

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК НОРМАТИВНА МОДЕЛЬ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AS A REGULATORY MODEL OF LEGAL PROCEEDINGS

Біла В.Р.,

*кандидат юридичних наук? заступник начальника кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету Державної податкової служби України*

У статті обґрунтовується зміст адміністративної процедури як нормативної моделі процесуальних правовідносин. Наголошено на функціональній самостійності останніх. Формулюються пропозиції щодо нормативного регулювання адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, правовідносини, нормативна модель.

В статье обосновывается содержание административной процедуры как нормативной модели процессуальных правоотношений. Отмечена функциональная самостоятельность последних. Формулируются предложения по нормативному регулированию административных процедур.

Ключевые слова: административная процедура, административный процесс, правоотношения, нормативная модель.

In the article the content of the administrative procedure as a normative model of legal proceedings is justifying. Emphasized the functional independence of legal proceedings. Formulated proposals for regulatory control of administrative procedures.

Key words: administrative procedure, administrative procedure, legal, regulatory model.

Актуальність теми. Проведення реформ, у тому числі й адміністративної, спрямованих на підвищення ефективності державного управління та зміцнення довіри населення до державних органів, неможливе без реформування адміністративного законодавства. Саме тому на часі питання про вдосконалення нормативного регулювання адміністративних процедур, яке неможливе без розуміння їх сутності, змісту і призначення.

Як зазначає С.С. Овчарук у адміністративно-правовій науці домінує точка зору, згідно з якою адміністративні процедури – це процесуальний порядок розгляду органами виконавчої влади адміністративних справ [1, с. 184]. Так, В.П. Тимошук визначає адміністративну процедуру як визначений законодавством порядок розгляду й вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [2, с. 211]. О.С. Лагода визначає адміністративну процедуру як установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [3, с. 4]. Із наведених визначень впливає таке: 1) адміністративна процедура – це встановлений порядок дій; 2) такий порядок закріплено в нормативно-правових актах; 3) ці дії здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; 4) ці дії здійснюються з певною метою й мають конкретний результат.

Зазначені підходи до визначення адміністративної процедури призводять до парадоксальних висновків: адміністративні процедури здійснюються орга-

нами публічної адміністрації під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та не здійснюються судами загальної юрисдикції, які, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, керуються тими самим нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Саме тому метою нашого дослідження є аналіз наукових праць щодо визначення поняття адміністративної процедури та її співвідношення з адміністративним процесом і встановлення на цій основі змісту адміністративної процедури, визначення обов'язкових елементів її нормативного закріплення.

Виклад основного матеріалу. Розуміння адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності органів публічної адміністрації зумовлено значним впливом німецької доктрини адміністративного права, де поняття адміністративна процедура й адміністративний процес чітко розділені. Так, адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Своєю чергою, адміністративно-процесуальні норми – вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. При цьому варто зазначити, що в правовій доктрині щодо останньої групи вживається також термін «адміністративно-процесуальне провадження» [4, с. 85]. Узагалі, як вказує А.М. Школик, у різних державах з розвинутим адміністративним правом на позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори, використовують цілковито відмінні терміни [5, с. 187]. Такий

підхід був підтриманий у вітчизняній науці адміністративного права. Так, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник указують, що адміністративний процес – правова категорія, яка має місце виключно в межах діяльності спеціалізованого (адміністративного) суду; адміністративна процедура – правова категорія виключно позасудового характеру [6, с. 12].

Зазначений підхід повністю можливо використовувати в нормотворчості, однак зазначені положення не дають відповіді щодо змісту адміністративної процедури.

Зустрічаються й інші підходи до розуміння адміністративних процедур. Так, А.В. Щерба визначає адміністративну процедуру в органах місцевого самоврядування як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених чинним законодавством, спрямовану на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм інших галузей права у процесі вирішення конкретних справ щодо забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб [7, с. 5].

Визначення адміністративної процедури як діяльності зумовлює необхідність її порівняльного аналізу з адміністративним процесом.

Так, А.В. Філатова вважає, що юридичний процес і юридична процедура, а з аналогією й адміністративний процес та адміністративна процедура співвідносяться як зміст і форма [8, с. 9].

О.В. Кузьменко робить висновок, що адміністративний процес варто розглядати як діяльність суб'єктів права зі здійснення правової регламентації суспільних відносин і реалізації права, а адміністративну процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності становлять юридичний процес [9, с. 15]. Т.О. Коломоєць, підтримуючи О.В. Кузьменко, зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю і становить лише процесуальні етапи, інакше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес [10, с. 240]. Схожі міркування висловлює й Н.В. Галіцина, яка вважає, що адміністративна процедура – це формально визначені порядок і умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапі адміністративного процесу, на певному часовому відрізку щодо забезпечення вирішення конкретних адміністративних справ, способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації [11].

На статистиці процедури наголошено й В.П. Тимошук, який, аналізуючи співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження, зазначає, що процедура – це встановлений порядок розгляду й розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд і розв'язання конкретної справи [2, с. 198].

Цікавими є міркування професора В.Б. Авер'янова, який вважав, що адміністративний процес

є збірним поняттям, певною науковою абстракцією, яка не має власного матеріального наповнення. Реально існують виключно конкретні адміністративні процеси, що охоплюють той чи інший обсяг адміністративних проваджень. Самі ж адміністративні провадження складаються із множини послідовно здійснюваних дій, які у вітчизняній науці усталено називають процедурами [12, с. 10].

О. І. Миколенко заперечує проти визнання процедури явищем статичним і вказує, що процедура завжди перебуває в динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. За такого підходу, «процедура» залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям динамічним, але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього вираження в поняттях статичних [13, с. 150–151].

Утім, викликає зацікавленість думка вченого про процедуру як явище, структуроване відповідними суспільними відносинами [3, с. 146].

Загалом, зв'язок юридичної процедури та правовідносин не викликає заперечень у теорії держави й права. Так, варто навести наукові положення К.В. Ніколіної щодо ознак юридичної процедури, головною з яких є те, що вона являє собою особливий різновид правовідносин, які мають процедурний характер і визначають особливості юридичної практичної діяльності [14, с. 12].

Аналогічні позиції висловлювались і в літературі з адміністративного права. Так, Р.С. Алімов, досліджуючи процедури в адміністративному праві, зазначав, що поняття «юридична процедура» має визначатись через категорію «правовідносини». Однак учений застерігає, що, по-перше, зміст суспільних відносин може становити в деяких випадках і пасивна поведінка, бездіяльність суб'єктів, однак процедура є сукупністю таких суспільних відносин, які послідовно виникають і мають своїм змістом саме дії суб'єктів [15, с. 131]. По-друге, певні правовідносини становлять юридичну процедуру тільки в тому випадку, якщо всі вони будуть спрямовані на досягнення певного правового результату, що виражається в яких-небудь правових наслідках [15, с. 132].

Розгляд адміністративної процедури з позиції статистики дає змогу дійти висновку про її сутність як нормативно встановленої моделі адміністративно-процесуальних правовідносин. Закріплення в нормативних актах переліку та послідовності дій суб'єкта права на тому чи іншому етапі адміністративного процесу, а також темпоральних характеристик цих дій не означає їх постійного здійснення в кожний конкретний момент часу. При виникненні певних юридичних фактів (наприклад, учинення адміністративного проступку, подання заяви для отримання ліцензії, з'ясування обставин проведення позапланової перевірки) уповноважений суб'єкт мусить реалізувати надані йому повноваження в установленому законодавством порядку (адміністративно-процедурному). Утім, реалізація адміністративної процедури пов'язана не лише з виникненням юридичного факту, а й з наявністю в невідданого суб'єкта адмі-

ністративно-процесуальної правосуб'єктності. Крім того, невіддільний учасник адміністративно-процесуальних правовідносин наділений певним комплексом прав і обов'язків, які виникають на кожному етапі адміністративного процесу.

Визнання адміністративної процедури нормативною конструкцією адміністративно-процесуальних відносин вимагає додаткових обґрунтувань функціональної самостійності останніх.

Класичне уявлення про процесуальні правовідносини полягає в уявленні їх як явища вторинного відносно матеріальних правовідносин [16, с. 33–34], яке походить від останнього й має відносно нього службовий характер, оскільки мета процесуальних правовідносин полягає в забезпеченні реалізації матеріальних правовідносин [17, с. 144].

Однак є інші підходи. Так, Є.Г. Лук'янова вказує, що неправомірно звужувати функції процесуальних правовідносин лише обслуговуванням потреб реалізації норм матеріального права [17, с. 146]. Посилаючись на Р.Е. Гукасяна [18, с. 18–19], вчена стверджує, що витоки подібного підходу лежать у неправильному застосуванні таких правових категорій, як правозастосовна діяльність і застосування норми матеріального права. Правозастосовна діяльність може завершитися тим, що не буде встановлено фактичного складу, необхідного для застосування норми матеріального права. Тоді кінцевим буде акт, що підтверджує відсутність умов для застосування матеріального права. Отже, застосування норми матеріального права не відбулося, але правозастосовна діяльність тим не менше мала місце. Тому процесуальну діяльність (процесуальні відносини) не можна розглядати виключно як форму реалізації норм матеріального права. Процесуальні правовідносини існують самостійно, зазначає Р.Е. Гукасян [18, с. 18–19].

В.М. Протасов указував, що призначення процесуальних правовідносин не зводиться до застосування матеріальних правових норм, а полягає в усуненні будь-яких перешкод регульовальної дії права [19, с. 60]. Водночас, наголошує Є.Г. Лук'янова, процесуальні правовідносини – необхідний засіб застосування охоронних матеріальних норм права [17, с. 148]. Більше того, процесуальні правовідносини є необхідним засобом забезпечення дотримання норм права, так як сама можливість їх виникнення відіграє важливу роль щодо забезпечення дотримання тих норм, гіпотези яких передбачають неправомірну поведінку [17, с. 148].

Отже, метою встановлення адміністративної процедури є забезпечення реалізації компетенції уповно-

важеного суб'єкта в межах закону. Як зазначав професор В.Б. Авер'янов, процедурна форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, оскільки в адміністративному праві відповідної процедурної форми потребує застосування не тільки санкцій, а й диспозицій будь-якої матеріальної норми. У протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду в стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин [12, с. 9].

Ознаки та характеристики адміністративної процедури повинні формуватись виходячи з розроблених наукою адміністративного права властивостей адміністративно-процесуальних правовідносин, серед яких варто вказати на такі: по-перше, адміністративно-процесуальні правовідносини передбачають визначеність взаємної поведінки його суб'єктів, що прописується відповідними правовими нормами. При цьому ступінь визначеності взаємної поведінки суб'єктів залежить від змісту того чи іншого виду адміністративно-процесуальних правовідносин, зумовленого характером тієї сфери державного життя, у межах якої воно виникає. Більшою визначеністю характеризується процесуальний статус суб'єктів юрисдикційних проваджень, що складаються з приводу вирішення спорів. По-друге, реалізація будь-яких адміністративно-процесуальних правовідносин, як і правових відносин загалом, забезпечується заходами державного впливу [20, с. 21].

Аналогічне варто вказати й про адміністративні процедури, під час нормативного закріплення яких необхідно враховувати таке: 1) взаємність прав і обов'язків їх майбутніх учасників, причому більшою визначеністю мають володіти процедури вирішення спорів; 2) необхідність забезпечення її дотримання заходами адміністративного примусу.

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, можемо стверджувати, що адміністративна процедура являє собою нормативну встановлену модель адміністративно-процесуальних правовідносин. Вона визначає лише потенційні можливості, які можуть бути (для невіддільних суб'єктів) або повинні бути (для органів публічної адміністрації) використані майбутніми учасниками адміністративно-процесуальних відносин. З такої позиції адміністративна процедура має визначати не лише порядок дій суб'єктів адміністративного права на певному етапі адміністративного процесу, а й враховувати взаємність прав і обов'язків учасників правовідносин, а також підстави їх реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Овчарук С.С. Теоретичні аспекти визначення поняття і змісту інституту адміністративних процедур у адміністративно-правовій науці України / С.С. Овчарук // Науковий вісник нац. університету біоресурсів і природокористування України. – 2012. – № 173. – Ч. 1 : Право. – С. 183–192.
2. Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян / В.П. Тимошук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / В.П. Тимошук ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 195–211.
3. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.С. Лагода ; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
4. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : збірник матеріалів. – К. : Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – 180 с.

5. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А.М. Школик // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2014. – № 59. – С. 185–193
6. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навчальний посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
7. Щерба А.В. Адміністративні процедури в органах місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.В. Щерба . – Х. : Б.в., 2011. – 20 с.
8. Филатова А.В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 / А.В. Филатова. – Саратов, 2010. – 33 с.
9. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право» / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.
10. 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.
11. 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>.
12. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
13. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
14. Николина К.В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / К.В. Николина. – К. : Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2011. – 21 с.
15. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р.С. Алімов. – Донецьк : Донецький інститут внутрішніх справ, 2002. – 164 с.
16. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М., 1976. – 280 с.
17. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права : [монография] / Е.Г. Лукьянова – М. : НОРМА, 2003. – 240 с.
18. Гукасян Р.Е. Соотношение материального и процессуального права, норм и правоотношений / Р.Е. Гукасян // Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 14–19, С. 18–19.
19. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории / В.Н. Протасов. – М. : Юридическая литература, 1991. – 143 с.
20. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навчальний посібник] / В.Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.