 2002. 416 с.
9. 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; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 21 с.
10. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». М., 2002. 20 с.
11. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. Науково-практичний журнал Київського нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. 2014. Вип. № 1 (7). С. 60–67.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
13. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров. Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.
14. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация. Российский юридический журнал. 2003. № 1. С. 58–63.