

УДК 342.97

*С. Г. Братель***КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

Актуальність дослідження. Останнім часом особлива увага зосереджується на вивченні процедурно-процесуального характеру адміністративно-правового регулювання. Основним елементом дослідження цього питання є адміністративна процедура, яка виконує роль ланки, що надає адміністративно-правовим відносинам врегульовану нормами форму, що забезпечує реалізацію права, свободи громадян і забезпечує їх інтереси.

Прийняття рішень, пов'язаних із захистом прав і свобод людини, взаємозалежне з правильним законодавчим забезпеченням та оформленням, яке виражається через правильно побудовану класифікаційну систематизацію адміністративних процедур, до яких повинні висуватися різні вимоги щодо підготовки та практичного втілення.

Метою статті є аналіз природи класифікацій адміністративних процедур з точки зору критеріїв, а також дослідження сутності та правової природи адміністративних процедур як форми правозастосовчої практики в адміністративно-правовій сфері з урахуванням особливостей класифікаційних вимог характеристики правової природи різних адміністративних процедур.

Необхідність вивчення адміністративних процедур через систему класифікаційних вимог полягає в тому, що у зв'язку з реалізацією адміністративної реформи, вдосконаленням системи забезпечення прав і свобод громадян, а також в умовах гармонізації національного законодавства з нормами європейського права постала необхідність класифікації адміністративних процедур для вдосконалення виконання функцій публічного управління.

Важливим чинником подальшого розвитку України як демократичної та правової держави є закріплення в чинному законодавстві нормотворчих і правозастосовчих адміністративних процедур, які б, з одного боку, організували діяльність державних службовців, а з іншого – свідчили би про прозорість їхньої діяльності та відповідний рівень гарантування реалізації та захисту прав громадян.

Чинне законодавство України, що складається з адміністративно-процедурних норм, є частково кодифікованим. Більшість адміністративно-про-

цедурних норм сьогодні розпорошені по чисельним нормативно-правовим актам і потребують систематизації.

Останні дослідження. Питанням вивчення адміністративних процедур займалися такі вчені, як В.Б. Авер'янов, С.Т. Гончарук, А.Б. Зеленцов, В.Ю. Кікінчук, Д.А. Козачук, В.К. Колпаков, П.І. Кононов, О.В. Кузьменко, О.С. Лагода, І.М. Лазарев, М.В. Лошицький, О.І. Миколенко, С.Г. Стеценко, Е.В. Талапіна, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов.

Виклад основного матеріалу. Класифікація адміністративних процедур характеризується великою кількістю критеріїв розподілу за широким колом ознак. Відповідно до класифікації адміністративних процедур у вітчизняній адміністративно-правовій науці, вони поділяються на процедури у справах за зверненнями громадян; процедури у справах про адміністративні правопорушення; заохочувальні; дозвольно-реєстраційні; контрольно-наглядові; установчі; процедури 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 тощо [1, с. 87–88].

У практиці країн Європи адміністративна процедура поділяється на непозовну та позовну. Критерієм цієї класифікації виокремлюється ще спір у відносинах між адміністративним органом і приватною особою. Непозовною адміністративною процедурою називають порядок вирішення адміністративних справ, які не передбачають «юрисдикційного» розгляду спору. Спірною адміністративною процедурою вважається порядок розгляду та вирішення адміністративним органом спору, тобто те, що у вітчизняному праві називається адміністративним оскарженням [2].

Зазначимо, що акт адміністративного оскарження права передбачає два механізми адміністративного оскарження: подання заперечення (вимоги проти розпорядження від того адміністративного органу, який видав розпорядження) та подання адміністративної апеляції (вимоги проти розпорядження від іншого адміністративного органу, ніж той, що видавав розпорядження).

Ознаками, що вирізняють юрисдикційні процедури, є порядок діяльності юрисдикційних органів; регулювання порядку взаємовідносин сторін у конфлікті; змагальність сторін; регулювання порядку застосування санкцій матеріальних норм; високий рівень правової регламентації; кінцевий результат – прийняття правозастосовчого акта.

Натомість ознаками, що вирізняють неюрисдикційні процедури, є відсутність санкцій при правовому регулюванні; встановлений порядок діяльності органів публічного адміністрування; відсутність спору, що призводить до необхідності здійснення адміністративно-управлінської діяльності – до прийняття індивідуальних адміністративно-правових актів. Серед юрисдикційних процедур можна виділити процедури у справах про адміністративні правопорушення; процедури в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів та посадових осіб;

дисциплінарні процедури; процедури, пов'язані з розглядом скарг приватних осіб щодо діяльності органів влади та посадових осіб.

Адміністративні процедури, що мають неюрисдикційний характер, виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності уповноважених органів влади. До цієї категорії процедур відносять нормотворчі процедури (діяльність уповноважених органів або посадових осіб щодо підготовки та ухвалення правових актів), правозастосовні процедури (діяльність уповноважених органів або посадових осіб щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права), реєстраційні процедури (діяльність уповноважених органів або посадових осіб щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів), атестаційні процедури (діяльність щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам, необхідним для функціонування у певній сфері), контрольно-наглядові процедури (діяльність щодо здійснення контролю та нагляду у сфері публічного управління тощо) [3, с. 267].

Одним із видів адміністративних процедур є заохочувальні процедури, які встановлюються нормами адміністративного права та є формою реалізації методу заохочення, порушуються на підставі наявності заохочувального вчинку і клопотання щодо заохочення відповідної особи, здійснюються за обов'язковою участю органу публічного управління, відбуваються за обмеженою участю зацікавленої особи.

Д.А. Козачук поділяє заохочувальні адміністративні процедури за територіальними межами застосування заохочення (загальнодержавні, регіональні, локальні), за характером управлінських відносин, в яких застосовуються заохочення (горизонтальні та вертикальні), за сферою застосування заохочення (загальні, відомчі та спеціальні), за суб'єктом ініціювання (субординаційні та реординаційні); за обсягом процедурних дій (прості та складні), за спрямованістю процедури (зовнішні та внутрішні). Залежно від участі суб'єкта в реалізації своїх повноважень можна виокремити лідируючих суб'єктів; осіб, що мають особисту зацікавленість; осіб, що сприяють реалізації заохочувальної процедури [4].

Отже, адміністративну процедуру можна визначити як визначений законодавством порядок сукупності послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта та його виконанням.

За аналогією адміністративну процедуру можна охарактеризувати через призму таких ознак: сукупність послідовності дій, яка регулюється нормами права та структурована відповідними правовідносинами; послідовність дій, що об'єднані спільною метою; ієрархічність структури; динамічність та обслуговуючий характер [5].

Обслуговуючий характер адміністративних процедур свідчить про те, що вони функціонують у сфері публічного управління. С.Д. Хазанов поділяє їх на три загальні групи: процедури внутрішньої організації публічної адміністрації, процедури взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації

та процедури взаємодії публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами [6, с. 58].

Водночас І.М. Лазарев виділяє адміністративні процедури, які уповноважені виконувати органи виконавчої влади: правопредставницькі процедури; процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями; ліцензійно-дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольно-наглядові процедури; державно-заохочувальні процедури [7, с. 16].

Відповідно до рівня урегульованості адміністративні процедури можна поділити на звичайні та спрощені, або формальні та неформальні. 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 [8, с. 57].

Заохочувальні адміністративні процедури характеризуються правовою природою та суб'єктами, на які поширюється дія заохочувальних норм.

До правової природи адміністративних процедур належать матеріальні норми адміністративного права, які формулюють підстави та види заохочень, що можуть застосовуватися до відповідних осіб, а також процесуальні норми адміністративного права, що забезпечують порядок реалізації норм матеріального характеру та регулюють порядок застосування заохочень. Також є загальні норми, які можуть бути застосовані до будь-яких суб'єктів (громадян, іноземців, осіб без громадянства), та спеціальні норми, які можуть бути застосовані до осіб зі спеціальним правовим статусом (державних службовців, військовослужбовців, учених тощо) [9].

Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ визначаються як урегульований адміністративно-правовими нормами та обов'язковий для виконання порядок розгляду та вирішення внутрішньоорганізаційних індивідуальних справ, пов'язаних зі службовою діяльністю. Різноманіття адміністративної діяльності органів публічного управління в цілому та органів внутрішніх справ зокрема вимагає введення і використання різних адміністративних процедур. По-перше, виділяють позитивні адміністративні процедури, спрямовані на впорядкування основних видів адміністративної діяльності органів публічного управління. По-друге, виокремлюють колізійні процедури, які використовують при розгляді спорів і вирішенні розбіжностей.

Залежно від компетенцій органів виконавчої влади адміністративні процедури поділяють на організаційні процедури (діловодство, підбір і розстановка кадрів, розподіл посадових обов'язків та інших); нормотворчі процедури (підготовка та прийняття нормативних та індивідуальних актів); інформаційні процедури; адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням організаційно-технічних дій; адміністративно-управлінські процедури,

пов'язані з розподілом, перерозподілом і делегуванням повноважень; адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій; контрольно-наглядові процедури; адміністративні процедури, пов'язані з розглядом пропозицій і заяв, та інші юрисдикційні процедури; адміністративні процедури, що реалізуються в надзвичайних ситуаціях і особливих конституційно-правових і адміністративно-правових режимах; адміністративні процедури координації та взаємодії; адміністративні процедури, що реалізуються в рамках дозвільної системи, у сфері охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки, а також забезпечення безпеки громадян [10, с. 4].

Існує ще одна класифікація адміністративних процедур у правоохоронній сфері за такими критеріями: залежно від форми зовнішнього вираження, за поширеністю, залежно від мети, залежно від ініціативи, за рівнем правового регулювання, залежно від правового результату.

Залежно від форми зовнішнього вираження до адміністративних процедур належать процедури професійного відбору та прийняття на службу в органи внутрішніх справ; процедури переміщення і просування по службі; процедури присвоєння, зниження та позбавлення спеціальних звань; процедури професійної підготовки персоналу в органах внутрішніх справ; атестаційні процедури в органах внутрішніх справ; процедури оцінювання службової діяльності працівників органів внутрішніх справ; процедури стимулювання праці та притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників органів внутрішніх справ; процедури забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ; процедури розгляду звернень, рапортів або заяв працівників органів внутрішніх справ; процедури звільнення зі служби в органах внутрішніх справ.

Відповідно до поширеності адміністративні процедури поділяються на обов'язкові адміністративні процедури проходження служби та необов'язкові (факультативні) адміністративні процедури. Залежно від мети виокремлюються регулятивні адміністративні процедури та охоронні процедури. Залежно від ініціативи розрізняють адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, який наділений владними повноваженнями, та адміністративні процедури, що ініціюються суб'єктом, який не наділений владними повноваженнями. За рівнем правового регулювання адміністративні процедури поділяються на ті, які регламентовані законодавчими актами, та ті, які регламентовані підзаконними актами. Залежно від правового результату адміністративні процедури бувають або пов'язані з прийняттям правового акта або не пов'язані з прийняттям правового акта [11].

Усі види діяльності адміністративних органів також можна умовно поділити на «внутрішньоспрямовані» і «зовнішньоспрямовані» [12, с. 199]. Внутрішньоспрямовані адміністративні процедури реалізуються без залучення приватних осіб у межах системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, тоді як зовнішньоспрямовані процедури передбачають наявність, окрім адміністративного органу, приватної (фізичної або юридичної) особи [13, с. 10]. Якщо в зовнішньоспрямованій діяльності

однією зі сторін відносин є не залучений до структури органу суб'єкт, то процедура може бути визначена як «заявна», що розпочинається з подачі заяви особи, або «втручальна», яка розпочинається за ініціативою адміністративного органу.

Висновок. Найбільш поширеною класифікацією адміністративних процедур є їх розподіл на юрисдикційні та неюрисдикційні. Юрисдикційними слід вважати процедури, спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові спори, тобто вони передбачають наявність конфлікту при вирішенні. На відміну від неюрисдикційних проваджень (справ позитивного характеру), основним завданням юрисдикційних проваджень є вирішення спору, а одним із результатів юрисдикційних проваджень є негативні наслідки для однієї зі сторін спору або застосування адміністративних стягнень для порушника норм адміністративного законодавства. Класифікація адміністративних процедур має широке розмаїття критеріїв їх поділу, що залежить від правової сфери; суб'єктів діяльності; мети виконання; обов'язковості участі у здійсненні адміністративних процедур; ініціативи виконання; функціональної спрямованості. Єдиних критеріїв для подібних класифікацій не існує, і, безперечно, важливою залишається проблема розмежування адміністративних процедур за сферами функціонування, оскільки це допоможе поліпшити гарантування виконання реалізаційних заходів із забезпечення врегулювання відносин між державою та громадянами.

Література

1. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : [навч. посіб.] / С. Т. Гончарук. – К. : Аванпост-Прим, 2004. – 200 с.
2. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : [учеб. пособ.] / А. Б. Зеленцов. – М. : Изд-во РУДН, 2002. – 190 с.
3. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
4. Заохочувальні адміністративні процедури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. А. Козачук ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2010. – 18 с.
5. Миколенко О. І. Адміністративні процедури та структура адміністративного процесу / О. І. Миколенко // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. Збірник наукових праць. – 2008. – Т. 11. – Вип. 22. – Ч. 2. – С. 58–62.
6. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.
7. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.
8. Кононов П. И. Административное право. Общая часть : [курс лекций] / П. И. Кононов. – Киров, 2002. – 416 с.
9. Козачук Д. А. Класифікація заохочувальних процедур у сфері державного управління / Д. А. Козачук // Митна справа. – 2009. – № 6 (66). – Ч. 2. – С. 299–305.
10. Тихомиров Ю. А. Адміністративні процедури і право / Ю. А. Тихомиров, Е. В. Талаліна // Журнал російського права. – 2002. – 4. – С. 4.

11. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: сутність та види / В. Ю. Кікінчук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – Вип. 4 (47). – С. 238–245.
12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
13. 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. – Ірпінь, 2007. – 21 с.

А н о т а ц і я

Братель С. Г. Класифікація адміністративних процедур. – Стаття.

У статті розглянуто типові класифікації адміністративних процедур за різними критеріями, наведені найбільш поширені їх види та проаналізовано природу адміністративних процедур у їх взаємозв'язку та відповідні ознаки.

Ключові слова: адміністративні процедури, критерії, класифікація, адміністративне провадження, правозастосовчий акт.

А н н о т а ц и я

Братель С. Г. Классификация административных процедур. – Статья.

В статье рассмотрены типичные классификации административных процедур по различным критериям, приведены наиболее распространенные виды их классификации и рассмотрена природа административных процедур в их взаимосвязи и соответствующие признаки.

Ключевые слова: административные процедуры, критерии, классификация, административное производство, правоприменительный акт.

S u m m a r y

Bratel S. G. Classification of administrative procedures. – Article.

In the article the typical classification of the administrative procedures according to various criteria are describe, the most common types of classification are outlined, the nature of administrative procedures in their relationship and the respective signs are shown.

Key words: administrative procedures, criteria, classification, administrative procedures, law enforcement act.