

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

Розглянуто сучасні наукові підходи до класифікації адміністративних процедур. Визначено основні критерії класифікації та виділено відповідні види адміністративних процедур, розкрито їх зміст.

Ключові слова: адміністративна процедура, критерії класифікації, адміністративно-процедурна діяльність.

**Машук Віталій
Юрієвич,**

здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Процес реформування адміністративної галузі права в Україні, оптимізація правових аспектів публічного управління актуалізують наразі питання комплексного вивчення адміністративно-процедурних відносин у цій сфері. Використання значної кількості конкретних видів адміністративних процедур в управлінській, регулятивній та контрольній діяльності публічних органів влади зумовлює посилення наукової уваги до проблем їх визначення, упорядкування та належної правової регламентації. Питанням, пов'язаним із дослідженням адміністративних процедур, присвячено низку наукових праць таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бандурка, Н. Галіцина, Е. Демський, О. Кузьменко, О. Миколенко, Е. Талаліна, Ю. Тихомиров, В. Шкарупа та ін. Безпосередньо проблему класифікації видів адміністративних процедур розробляли С. Агафонов, М. Єфремов, П. Кононов, О. Лагода, І. Лазарєв, С. Стеценко, В. Тимошук. Проте в сучасному адміністративному праві наразі немає єдиного підходу до визначення критеріїв класифікації та виділення відповідних видів адміністративних процедур, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Метою статті є визначення основних видів адміністративних процедур, які реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, що передбачає розгляд сучасних наукових підходів до типологізації

процедур у сфері публічного управління, виділення можливих критеріїв класифікації адміністративних процедур та їх змістовий аналіз.

Сучасні вітчизняні та зарубіжні дослідники визначають наявність у діяльності публічних органів влади цілої низки адміністративних процедур. Так, розглядаючи адміністративні процедури, що функціонують у сфері публічного управління, російський дослідник С. Хазанов поділяє їх на три загальні групи – процедури внутрішньої організації публічної адміністрації (такі процедури визначають структуру органу, роботу з кадрами, форми і методи діяльності), процедури взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та процедури, що власне й становлять інтерес у нашому дослідженні, – процедури взаємодії публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами [1, с. 58]. І. Лазарев виділяє такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями:

- 1) правопредставницькі процедури;
- 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями;
- 3) ліцензійно-дозвільні процедури;
- 4) реєстраційні процедури;
- 5) контрольно-наглядові процедури;
- 6) державно-заохочувальні процедури [2, с. 16].

Аналогічну попередній класифікацію пропонує П. Кононов, який виділяє такі види процедур, що реа-

лізуються в межах позитивного адміністративного процесу:

- 1) реєстраційні процедури;
 - 2) ліцензійно-дозвільні процедури;
 - 3) правопредставницькі процедури;
 - 4) екзаменаційно-конкурсні процедури;
 - 5) експертно-посвідчувальні процедури;
 - 6) заохочувальні процедури;
 - 7) службово-призовні процедури
- [3, с. 96–108].

До найпоширеніших адміністративних процедур у вітчизняній адміністративній науці відносять такі основні види:

- у справах за зверненнями громадян;
 - у справах про адміністративні правопорушення;
 - заохочувальні;
 - дозвольно-реєстраційні;
 - контрольно-наглядові;
 - установчі;
 - щодо підготовки та прийняття управлінських актів;
 - щодо застосування заходів адміністративного припинення;
 - з питань діловодства та документообігу;
 - з питань кадрової роботи;
 - щодо організації внутрішньоапаратної діяльності;
 - щодо індивідуальних звернень юридичних осіб з питань управлінського характеру та ін. [4, с. 87–88].
- С. Стеценко 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].

Отже, маємо констатувати наявність у сучасному адміністративному праві значної кількості конкретних видів адміністративних процедур. Для виділення окремих видів процедур та їх змістової характеристики використовуються різні наукові підходи, відповідно вирізняються й критерії їх типологізації, адже класифікувати процедури, що існують у цій сфері правовідносин, можна за цілою низкою різноманітних підстав.

В адміністративному праві європейських країн основними критеріями класифікації адміністративних процедур є наявність конфлікту у відносинах між адміністративним органом і приватною особою та виділення окремих видів діяльності адміністративних органів. Відповідно до першого критерію адміністративні процедури поділяються на безконфліктні (непозовні) й конфліктні (позовні) [6, с. 123–124]. Конфліктною адміністративною процедурою є порядок розгляду та вирішення адміністративним органом суперечки, тоді як непозовною адміністративною процедурою вважається порядок розв'язання адміністративних справ, які не передбачають «юрисдикційного» розгляду конфлікту. За другим критерієм усі види діяльності адміністративних

органів можна умовно поділити на «внутрішньоспрямовані» і «зовнішньоспрямовані» [7, с. 199]. Внутрішньоспрямовані адміністративні процедури реалізуються без залучення приватних осіб у межах системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у той час як зовнішньоспрямовані процедури передбачають наявність, окрім адміністративного органу, приватної (фізичної або юридичної) особи [8, с. 10]. При цьому, якщо в зовнішньоспрямованій діяльності однією зі сторін відносин є не залучений до структури органу суб'єкт (приватна особа), процедура може бути визначена як «заявна» (для початку якої необхідне подання заяви приватною особою) або «втручальна» (яку адміністративний орган за наявності правових підстав розпочинає самостійно). В. Тимошук, використовуючи звичну для вітчизняного адміністративного права термінологію, визначає такі процедури як ті, що виникають за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи, та справи, що починаються адміністративним органом за власною ініціативою [9, с. 24] за наявності потреби в захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо [8, с. 10].

Втручальні процедури у свою чергу можна розподілити за характером наслідків для приватної особи на позитивні (або сприятливі), що не мають правообмежувального характеру, та негативні [7, с. 199], або правообмежувальні [8, с. 10], які обмежують особу в певних правах. Слід також

навести й позицію С. Агафонов, який пропонує відповідно до завдань та компетенції уповноважених органів публічного управління виділяти позитивні адміністративні процедури (спрямовані на впорядкування основних видів адміністративної діяльності органів публічного управління) та колізійні адміністративні процедури (пов'язані з розглядом скарг, вирішенням розбіжностей і суперечок у сфері публічного управління) [10, с. 266–267].

Традиційний підхід до класифікації адміністративних процедур у вітчизняній науці засновується на їх розподілі за характером адміністративної справи на юрисдикційні та неюрисдикційні [5, с. 266; 11, с. 55]. Юрисдикційні адміністративні процедури спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові конфлікти [5, с. 267]. Вони пов'язані з вирішенням юридичних справ, здійсненням правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, винесенням юридично-владних рішень щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [12, с. 489–492]. Юрисдикційним процедурам притаманна низка характерних ознак. Зокрема вони характеризують порядок діяльності юрисдикційних органів; регулюють порядок взаємовідносин сторін у конфлікті; регулюють порядок застосування санкцій матеріальних норм; характеризуються високим рівнем правової регламентації; передбачають обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта [11, с. 56]. Видами юрисдикційних процедур є:

- процедури у справах про адміністративні правопорушення;
- процедури в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;
- дисциплінарні процедури;
- процедури за скаргами громадян тощо [5, с. 267].

Адміністративні процедури, що мають неюрисдикційний характер, спрямовані на вирішення справ стосовно відносин так званого позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [5, с. 267]. Це встановлений законодавством порядок діяльності публічної адміністрації, не пов'язаний із застосуванням санкцій, який полягає в застосуванні регулятивних норм позитивного матеріального права. Коло неюрисдикційних процедур значно ширше юрисдикційних, що зумовлюється самою специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства. Видами неюрисдикційних адміністративних процедур є:

- нормотворчі процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів;
- установчі процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій та інших структур;
- правозастосовні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права.

– реєстраційні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів;

– атестаційні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам (критеріям), необхідним для функціонування у певній сфері;

– контрольно-наглядові процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо здійснення контролю та нагляду у сфері державного управління тощо [5, с. 267].

За таким критерієм, як ступінь обмеження прав приватних осіб, Н. Галіцина поділяє всі адміністративні процедури на дозвільні та повідомні. Спираючись на законодавче визначення дозвільної процедури як «сукупності дій, що здійснюються суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру» [13, ч. 10 п. 1 ст. 1], дослідниця визначає сутність дозвільної адміністративної процедури законодавчо встановлений порядок дій, що здійснюється приватним суб'єктом адміністративних правовідносин і дозвільними органами під час проведення розгляду, оформлення та надання висновків й отримання документів дозвільного характеру, без наявності яких ця особа не може здійснювати свою діяльність. Сутністю повідомної процедури від-

повідно є факт повідомлення адміністративного органу про певні факти, що у свою чергу безпосередньо не впливає на адміністративно-правовий статус приватної особи [11, с. 57].

Слід також відзначити й такий критерій класифікації адміністративних процедур, що використовується в сучасній юридичній науці, як характер (порядок) здійснення адміністративної процедури. Цей критерій є важливим для характеристики адміністративної процедури, адже безпосередньо пов'язаний з питанням забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин [11, с. 57]. Відповідно до рівня урегульованості адміністративні процедури можна поділити на звичайні та спрощені [5, с. 268] або формальні та неформальні [11, с. 57; 8, с. 10]. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі складові (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічної адміністрації. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі в порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому характеризується мінімальною кількістю процесуальних елементів. Таким чином, її значення полягає в оптимізації ресурсів, що створює можливості значно скоротити процедурні строки, виключити або зменшити процедурні вимоги до реалізації певних стадій процедури, забезпечивши оперативне та водночас максимально ефективне розв'язання справи.

Виходячи з функціонального призначення адміністративних процедур у публічному адмініструванні, деякі вчені також пропонують їх розподіл на функціональні та організаційні [14, с. 51–53], який є близьким до розглянутої вище класифікації процедур на внутрішньооспрямовані та зовнішньооспрямовані. До функціональних адміністративних процедур належать усі процедури за участю непідлеглих приватних осіб (їх призначенням є реалізація управлінської функції держави, що знаходить свій прояв у процедурах реєстрації, ліцензування, видання дозволів, проведенні контрольних заходів тощо). Головним призначенням організаційних процедур, які здійснюються в межах публічної адміністрації, є організація управління (підготовка актів управління, діловодство, процедури із взаємовідносин з підлеглими організаціями, а також з іншими органами влади) [11, с. 55]. За видами завдань (предметом діяльності органів публічної адміністрації у відносинах із фізичними та юридичними особами) [15, с. 6] або за метою, яка досягається їх застосуванням) [11, с. 58] функціональні процедури поділяються на такі групи:

- правонаділяючі процедури;
- процедури, пов'язані із забезпеченням виконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків;
- ліцензійно-дозвільні процедури;
- реєстраційні процедури;
- контрольно-наглядові процедури;
- державно-заохочувальні процедури [16, с. 38].

Ю. Тихомиров та Е. Талапіна,

здійснюючи розподіл адміністративних процедур відповідно до видів завдань, які вирішуються в межах компетенції суб'єктів права, виділяють низку конкретних адміністративних процедур:

- 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 [15, с. 6–7].

Отже, підсумовуючи розглянуті підходи до визначення окремих видів адміністративних процедур у сфері публічного управління, визначимо, що процедури, реалізовані в діяльності органів публічної адміністрації, в цілому можуть бути диференційовані на підставі таких основних критеріїв:

- 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 урегульованості);
- функціональне призначення адміністративної процедури.

Застосування цих критеріїв для класифікації та характеристики змісту адміністративних процедур є в сучасних умовах необхідним чинником покращання стану адміністративно-процедурної діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення необхідним кваліфікованим захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах із виконавчими органами державної влади.

Список використаних джерел:

1. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.
2. 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.
3. Кононов П. И. Административное право. Общая часть: Курс лекций / П. И. Кононов. – Киров, 2002. – 416 с.
4. Гончарук С. Т. Основы административного права України : навч. посіб. /

С. Т. Гончарук. – К. : Аванпост-Прим, 2004. – 200 с.

5. Стеценко С. Г. Административное право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

6. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / Школик А. М. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

8. 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» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

10. Агафонов С. И. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах / С. И. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101(11). – С. 264–268.

11. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 54–59.

12. Адміністративне право України: Академ. курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.

13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

14. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры : дис... на соискание ученой степени канд.

юрид. наук : спец. 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич ; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2009. – 218 с.

15. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права, 2002. – № 4. – С. 3–13.

16. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : дис... на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Беркутова Ольга Сергеевна ; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2005. – 205 с.

Машук В. Ю. Виды административных процедур: критерии классификации.

Рассмотрены современные научные подходы к классификации административных процедур. Определены основные критерии классификации и выделены соответствующие виды административных процедур, раскрыто их содержание.

Ключевые слова: административная процедура, критерии классификации, административно-процедурная деятельность.

Mashchuk V. Y. Types of Administrative Procedures: the Main Criteria of Classification.

The modern scientific approaches regarding the classification of administrative procedures are considered in the article. The basic criteria of classification of administrative procedures are determined, and the analysis of the main types of administrative procedures is performed.

Key words: administrative procedure, criteria of classification, administrative procedural activity.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2014