

УДК 342.95:351

ДО ПИТАННЯ ПРИРОДИ ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЙОГО МІСЦЯ У АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРОЦЕДУРІ

Г. Лиско

*Національний університет «Львівська політехніка»
вул. Степана Бандери, 12, 79013 Львів, Україна
e-mail: lysko.anya@gmail.com*

Досліджено природу дозвільного провадження. Автор окреслює основні ознаки та стадії дозвільного провадження, а також наголошує, що дозвільне провадження не може розглядатися в структурі адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, дозвільна процедура, дозвільне провадження.

Перехід до людиноцентристської концепції державорозуміння потребує суттєвого переосмислення характеру відносин між органами публічної адміністрації і приватними (фізичними та юридичними) особами. Відповідно до цієї концепції, роль держави зводиться до надання суспільству послуг, а відтак, її основне завдання – забезпечення можливості осіб реалізувати належні їм права, зокрема у відносинах з публічною адміністрацією. Однією із заporук успішної реалізації цього завдання є зважена та продумана дозвільна політика, за якої отримання дозволу фізичною чи юридичною особою є простою, прозорою та доступною процедурою. Проте, сьогодні правовідносини з владою у сфері отримання дозволу і надалі залишається суттєвою перешкодою для осіб, які намагаються реалізувати своє право. Дозвільній системі України притаманна надмірна забюрократизованість, непрозорість, складність передбачених механізмів отримання дозволів та встановлення необґрунтовано тривалих строків розгляду поданих документів. Так, ґрунтовне дослідження проблем адміністративно-правового регулювання дозвільного провадження набуває особливого змісту і актуальності.

Більшість вітчизняних науковців традиційно розглядають дозвільне провадження як частину адміністративного процесу. Зокрема, вони визначають адміністративний процес як сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій [1, с. 264].

Для правильного визначення місця дозвільного провадження необхідно, передусім, з'ясувати зміст таких категорій, як «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження» та їх співвідношення.

Численні дискусії науковців розгортаються щодо розуміння адміністративного процесу. Більшість вітчизняних фахівців дотримуються так званої управлінської концепції, відповідно до якої адміністративний процес розглядається як врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок здійснення суб'єктами адміністративного права виконавчої влади та вирішення індивідуальних адміністративних справ відповідними органами, їх посадовими особами, а також спорів, що виникають між органами виконавчої влади та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [2, с. 99].

Представники юрисдикційної концепції розглядають адміністративний процес як юрисдикційну діяльність органів державного управління, що має своїм завданням лише вирішення спорів та застосування у випадку необхідності заходів

адміністративного примусу, тобто адміністративний процес трактується аналогічно до судового процесу.

Попри розповсюдженість таких підходів, найобгрунтованішим здається підхід В.П. Тимошука, який під адміністративним процесом розуміє лише судове вирішення адміністративно-правових спорів. У сфері права поняття процесу нерозривно пов'язано з вирішенням спору, а при реалізації компетенції державного органу спір відсутній. За відсутності спору державний орган діє не в рамках юридичного процесу, а в рамках процедури його функціонування. Наявність адміністративно-процесуальних відносин можлива лише у випадку тристороннього характеру відносин: дві сторони і арбітр [3, с. 43]. Такий підхід поділяє і законодавець. Це простежується завдяки вжитій ним термінології у Кодексі адміністративного судочинства України, відповідно до якого адміністративний процесом вважаються правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (ст. 3) [4].

Враховуючи різноманітність аналізованих відносин, можна вважати обгрунтованим підхід, за якого адміністративний процес стосуватиметься лише захисту прав та законних інтересів осіб. Для позначення діяльності органів публічної адміністрації доцільно використовувати категорію «адміністративна процедура». Це пояснюється насамперед тим, що ці дві діяльності мають власні завдання, принципи, стадії, статус учасників, які суттєво різняться між собою.

Застосування категорії «адміністративна процедура» щодо позначення діяльності органів публічної адміністрації є відносно новим для вітчизняної науки адміністративного права. Проте коректність застосування саме категорії «адміністративна процедура» зумовлена наведеними нижче аргументами. Насамперед щодо поняття «процедура». Відповідно до Тлумачного словника української мови, процедура – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення або виконання чогось [5, с. 204]. Юридична енциклопедія тлумачить процедуру як врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, що складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [6, с. 185]. Отже, на відміну від процесу, одним із тлумачень якого є порядок розгляду судовими органами кримінальних та інших справ [5, с. 204], значення терміна «процедура» етимологічно не містить так званого «судового» навантаження. Крім того, вживання терміна «процедура» відповідає зарубіжній практиці позначення діяльності органів публічної адміністрації. Свідченням цього є короткий огляд основних актів, які регулюють діяльність органів публічної адміністрації, зокрема, у Сполучених Штатах Америки – Акт про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act), Німеччині – Закон про адміністративну процедуру (Verwaltungsverfahrensgesetz), Естонії – Закон про адміністративну процедуру (Haldusmenetluse seadus).

Термін «адміністрація» походить від латинського «administrare» та означає «служити» [7, с. 29]. Саме тому, застосування прикметника «адміністративний», насамперед свідчить про основне завдання, яке покладається на органи державної влади та місцевого самоврядування – служіння народу України. Надзвичайно популярний серед багатьох науковців термін «управлінський» в умовах переходу до концепції «сервісної держави» не охоплює повністю усі відносини, а лише ті, які складаються всередині органів публічної адміністрації, тобто тоді, коли безпосередньо виникають відносини управління.

Так, можна зробити висновок про раціональність використання саме терміна «адміністративна процедура» щодо позначення діяльності органів публічної адміністрації і варто наголосити на тому, що адміністративна процедура не може розглядатися в структурі адміністративного процесу.

Для правильного визначення місця дозвільного провадження, насамперед, важливо проаналізувати зміст адміністративної процедури. Отож, поняття адміністративна процедура має охоплювати порядок здійснення усієї «зовнішньо спрямованої» діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто реалізацію наявних повноважень щодо суб'єктів, які не входять у структуру адміністративного органу. До такої діяльності належить прийняття нормативно-правових актів та індивідуальних адміністративних актів.

Більшість українських науковців поділяють адміністративну процедуру на окремі адміністративні провадження.

Що ж до співвідношення між адміністративним провадженням та адміністративною процедурою окремі вітчизняні дослідники адміністративного права (шоправда, стосовно адміністративного процесу) розглядають як загальне і спеціальне [8, с. 25]. Важко погодитися з цим твердженням, оскільки, як ми вже з'ясували, процедура – це порядок вчинення дій, а провадження – конкретні дії, отже, ці категорії, не маючи спільних родових ознак, належать до непорівнюваних, а відношення «загальне-спеціальне» можна встановити лише між порівнюваними поняттями. Також є погляд, що адміністративне провадження і адміністративна процедура мають надто багато спільних ознак і не можуть бути змістовно відокремлені одне від одного [9]. Проте така думка є також хибною, оскільки поняття мають різне змістове навантаження.

Найкоректнішою видається позиція В.П. Тимощука, який зазначає, що поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та вирішення конкретної справи [10, с. 66].

З огляду на це, правильною є позиція розробників проекту Адміністративно-процедурного Кодексу, в якому адміністративна процедура визначається як порядок адміністративного провадження. Адміністративне провадження можна визначити як сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративних справ, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [12].

Безумовно, найважливішим критерієм для класифікації адміністративних проваджень є характер адміністративного провадження. З огляду на це виділяють: провадження з надання адміністративних послуг, а також інспекційні (контрольні) провадження. До проваджень з надання адміністративних послуг належать реєстраційні, дозвільні та інші провадження.

Характерними ознаками дозвільного провадження є:

- 1) сукупність дій, що здійснюються адміністративним органом;
- 2) обов'язкова послідовність вчинення таких дій.
- 3) усі вчинені дії стосуються вирішення питання про забезпечення реалізації права осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності;
- 4) результатом такого провадження є отримання особою-заявником документа дозвільного характеру або відмови у видачі такого документа, у випадках, передбачених законодавством.

Усім адміністративним провадженням притаманне вчинення однакових послідовних дій, які називаються стадіями провадження. Кожному виду адміністративних проваджень властиві свої стадії. Отож, коротко розглянемо основні стадії дозвільного провадження.

Першою стадією є подання до відповідного органу публічної адміністрації заяви зацікавленою в одержанні відповідного дозволу особи. Заява про видачу документа дозвільного характеру, а також документи, що додаються до неї, приймаються за описом, копія якого видається заявникові з відміткою про дату прийняття документів компетентним дозвільним органом та підписом відповідальної особи. Перелік необхідних до подання документів, підстави залишення документів без розгляду визначаються винятково законами України, що регулюють порядок видачі кожного конкретного документа дозвільного характеру. Вимоги щодо форми та змісту поданих документів встановлюються відповідним компетентним органом публічної адміністрації переважно у підзаконних нормативно-правових актах.

Наступною стадією є безпосереднє вивчення компетентним дозвільним органом поданих документів, їх аналіз, вчинення інших дій, спрямованих на з'ясування вірогідності поданих документів (наприклад, обстеження приміщень, речей щодо відповідності їх до вимог дозвільної системи).

У разі відповідності усіх поданих документів до встановлених законодавством вимог, дозвільний орган зобов'язаний прийняти рішення про видачу дозволу. Зазвичай, встановлюється місячний строк, протягом якого дозвільний орган повинен повідомити заявника про результати розгляду документів. Проте щодо окремих дозволів у деяких законах може встановлюватись інший строк. Наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України зобов'язана видати дозвіл на виконання будівельних робіт протягом 10 днів від дня подачі усіх необхідних документів. У випадку прийняття рішення про відмову у видачі дозволу, дозвільний орган повинен видати її заявнику в письмовому вигляді з відповідним обґрунтуванням у строк, передбачений для видачі дозволу.

Факультативною стадією дозвільного провадження є оскарження прийнятих рішень, пов'язаних із відмовою у видачі документів дозвільного характеру, його анулюванням тощо. Рішення, дії чи бездіяльність дозвільних органів чи їх посадових осіб може бути оскаржено в адміністративному та судовому порядку.

Отож, щодо місця дозвільного провадження можна зазначити, що дозвільне провадження є видом адміністративного провадження, яке здійснюється відповідно до певного порядку (моделі). Цей порядок визначається як адміністративна процедура і має знайти своє відображення у нормативно-правовому акті, наприклад, Адміністративно-процедурному Кодексі України. Своєю чергою адміністративна процедура та адміністративний процес є суміжними поняттями. Відповідно, дозвільне провадження як частина адміністративної процедури, не може бути частиною адміністративного процесу.

В такому разі можна зробити висновок, що дозвільне провадження, своєю чергою, має визначатись як сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом дій, спрямованих на надання особі документів дозвільного характеру, у разі подання нею усіх необхідних документів, переоформлення чи анулювання таких документів у випадках, передбачених законом.

Список використаної літератури

1. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
2. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова. – К., 2005. – 732 с.
3. *Демин А.А.* Административный процесс в развивающихся странах / А.А. Демин. – М. : Изд-во Ун-та дружбы народов, 1987. – С. 84. За джерелом : Тимошук В.П.

- Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – С. 294.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
 5. Тлумачний словник української мови ; за ред. Д.Г. Гринчишина. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Освіта, 1999. – С. 204.
 6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю.С. Шемчушенко та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5. – 2003. – С. 185.
 7. Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – С. 464.
 8. Якуба О.М. Административная ответственность по советскому праву в свете дальнейшего усиления охраны прав личности : автореф. дисс. на соискание уч. степени докт. юрид. наук / О.М. Якуба. – Харьков, 1964. – С. 25.
 9. Галицина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу ФП 2010-4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pis/2010_4/Galistyna/
 10. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010 – С. 264.
 11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер ВРУ 2789, від 18.07.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2_5_1_J?ses=10007&num_s=1&num=6020&date1=&date2=&name_zp

К ВОПРОСУ ПРИРОДЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА И ЕГО МЕСТА В АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ

Г. Лыско

*Национальный университет «Львовская политехника»
ул. Степана Бандеры, 12, 79013 Львов, Украина*

Исследована природа разрешительного производства. Автор выделяет основные признаки и стадии разрешительного производства, а также отмечает, что разрешительное производство не может рассматриваться в структуре административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, административная процедура, разрешительная процедура, разрешительное производство.

ON THE NATURE OF PERMIT PROCEEDINGS AND ITS ROLE IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

G. Lysko

*Lviv Polytechnic National University
Bandera Str. 12, UA – 79013 Lviv, Ukraine*

The article is devoted to the nature of permit proceedings study. Author makes an emphasis on the main features and stages of permit proceedings and draws attention to the fact that the permit proceedings can't be considered in the administrative process structure.

Key words: administrative process, administrative procedure, permit procedure, permit proceedings.

*Стаття: надійшла до редакції 20.11.2012
прийнята до друку 14.01.2013*