

Юхтенко Л. Р.,
асpirант кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ДОСУДОВОГО ПОРЯДКУ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ, ЩО ВИПЛИВАЮТЬ ІЗ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН: ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR ADMINISTRATIVE ORDER FOR SOLVING DISPUTES WHICH EXPECT FROM PUBLIC-LEGAL RELATIONS: QUESTIONS OF DETERMINATION OF CONTENT

Стаття присвячена вирішенню теоретико-правової проблеми формування ознак та обґрунтуванню поняття «адміністративна процедура досудового порядку вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин». На підставі застосування наукового підходу «від загального до конкретного» піддані аналізу існуючі напрацювання, присвячені визначенню понять «юридична (правова) процедура», «адміністративна процедура». Спираючись на результати критичного аналізу, сформульовані ознаки та визначено поняття адміністративної процедури та адміністративної процедури досудового порядку вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративна процедура, юридична (правова) процедура, досудове врегулювання, публічно-правові відносини.

Статья посвящена решению теоретико-правовой проблемы формирования и обоснования понятия «административные процедуры досудебного урегулирования споров, вытекающих из публично-правовых отношений». На основе применения научного подхода «от общего к частному» проанализированы существующие работы, посвященные определению понятий «юридическая (правовая) процедура», «административная процедура». Основываясь на результатах критического анализа, сформулированы признаки и определены понятия административной процедуры и административной процедуры досудебного урегулирования споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

Ключевые слова: административная процедура, юридическая (правовая) процедура, досудебное урегулирование, публично-правовые отношения.

The article is devoted to the solution of the theoretical and legal problem of the formation of signs and the substantiation of the concept of «administrative procedure of pre-trial order for resolving disputes arising from public-legal relations». Based on the application of the scientific approach «from general to specific», the existing work devoted to the definition of the concepts «juridical (legal) procedure», «administrative procedure» is analyzed. Based on the results of the critical analysis, the signs are formulated and the notion of administrative procedure and administrative procedure of pre-trial procedure for resolving disputes arising from public-legal relations is defined.

Key words: administrative procedure, juridical (legal) procedure, pre-trial procedure, public-legal relations.

Постановка проблеми. Значимість процедурної регламентації досудового порядку вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин, збільшується, враховуючи трансформацію пріоритетів у взаємовідносинах між державними інституціями і громадянами, набуття нового значення концепцією людиноцентризму, її панування над концепцією державоцентризму. Нове розуміння державної влади зумовлює відновлення основних гуманітарних цінностей, пріоритет держави – це людина, її права та свободи. Відносини людини з владою повинні відбуватись у правовому полі, тому роль юридичної процедури під час побудови правової держави зростає.

Ураховуючи вказане, особливої актуальності набувають дослідження, присвячені формуванню теорії юридичних процедур взагалі і адміністративних процедур зокрема.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемними питаннями становлення інституту адміністративної процедури займалися: С.З. Женетель, О.С. Лагода, О.І. Миколенко, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихомиров, Т.Я. Хабрієва та інші. Однак адміністративні процедури вирішення спорів, що

випливають із публічно-правових відносин, у досудовому порядку ще не були предметом наукового аналізу.

Мета статті – сформулювати ознаки та обґрунтувати поняття «адміністративна процедура досудового порядку вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин».

Викладення основного матеріалу. Із метою визначення поняття, ознак адміністративних процедур досудового порядку вирішення спорів, що випливають із публічно-правових спорів, перш за все, слід проаналізувати теоретичні положення, що розкривають зміст загальнотеоретичних категорій «юридична (правова) процедура», «адміністративна процедура».

Правова (або юридична) процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [1, с. 37].

Відповідно до енциклопедичної юридичної літератури юридична (правова) процедура являє собою систему, яка [2, с. 72]: орієнтована на досягнення конкретного правового результату; складається з актів поведінки, які постійно змінюють

одне одного, і так, як і діяльність, внутрішньо структурована правовими відносинами; володіє моделлю (програмою) свого розвитку, попередньо встановленою на нормативному або індивідуальному рівні; ієрархічно побудована; постійно знаходиться в динаміці, розвитку; має обслуговуючий характер – є засобом реалізації основного для нього відношення.

На думку К. Ніколіної, юридичну процедуру варто визначати як самостійний різновид соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається з певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у вигляді зміни правової дійсності. Вчена відокремлює такі ознаки юридичної процедури: є особливим різновидом правовідносин, що мають процедурний характер; має цілісний характер, оскільки складається з певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури; виникає на підставі норм права та має офіційний правовий характер; порядок регламентується відповідними процедурними нормами права; має власну націленість, що полягає в зміні правової дійсності; має інтелектуальний та вольовий характер, оскільки залежить від свідомості і волевиявлення суб'єкта юридичної процедури; визначає послідовність діяльності суб'єктів юридичної процедури; результатом здійснення є реалізація прав, свобод, законних інтересів суб'єкта права або виконання юридичних обов'язків; виявляється в юридичної діяльності; являє собою сукупність послідовних актів поведінки, кожний із яких викликає відповідні локальні наслідки, що впливає на зміст та результативність усієї юридичної процедури [3, с. 45].

Узагальнюючи вищеприведений аналіз теоретичних підходів до поняття «юридична (правова) процедура», можна дійти висновку, що юридична процедура являє собою певну послідовність дій, спрямованих на досягнення певного правового результату, що здійснюються в межах правовідносин, регламентованих процедурними нормами права. Основними ознаками правової процедури є: існування в межах правовідносин, які регулюються нормами права процедурного характеру; ці правовідносини пов'язані із цілеспрямованою діяльністю з правовою метою досягнення правового результату.

Похідним від загального поняття юридичної (правової) процедури є поняття адміністративної процедури.

У вітчизняній науковій літературі підходи до розуміння адміністративної процедури відрізняються.

В.П. Тимощук визначає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [4, с. 24]. С.С. Овчарук зазначає, що адміністративні процедури – це процесуальний порядок розгля-

ду органами виконавчої влади адміністративних справ [5, с. 184]. О.С. Лагода визначає адміністративну процедуру як установлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акту або укладанням адміністративного договору [6, с. 4].

Із наведених вище визначень можна дійти висновку, що адміністративна процедура можлива тільки за участі органів виконавчої влади й місцевого самоврядування під час вирішення питань індивідуального характеру.

Проте є більш розширені наукові підходи до розуміння поняття «адміністративні процедури».

Так, на думку Л. Попова, адміністративні процедури – це процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян, процедури контролюної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи органів виконавчої влади [7, с. 222]. А В. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і відбуваються в певній, встановленій законом правовій формі [8, с. 92].

I вірно зазначає В.Р. Біла, що «зазначені підходи до визначення адміністративної процедури призводять до парадоксальних висновків: адміністративні процедури здійснюються органами публічної адміністрації під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та не здійснюються судами загальної юрисдикції, які розглядають справи про адміністративне правопорушення, хоча керуються тими самими нормами Кодексу України про адміністративне правопорушення» [9, с. 12]. У свою чергу, В.Р. Біла пропонує інше визначення адміністративної процедури, яке являє собою нормативну модель адміністративно-процесуальних відносин [9, с. 14].

Такої думки підтримується професор О.В. Кузьменко, яка визначає адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [10, с. 142].

Не заперечуючи принципово проти наукового підходу О.В. Кузьменко, В.Р. Білої, тим не менше, можна зазначити про сприйняття ними адміністративної процедури у вузькому значенні – як послідовності вчинення процесуальних дій.

Не протирічать наведеному вище науковому підходу теоретичні положення, обґрутовані Т.Ф. Весельською, яка під адміністративною процедурою розуміє ініційоване належним суб'єктом адміністративне провадження щодо реалізації конкретного права чи забезпечення конкретного обов'язку. При цьому адміністративне провадження – це визначений законодавством порядок

підготовки і прийняття рішень та вчинення дій суб'єктами владних повноважень (органами публічної адміністрації). Тому, на думку науковця, між такими поняттями, як адміністративна процедура та адміністративне провадження, існує безпіречний зв'язок, де адміністративне провадження має загальнорегламентуючий, а адміністративна процедура – індивідуально-регламентуючий характер [11, с. 145].

І.М. Лазарев вважає, що адміністративні процедури, як частина адміністративного процесу, являють собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовну діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію своїх повноважень у відносинах із не підпорядкованими їм громадянами, організаціями і не пов'язану з розглядом спорів або застосуванням примусових заходів [12, с. 53–54].

Н. Галіцина вважає, що адміністративна процедура – це встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи у сфері публічного управління [4, с. 174].

На думку В. Галунька, адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [13, с. 224]. Серед інших вищеперелічених ознак адміністративної процедури професор В. Галунько додає такі ознаки адміністративної процедури: ключовим результатом адміністративної процедури є ухвалення індивідуального адміністративного акта, яке здійснюється через опосередкування розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Під адміністративним розсудом науковець рекомендує розуміти правозастосовну діяльність публічної адміністрації з використанням можливого варіанту поведінки, передбаченого законом, на власний розсуд [13, с. 223].

Узагальнення наведених наукових підходів щодо визначення сутності адміністративної процедури дозволяє виділити вузьке і розширене її значення. У вузькому значенні адміністративну процедуру визначають із позицій суперечкою діяльності, а в широкому – як порядок вчинення дій, що мають юридичне значення. Спільними для всіх наведених підходів можна виділити ознаки сфери застосування (здійснення) адміністративної процедури: публічне управління та суб'єктну складову частину – органи публічної адміністрації (в тому числі органи державної виконавчої влади).

Пошук наукового підходу, що передбачає розкриття змісту терміну «процедурні норми», який використовується під час визначення юридичної (правової) процедури, зумовлює необхідність пошуку ґрунтовних наукових досліджень, предметом яких є визначення сутності і правової природи

адміністративної процедури як правового явища. Саме в такому значенні привертає увагу концепція О.І. Миколенка, в якій відображені ключові категорії адміністративно-процедурного права. Вченій встановлює доцільність уведення категорії «адміністративна процедурна (процесуальна) форма», під час визначення змісту якої застосовується поняття адміністративно-процедурних (процесуальних) норм та наголошується на послідовному характері діяльності уповноважених суб'єктів та дій інших учасників адміністративної процедури. При цьому підкреслено, що адміністративно-процедурні (процесуальні) норми встановлюють той порядок (стан, лад), у межах якого здійснюється урегульована послідовна діяльність. По суті, О.І. Миколенко вказував на широке значення категорії «адміністративна процедура». Саме такий висновок можна зробити з підходу вченого, згідно з яким процедурними нормами регламентовано будь-яку послідовно здійснювану діяльність: розгляд юридичної справи, документообіг, порядок реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків тощо [14, с. 217–222]. О.І. Миколенко виділяв такі ознаки адміністративної процедури: завжди послідовний характер вчинюваних дій, які здійснюються безпосередньо одна за одною чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами; такі дії здійснюються згідно з існуючими (встановленими) правилами поведінки, є цілеспрямованими та об'єднані спільною метою; являє собою динамічне явище, зовнішній вираз якого відбувається в статичних поняттях; має обслуговуючий характер, який проявляється в тому, що велика кількість суспільних відносин реалізується лише завдяки існуванню певних процедур [14, с. 216]. О.І. Миколенко вказував на наявність внутрішньої структури процедури і процесу, до якої належать такі елементи: провадження, стадії, етапи, процесуальні дії [14, с. 215].

По суті, концепція О.І. Миколенка може бути покладена в основу виділення адміністративних процедур не тільки в межах діяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (органів публічної адміністрації), як на тому наголошено в дослідженнях вчених, які аналізували проблему сутності адміністративної процедури. Послідовний і обслуговуючий характер адміністративної процедури, її динамізм і водночас виявлення в статичних формах і поняттях, існування правил здійснення процедури визначає доцільність поширення цієї концепції і на діяльність, пов'язану з досудовим порядком вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин. Підґрунтам вказаного виступають ознаки відповідної діяльності, які не суперечать сформульованим О.І. Миколенком ознакам адміністративної процедури. Так, досудове врегулювання спорів, що випливають із публічно-правових відносин, являє собою передбачений законодавством порядок послідовних цілеспрямованих дій, які здійснюються в межах публічно-правових від-

носин. Такі спори виникають у сфері публічного управління, що визначає специфіку застосування способів і методів їх вирішення, в тому числі і в досудовому порядку.

Слід звернути увагу на ту обставину, що підхід, доведений О.І. Миколенком, суголосний із науковою думкою Ю.О. Тихомирова, який визначав адміністративну процедуру з позиції нормативно встановленого порядку здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно вчинюваних дій із метою реалізації їхньої компетенції та надання публічних послуг. Ю.О. Тихомиров підкреслював необхідність визнання процедури порядком. У такому значенні процедури сутність юридичного процесу розкривається з позиції порядку діяльності уповноважених суб'єктів, урегульованого процесуальними нормами [15, с. 233–236]. Тож вчений відзначав невід'ємний взаємозв'язок процедури і процесу. Причому такий зв'язок можна розкривати як сутнісний, тобто такий, який ґрунтуються на визнанні послідовного характеру процесу та відображені такої послідовності через термін «процедура». Тож використання терміну «процедура» семантично пов'язане з відображенням ознак послідовності вчинюваний дій, а вказівка на адміністративну процедуру позначає не просто послідовність певних дій, але дій, що здійснюються уповноваженими органами (суб'єктами) задля реалізації їх компетенції.

Розкриття загальних ознак адміністративної процедури здійснено на підставі узагальнення наукових підходів до визначення поняття «адміністративна процедура».

1. Адміністративна процедура – сукупність послідовно здійснюваних дій уповноваженими суб'єктами, що стосуються вирішення індивідуальних конкретних справ, або дій, які мають юридичні наслідки. Адміністративна процедура – публічно-правове явище, що існує в межах публічно-правових відносин. За допомогою адміністративних процедур надається правова форма правовідносинам, що забезпечує належну роботу суб'єктів публічного права.

2. Одним із суб'єктів цих відносин обов'язково є суб'єкт публічного права, який наділений публічно-владними повноваженнями упорядковуючого (управлінського) характеру. Інший суб'єкт цих відносин може бути також суб'єктом публічного права того самого або вищого рівня. Такі процедури регулюють внутрішні питання діяльності у сфері публічного управління. Також іншим суб'єктом може бути фізична або юридична особа або декілька осіб одразу. Такі процедури регулюють зовнішні відносини суб'єкта публічного права із суб'єктом приватного права. У більшості випадків адміністративні процедури, що регулюють зовнішні відносини, стосуються питань індивідуального характеру, але також можуть стосуватись нормотворчої діяльності суб'єктів публічного права, здійснення контролю та нагляду з боку суб'єктів владних повноважень.

3. Адміністративна процедура – це врегульовані нормами права правила поведінки суб'єктів публічних правовідносин. Адміністративна процедура, як правова форма правовідносин, є зовнішнім виразом послідовних, цілеспрямованих дій, які здійснюються в межах компетенції компетентними органами і посадовими особами, і тим самим виступає гарантом правомірності поводження суб'єктів публічного права.

4. Завданням адміністративної процедури є упорядкування дій її учасників – уповноважених суб'єктів публічного права та інших суб'єктів.

5. Метою адміністративної процедури є створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та досягнення певного результату, дотримання необхідного балансу між приватними та суспільними інтересами.

6. Існує невід'ємний зв'язок адміністративної процедури і адміністративного процесу, зумовлений послідовним характером цих правових явищ. Наявність ознак послідовного характеру вчинюваних уповноваженими суб'єктами дій є підставою визнання структури адміністративної процедури, що складається з певних стадій, етапів.

7. Адміністративна процедура завжди завершується прийняттям рішення в правовій формі індивідуального або нормативного акту.

Стосовно ознак адміністративної процедури вирішення спорів, що випливають із публічно-правових відносин у досудовому порядку, можна вказати, що відповідні положення є похідними від загальних ознак адміністративної процедури, а їх конкретизація здійснена, виходячи з предмету врегулювання адміністративно-процедурними нормами:

1) є сукупністю послідовно здійснюваних дій особами, зацікавленими у вирішенні спору;

2) такі послідовно здійснювані дії є цілеспрямованими – щодо вирішення спору. Вирішення спору завершується прийняттям індивідуального акту, що має юридичні наслідки для сторін спору;

3) виділена процедура здійснюється в межах публічно-правових відносин на засадах конфіденційності;

4) вказана процедура являє собою правила поведінки її учасників, а її завдання – упорядкування, введення у правову площину дій, спрямованих на вирішення спору, що випливає з публічно-правових відносин, у досудовому порядку.

Висновки. Із викладеного вбачається, що адміністративна процедура являє собою різновид цілеспрямованих, послідовно здійснюваних дій, урегульованих адміністративно-процедурними нормами щодо порядку розгляду органами публічної влади адміністративних справ індивідуального характеру або вчинення дій, які мають юридичне значення, із застосуванням норм матеріального права з метою забезпечення належної реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, із дотриманням необхідного балансу між приватними та суспільними інтересами.

Адміністративна процедура завжди здійснюється в межах публічно-правових відносин і стосується сфери публічного управління безпосередньо або опосередковано (зокрема – у випадку виникнення спору у цій сфері та процедур його вирішення).

Адміністративна процедура вирішення спору, що випливає з публічно-правових відносин, у до-

судовому порядку являє собою публічно-правове явище, що проявляється сукупністю послідовних, цілеспрямованих дій, здійснюваних зацікавленими у вирішенні спору учасниками (суб'єктами), завершуються прийняттям індивідуального акту, яким закріплюється рішення, прийняте внаслідок вчення таких дій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теличко М.В. Адміністративні процедури та їх роль в інституті державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Вип. № 35. 2014. Прикарпатський нац. університет ім. В. Стефаника. С. 33–42.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. Енцикл., 2003. Т. 5: П-С. 736 с.
3. Николина К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. № 94. С. 44–46.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / упоряд. В.П. Тимощук. К.: Факт. 2003. 496 с.
5. Овчарук С.С. Теоретичні аспекти визначення поняття і змісту інституту адміністративних процедур у адміністративно-правовій науці України. Науковий вісник нац. університету біоресурсів і природокористування України. 2012. № 173. Ч. 1: Право. С. 183–190.
6. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет ДПС України. Ірпінь, 2007. 21 с.
7. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрайт, 2010. 444 с.
8. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / под ред. Н.М. Конина. Саратов: науч. кн., 2009. 208 с.
9. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Випуск 30. Том 2. 2015. С. 12–15.
10. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. К.: Атіка, 2007. 416 с.
11. Весельська Т.Ф. Адміністративні процедури та їх індивідуально-регламентуючий характер. Право України. 2009. № 7. С. 141–145.
12. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношения граждан и организаций с органами исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2002. 199 с.
13. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Том 1 / за ред. В.В. Галунька. Херсон: Грінъ Д.С., 2015. 272 с.
14. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Х.: Бурун Книга, 2010. 336 с.
15. Тихомиров Ю.А. Административные процедуры: доктрина и практика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под. ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 320 с.