

СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: ПОНЯТТЯ Й ВИДИ

THE CONTENT AND TYPE OF STAGES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Губерська Н.Л.,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри фінансового права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті визначено сутність поняття «стадія адміністративної процедури». Проаналізовано сучасні наукові підходи до класифікації стадій адміністративних процедур. З'ясовано зміст і характерні особливості основних стадій адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, адміністративна процедура, адміністративне провадження, стадії адміністративної процедури, етапи адміністративної процедури.

В статье раскрыто значение понятия «стадия административной процедуры». Рассмотрены современные научные подходы к классификации стадий административных процедур. Определены содержание и особенности основных стадий административных процедур.

Ключевые слова: административные правоотношения, административная процедура, административное производство, стадии административной процедуры, этапы административной процедуры.

The essence of the notion “stages of administrative procedure” is revealed. The analysis of contemporary scientific approaches concerning classification of stages of administrative procedure is performed. The content and specific features of basic stages of administrative procedure are considered.

Key words: administrative relationship, administrative procedure, administrative realization, stages of administrative procedure, steps of administrative procedure.

Актуальність теми. В умовах демократизації публічних відносин і децентралізації публічної влади істотно зростає роль і значення адміністративних процедур, адже їх головним завданням є упорядкування діяльності органів влади, місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб, а також інших суб'єктів адміністративних правовідносин, що є одним із головних факторів підвищення ефективності та якості роботи публічної адміністрації щодо забезпечення належного виконання нею своїх завдань і функцій. Тому першочергового значення на сучасному етапі реформування адміністративного права України набуває дослідження сутності і значення адміністративних процедур, визначення структури, аналіз змісту й особливостей їх окремих елементів.

Питанням, пов'язаним із аналізом адміністративних процедур, у сучасній адміністративно-правовій науці присвячені численні праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Галіцина, С. Гончарук, Е. Демський, В. Колпаков, О. Коренев, О. Кузьменко, І. Лазарев, О. Лагода, О. Миколенко, О. Соловйова, В. Тимошук, Ю. Тихомиров, В. Шкарупа та ін. Проте слід зауважити, що в сучасному адміністративному праві наразі не існує єдиного підходу до виділення та класифікації стадій адміністративних процедур, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є дослідження стадій адміністративних процедур, що передбачає вирішення таких завдань, як визначення сутності поняття «стадія адміністративної процедури», розгляд сучасних наукових підходів до визначення видів стадій адміністративних процедур, характеристика їх змісту та значення в загальній структурі адміністративної процедури.

Адміністративно-процедурна діяльність здійснюється безперервно. Її особливістю є те, що, незважаючи на специфіку конкретних видів правовідносин, для досягнення своїх цілей і завдань відповідний суб'єкт влади в певній послідовності здійснює низку операцій. Отже, ця діяльність має чітко виражений циклічний характер (складається з відносно замкнутих циклів). В. Авер'янов відзначає, що кожне окреме провадження становить собою певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд та вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ [1, с. 487]. На думку М. Тищенко, структуру юрисдикційних адміністративних проваджень утворюють процесуальні стадії, їх етапи, а також процесуальні дії, що в сукупності є первинними складовими адміністративного процесу [1, с. 489].

Отже, варто зазначити, що будь-яка адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яку становить певна сукупність окремих елементів. Основними складовими адміністративних процедур є стадії, етапи й окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Саме ці елементи й визначають структуру та послідовність учинення дій при розгляді й вирішенні конкретних адміністративних справ.

Найголовнішим елементом у структурі адміністративної процедури є стадія, яка в найзагальнішому вигляді визначається як певний період, ступінь у розвитку відповідного процесу, що має власні якіс-

ні особливості [2, с. 339]. У загальній теорії права під стадіями, як правило, розуміються відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти) [3, с. 401]. У теорії адміністративного права стадія розглядається переважно як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату [4, с. 93] і відрізняються певним колом суб'єктів та закріплюються відповідними процесуальними актами [1, с. 488]. Наразі більшість сучасних дослідників адміністративного процесу визначають стадію як відносно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети й вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [5, с. 192; 6, с. 214]. Д. Овсянко, дещо розширюючи визначення, пропонує розглядати стадію як відносно самостійну частину послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка разом із загальними завданнями має притаманні тільки їй цілі й особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, термінів здійснення процесуальних дій і характеру процесуальних документів, які оформлюються у відповідному адміністративному акті [8, с. 171]. Е. Демський наголошує, що, відповідно до норм чинного законодавства, найбільш коректним є визначення адміністративної процедури як урегульованих нормами адміністративного права порядку й умов здійснення відносно самостійних і логічно пов'язаних процесуальних дій, спрямованих на вирішення та розв'язання завдань певної частини конкретного адміністративного провадження [9, с. 127].

Отже, стадії розглядаються як самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, необхідні для досягнення загального результату. Кожна стадія, насамперед, характеризується наявністю безпосереднього специфічного завдання, яке можна вважати «окремою сходинкою до досягнення головної мети процесуальних дій» [10, с. 608]. Є. Дегтярьова підкреслює, що кожна стадія адміністративної процедури має відносно самостійне, але підпорядковане загальній меті процесуальне завдання, що зумовлює, з одного боку, належність стадії до загальної структури процедури, а з іншого – якісні особливості стадії як відокремленого, відносно самостійного явища [11, с. 18].

Особливе значення стадій у характеристиці адміністративної процедури полягає в тому, що саме вони відбивають логічну послідовність розвитку відповідного адміністративного провадження. Стадії наслідують одна одну, і кожна попередня стадія закладає основу для наступної. Як правило, нова стадія розпочинається тільки тоді, коли офіційно закінчується попередня [10, с. 608]. Крім того, як підкреслює І. Зайцев, стадії не лише йдуть одна за

одною – у кожній із них за певних обставин може бути проведена перевірка належного здійснення попередньої [3, с. 401–402].

Кожній стадії властиві специфічні компоненти: склад суб'єктів правовідносин; інформація, що збирається та використовується; документи, які складаються; рішення, що приймаються (проміжні, остаточні) тощо [10, с. 608]. В. Горшенев та І. Шахов зараховують до обов'язкових компонентів будь-якої стадії адміністративної процедури, такі характеристики:

1) відносно самостійне завдання, на вирішення якого спрямовані дії, що об'єднані в тій чи іншій стадії процедури;

2) специфічний склад дій, що містить у собі встановлення або аналіз фактичних обставин, реалізацію відповідної юридичної норми для вирішення питання (справи);

3) юридичні документи, де відображені й закріплені результати здійснених на відповідній стадії юридичних дій [12, с. 165–166].

Кожна стадія адміністративної процедури складається з певної кількості етапів та окремих процесуальних дій. У сучасній науці етап розглядається як окремий відрізок часу або частина процесу, що характеризується певними якісними змінами [2, с. 428]. Етапи адміністративної процедури можуть бути визначені як сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення внутрішньостадійної проміжної мети [13, с. 121]. Процесуальна дія визначається як урегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, розгляд і розв'язання конкретних адміністративних справ [9, с. 130]. Адміністративно-процедурна діяльність відображається у видах процесуальних дій, у зв'язку з чим їх доцільно класифікувати на попередні, проміжні й завершальні [1, с. 489]. Отже, певна кількість послідовних процесуальних дій, залежно від свого призначення, результату та інших особливостей, об'єднується в окремі етапи, які, у свою чергу, утворюють відповідні процесуальні стадії, що у своїй сукупності й становлять зміст адміністративної процедури [4, с. 93].

Отже, кожна адміністративна процедура, незалежно від її конкретного різновиду, має низку відповідних стадій. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо. Аналіз характерних особливостей адміністративних процедур дає змогу визначати в їх структурі кілька основних стадій. Так, на думку Д. Бахраха, доцільне й законне використання владних повноважень передбачає таку схему їх реалізації, за якою загальними для будь-якої адміністративної процедури є стадії вивчення та аналізу фактичної ситуації, прийняття обґрунтованого акта й виконання рішення [10, с. 610]. Перша стадія – це стадія збирання необхідної інформації, її фіксування та аналізу. Саме в межах цієї стадії з'ясується

фактичний стан справ, виявляються проблеми й обираються можливі шляхи їх вирішення. Друга стадія – прийняття обґрунтованого акта – закінчується оформленням рішення, що передбачає його остаточне редагування, підписання, присвоєння акта порядкового номера та ін. Доведення рішення до відома виконавців, зацікавлених осіб є початком його виконання, що становить зміст третьої стадії адміністративної процедури [10, с. 608–609]. Д. Бахрах підкреслює, що зазначена трьохстадійна структура адміністративної процедури є типовою, тоді як реальні адміністративні процедури мають особливості. Крім того, у більшості стадій слід виділяти низку етапів як певних сукупностей дій, спрямованих на досягнення внутрішньо стадійних цілей, завдань [10, с. 610]. Так, наприклад, перша стадія – стадія збирання необхідної інформації, її фіксування й аналізу – може бути поділена на кілька самостійних стадій, зокрема, в окрему стадію досить часто виділяються первинні дії щодо підготовки адміністративного провадження. На стадії аналізу ситуації, необхідного для підготовки обґрунтованого рішення, найчастіше виокремлюють такі етапи, як етап правової ініціативи, етап аналізу ситуації та визначення варіантів правового впливу на неї, етап підготовки проекту рішення тощо. [10, с. 610].

Виходячи з того, що кількість стадій адміністративної процедури безпосередньо залежить від конкретних обставин, вважаємо доцільним ділити всі стадії адміністративної процедури на обов'язкові й необов'язкові (факультативні). Так, І. Зайцев, відзначаючи, що конкретні адміністративні процедури можуть бути як повними, так і скороченими (наприклад, якщо результати справи не підлягають перевірці; крім того, далеко не кожне прийняте рішення потребує спеціального провадження щодо його виконання тощо), до основних (обов'язкових) стадій пропонує зарахувати порушення справи, підготовчі дії, розгляд і вирішення справи шляхом здійснення правових приписів [3, с. 402]. І. Лазарев у реалізації адміністративних процедур до обов'язкових стадій зараховує порушення адміністративної справи й попередній розгляд матеріалів, розгляд справи компетентним органом (посадовою особою) та прийняття індивідуального правового акта, тоді як серед факультативних стадій виділяє оскарження рішення по справі й у деяких випадках виконання прийнятого у справі рішення [14, с. 122]. Проте найчастіше в сучасному адміністративному праві виділяють чотири основні (обов'язкові й факультативні) [1, с. 488; 6, с. 214; 15, с. 280] стадії адміністративного процесу, які в узагальненому вигляді можна визначити так:

1. Стадія аналізу ситуації та порушення адміністративної справи, під час якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. У разі ініціювання процедур громадянами або організаціями справа порушується органом виконавчої влади (посадовою особою) шляхом прийняття до розгляду відповідного звернення, у якому викладається

ся прохання заявника про надання йому конкретного права, або певного правового статусу, або дозволу на здійснення певної юридичної дії, або про встановлення певних юридичних фактів. До звернення повинні додаватися передбачені відповідними нормативними актами документи, необхідні для вирішення справи. З моменту реєстрації звернення адміністративна справа вважається порушеною [14, с. 123]. У разі ініціювання адміністративних процедур органами державного управління справа порушується компетентним органом (посадовою особою) шляхом видання відповідного індивідуального правового акта, що містить або вимогу до громадянина чи організації виконати певний обов'язок, або передбачає підстави для контрольно-наглядових функцій тощо. Після порушення справи компетентний орган проводить попередню перевірку наданих громадянами чи організаціями документів на предмет достовірності відомостей і їх відповідності чинному законодавству й здійснює підготовку матеріалів справи до розгляду по суті. Усі зазначені дії та рішення органів виконавчої влади спрямовані на підготовку розгляду справи і прийняття законного й обґрунтованого рішення. Від якості підготовки матеріалів справи залежать оперативність і об'єктивність розгляду справи на наступній стадії процесу [14, с. 123].

2. Стадія прийняття (ухвалення) рішення у справі, що є центральною стадією будь-якої адміністративної процедури, під час якої дається юридична оцінка зібраної інформації; усебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини та ухвалюється конкретне рішення. Розглядати порушену й підготовлену до розгляду справу з наступним прийняттям владного рішення у формі індивідуального правового акта має виключно уповноважений на те орган або посадова особа виконавчої влади. Під час розгляду справи компетентний орган чи посадова особа повинні безпосередньо вивчити підготовлені матеріали справи, при потребі витребувати додаткові документи, викликати зацікавлену особу, що бере участь у справі, тощо. Доказами по справах, що вирішуються під час адміністративно-процедурного процесу, традиційно є документи, які підтверджують ті або інші факти, містять необхідну в справі інформацію, а також висновки експертів та інших фахівців, акти обстежень, оглядів тощо [14, с. 123–124].

3. Стадія оскарження (або опротестування) рішення у справі, що має факультативний характер, тобто може не використовуватись у деяких видах адміністративних процедур. Так, наприклад, перегляд рішення у справі в більшості реєстраційно-дозвільних проваджень не відбувається, а лише збираються необхідні документи для реєстрації й передаються на новий розгляд [9, с. 128]. Якщо ж адміністративна процедура містить у своїй структурі цю стадію, її зміст становить перевірка законності й обґрунтованості винесеної постанови, а також дотримання встановленого законом порядку адміністративного провадження загалом, саме на цій стадії усуваються допущені порушення, забезпечується застосування до винних справедливих заходів впливу. Результатом розгляду скарги або протесту на постанову може

бути таке: залишення постанови без зміни, а скарги чи протесту без задоволення; скасування постанови й надсилання справи на новий розгляд; скасування постанови й закриття справи [4, с. 95–96].

4. Стадія виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, що є заключною стадією адміністративної процедури, суть якої полягає в кінцевій реалізації винесеного по справі рішення. В. Авер'янов, підкреслюючи важливість цієї стадії, зазначає, що без неї все провадження у справі практично втрачає сенс, стає пустою формальністю [1, с. 488]. І. Лазарєв наголошує на тому, що дана стадія також може бути розглянута як факультативна, адже її може й не бути в реальному адміністративно-процедурному процесі – у деяких адміністративних процедурах після винесення рішення у справі припиняються адміністративно-процесуальні відносини між громадянами (організаціями) та органами державного управління, а отже, припиняється й адміністративно-процедурний процес [14, с. 125]. Але в деяких видах адміністративних процедур стадія виконання винесеного у справі рішення буде обов'язковою, оскільки реалізація окремих наданих громадянам і організаціям прав і покладених на них обов'язків вимагає так званого адміністративного супроводу. У таких адміністративних процедурах після винесення рішення у справі адміністративно-процесуальні відносини між сторонами не припиняються. Це пов'язане з тим, що реалізація наданих прав, а також виконання покладених обов'язків є неможливими без владно-розпорядницької участі органів державного управління (наприклад, навчання в державному вищому навчальному закладі тощо) [14, с. 125].

Зауважимо також, що деякі автори зі складу першої та другої зазначених стадій адміністративної процедури виділяють додаткові стадії. Так, Е. Демський виокремлював стадії вирішення питання про відкриття адміністративної справи й з'ясування фактичних обставин справи [9, с. 128], О. Юшкевич – стадію порушення адміністративної справи та стадію підготовки до розгляду справи [16, с. 62], а О. Коренев визначав як самостійні стадії адміністративної процедури розгляд справи і прийняття рішення [17, с. 244–245].

Отже, основними складовими адміністративних процедур є їх стадії – самостійні частини адміністративно-процедурної діяльності, що визначають

структуру та відбивають послідовність учинення дій при вирішенні конкретних адміністративних справ. Наявні підходи до класифікації стадій адміністративних процедур дають змогу визначити загальні стадії, які властиві всім адміністративним процедурам. До цих стадій слід зарахувати такі: стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення у справі.

Кожна із стадій, залежно від адміністративного статусу суб'єктів адміністративно-процедурної діяльності, адаптується до конкретних цілей і завдань, являє собою відносно самостійну й завершену частину тієї чи іншої адміністративної процедури. Будь-яка стадія адміністративної процедури, у свою чергу, складається з окремих етапів, кожен з яких реалізує відповідні проміжні цілі й становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань цієї стадії адміністративної процедури, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими та службовими особами. Загальна кількість обов'язкових стадій адміністративних процедур, а також наявність факультативних (необов'язкових) стадій, як, власне, і кількість етапів процедур, що становлять зміст відповідних стадій, зумовлюється характером конкретного адміністративного провадження і ступенем його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами.

Висновки. Підсумовуючи змістові та структурні особливості стадій адміністративної процедури, маємо відзначити їх такі основні ознаки:

- наявність специфічного процесуального завдання;
- особливе коло суб'єктів;
- наявність певної кількості послідовних процесуальних дій, об'єднаних у відповідні етапи;
- здійснення юридичних процесуальних дій у певній логічній послідовності й у відповідних часових межах;
- оформлення результатів здійснених дій у юридичних документах;
- наявність зв'язку між попередніми та наступними стадіями, який забезпечує необхідну послідовність розвитку адміністративного провадження й надає можливість перевірки здійснення окремих стадій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г.В. Осипов. – М. : Изд. группа ИНФРА-М-Норма, 1998. – 488 с.
3. Теория государства и права : [курс лекций] / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М. : Юрист, 1999. – 672 с.
4. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України : [навчальний посібник] / С.Т. Гончарук. – К. : Аванпост-прим, 2004. – 200 с.
5. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навчальних закладів] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
6. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.
7. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
8. Овсянко Д.М. Административное право : [учебное пособие] / Д.М. Овсянко. – М., 2001. – 468 с.
9. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навчальний посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

10. 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.
11. Дегтярева Е.А. Административные процедуры : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право ; финансовое право ; информационное право» / Е.А. Дегтярева. – Ростов н/Д, 2007. – 25 с.
12. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
13. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине / А.И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.
14. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 199 с.
15. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
16. Юшкевич О.Г. Поняття й ознаки адміністративної процедури / О.Г. Юшкевич // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 7. – С.60–63.
17. Коренев А.П. Административное право России : [учебник] : в 3 ч. / А.П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России ; Изд-во «Щит», 1999. – Ч. 1. – 1999. – 280 с.