

УДК 342.92

О. В. Левченко

здобувач кафедри конституційного,
адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ОНОВЛЕНІ ПІДХОДИ ДО ПОЛОЖЕНЬ ПРО КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

Важливим предметом наукового пізнання у сфері адміністративно-правових досліджень є питання класифікації адміністративних процедур, оскільки така класифікація має значення для систематизації адміністративно-процедурних відносин, групування адміністративних процедур із метою спрощення та спеціалізації регулювання вказаних відносин. Як вказує О. Миколенко, класифікація адміністративних процедур є важким завданням як з теоретичної, так і з практичної точок зору, адже багаточисельність та різноманітність таких процедур вражає [1, с. 262]. У такому ж ключі висловлюється й О. Юлдашев, який, характеризуючи проблеми реформування адміністративного права, зазначає, що систематизація, класифікація та упорядкування адміністративних процедур є чи не найважливішим завданням адміністративного права, бо таких процедур тисячі [2, с. 30]. Дійсно, сучасна адміністративно-правова наука пропонує безліч критеріїв класифікації адміністративних процедур.

Так, наприклад, Н. Галіцина пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв, яка в цілому побудована на узагальненому аналізі адміністративно-правової наукової літератури: 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури; 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури; 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні; 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні); 6) в залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [3, с. 34–49].

На думку М. Сілайчева, адміністративні процедури можуть бути розподілені на функціональні та організаційні [4, с. 51–53]. Під функціональними процедурами розуміються адміністративні проце-

дури за участю невідлеглих приватних осіб, під час яких найбільше повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Організаційні процедури здійснюються в межах публічної адміністрації і містять у собі: 1) внутрішньоорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); 2) процедури по взаємовідносинах із підлеглими організаціями; 3) процедури по взаємовідносинах із іншими органами влади (т. з. зовнішні). Дана група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення – організація управління, можливість здійснення процедур із першої групи [4, с. 51–53].

С. Стеценко, у свою чергу, серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти: процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються в адміністративному, а не судовому порядку); процедури про адміністративні оскарження; нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури та ін. [5, с. 266]. У цілому вказана класифікація (з певними уточненнями) була запропонована дещо раніше російським ученим І.М. Лазаревим, на думку якого можна окреслити такі адміністративні процедури: 1) правонаділяючі; 2) пов'язані із забезпеченням виконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків; 3) ліцензійно-дозвільні; 4) реєстраційні; 5) контрольно-наглядові; 6) державно-заохочувальні [6, с. 16].

На думку В. Тимощука, якого варто підтримати, основними видами адміністративних проваджень є: а) залежно від суб'єкта ініціювання провадження: заявне та втручальне провадження; б) залежно від рівня складності: просте (загальне) та складне (спеціальне, формальне, формалізоване) провадження [7, с. 82].

В. Мащук пропонує власну групу критеріїв, за якими можна класифікувати адміністративні процедури в сфері публічної адміністрації: характер адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямованість діяльності адміністративних органів; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегу-

льованості); функціональне призначення адміністративної процедури [8, с. 65–66].

В. Наумов на прикладі процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України виділяє такі різновиди відповідних адміністративних процедур, як: провадження щодо прийняття адміністративних актів; провадження зі звернень громадян; реєстраційні провадження; дозвільно-ліцензійні провадження; контрольно-наглядові провадження; провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу; провадження із надання інших адміністративних послуг [9, с. 116]. Варто зазначити, що вказана класифікація спирається на вже згадані класифікації С. Стеценка та І. Лазарева.

Натомість, Ю. Тихомиров та Е. Талапіна за видами завдань, які вирішуються в межах компетенції суб'єктів права, окреслюють такі адміністративні процедури: організаційні процедури (розподіл обов'язків, регламент взаємин); прийняття рішень (правових актів, усних рішень тощо); використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування); вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових та ін.); делегування повноважень; здійснення юридичних дій (ліцензування та ін.); проведення координації; здійснення контролю; діяльність у межах цільових програм; розгляд звернень громадян; розгляд пропозицій громадських об'єднань; вирішення розбіжностей та суперечок; дії в екстремальних ситуаціях; порядок реорганізації та ліквідації організацій; міжнародні та змішані процедури [10, с. 6–7].

О. Миколенко, як базову класифікацію, вважає розподіл адміністративних процедур за її змістом на нормотворчі та правозастосовчі. Користуючись цим критерієм поділу, до нормотворчих адміністративних процедур учений відносить процедури: а) з прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; б) з видання нормативних актів центральними органами державної виконавчої влади; в) з видання рішень місцевих державних адміністрацій; г) провадження з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування. Правозастосовчі адміністративні процедури неоднорідні за своїм змістом, тому виникає необхідність у додатковому критерії їхнього поділу. Залежно від того, пов'язані чи ні адміністративні процедури із застосуванням заходів адміністративного примусу у зв'язку з вчиненням порушенням чи розглядом публічного спору, їх можна поділити на адміністративно-організаційні процедури та адміністративно-юрисдикційні процедури. Відповідно до адміністративно-організаційних процедур слід віднести: а) реєстраційні процедури; б) дозвільні процедури; в) атестаційні процедури; г) контрольно-наглядові процедури; д) заохочувальні процедури [1, с. 262–263].

Безумовно, заслуговує на увагу й підхід, запропонований В. Бевзенком, який посилається на відповідний зарубіжний (зокрема, німецький) досвід. Учений-адміністративіст виділяє: процедуру за заявою та процедуру втручального управління; формальну та неформальну (довільну) процедуру; процедуру затвердження плану; процедуру за скаргю. [11, с. 5, 7, 40, 67, 73; 12, с. 350, 351]. При цьому, В.М. Бевзенко підкреслює, що класифікація адміністративних процедур залишається переважно справою зручності й уміння запропонувати найбільш досконалий поділ таких процедур на види. Втім, що не менш важливо й очевидно – це те, що кожен вид адміністративної процедури об'єктивно має місце в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) і дозволяє зробити висновки про особливості цього виду адміністративної процедури. Вид адміністративної процедури своєю назвою «передає» її сутність і зміст [13, с. 55–56].

Узагальнюючи вищевказані думки та погляди з цього питання, запропонуємо власний варіант класифікаційних критеріїв адміністративної процедури:

– за порядком здійснення: звичайні та спрощені адміністративні процедури, де звичайна процедура передбачає діяльність у чітко визначених законом формах, дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого акту суб'єктом публічної адміністрації, спрощена – передбачає можливість коригування (як правило мінімізація) процедурних вимог до реалізації певних стадій. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що обумовлюють специфіку застосування такої процедури;

– залежно від суб'єкта ініціювання: заявні та втручальні. Заявна процедура – це процедура, що починається за зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливість цієї процедури полягає в тому, що ініціатором виступає приватна особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи тощо). Під втручальними процедурами розуміють діяльність, що здійснюється за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації за наявності потреби у захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо;

– залежно від предмета: щодо надання адміністративних послуг; щодо застосування заходів адміністративного примусу; контрольно-наглядові; атестаційні; нормотворчі (прийняття нормативно-правових актів); укладання адміністративно-правового договору тощо.

Література

1. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : дис. ... доктора юрид. наук 12.00.07 / О.І. Миколенко. – Одеса, 2010. – 444 с.
2. Юлдашев О.Х. Проблеми реформування адміністративного права / О.Х. Юлдашев // Право України. – 2005. – № 5. – С. 28–32.
3. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія / Н.В. Галіцина, Т.О. Коломоець. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. – 290 с.
4. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис... на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / М.В. Силайчев; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2009. – 218 с.
5. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2009. – 624 с.
6. 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» / И.М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.
7. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В.П. Тимощук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
8. Мащук В.Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації // В.Ю. Мащук // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 1 (7). – С. 60–67.
9. Наумов В.І. Система, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України // В.І. Наумов // Адміністративне право і процес. – № 2 (12). – 2015. – С. 112–117.
10. Талапина Э.В. Административные процедуры и право / Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права, 2002. – № 4. – С. 3–13.
11. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: зб. матеріалів. – № 2. – К., 2009. – 180 с.
12. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероб. та доп.]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
13. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних право-

відносин // В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 3 (9). – 2014. – Ювілейний. – С. 53–72.

Анотація

Левченко О. В. Адміністративні процедури: оновлені підходи до положень про критерії класифікації. – Стаття.

У статті на підставі аналізу численних думок учених-адміністративістів запропоновано авторський підхід до класифікації адміністративних процедур як правової форми надання адміністративних послуг. Встановлено, що вказана класифікація має значення для систематизації адміністративно-процедурних відносин, угруповання адміністративних процедур із метою спрощення та спеціалізації регулювання вказаних відносин.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративно-процедурні відносини, класифікація, критерій, публічне адміністрування.

Аннотация

Левченко А. В. Административные процедуры: обновленные подходы с положениями о критериях классификации. – Статья.

В статье на основании анализа многочисленных мнений ученых-административистов предложен авторский подход к классификации административных процедур как правовой формы предоставления административных услуг. Установлено, что данная классификация имеет значение для систематизации административно-процедурных отношений, группирования административных процедур с целью упрощения и специализации регулирования данных отношений.

Ключевые слова: административная процедура, административно-процедурные отношения, классификация, критерий, публичное администрирование.

Summary

Levchenko O. V. Administrative procedure: renewed approach to regulations on classification criteria. – Article.

The article, based on an analysis of numerous academic of law science thoughts proposed architectural approach to classification of administrative procedures as a legal form of administrative services. Established that matter stated classification for systematization of administrative and procedural relationship, grouping administrative procedures to simplify regulation and specialization these relations.

Key words: administrative procedure, administrative and procedural relations, classification criteria, public administration.