

6. Кологойда О. Поняття та юридична природа цінних паперів. – Вісник Київського національного університету Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 86/2011. – С. 36-39.

7. Ринок боргових цінних паперів в Україні: суперечності та тенденції розвитку. Монографія / Лютий І.О., Грищенко Т.В., Любкіна О.В., Мошенський С.З., Білик О.П., Рак Р.В., Буй Т. Г., Нічосова Т.В., Прімерова О.К. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 431 с.

8. Царьова Л.К. Зобов'язання, що виникають при емісії грошей і державних цінних паперів та їх правова природа. – Актуальні проблеми держави і права, 2011 – № 62. – С.139-145.

9. Эмирсултанова Э.Э. Регулирование и контроль рынка ценных бумаг (финансово-правовой аспект): автореферат дис. канд. юрид. наук / М. : АУ МВД России, 2008. – 24 с.

10. Юлдашев О.Х. Міжнародне приватне право: теоретичні та прикладні аспекти / О.Х. Юлдашев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/712/1>

УДК 342.9

Осадчий Анатолій Юрійович

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Закаленко Олена Василівна

канд. юрид. наук, доцент кафедри
адміністративного і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ ПРО КЛАСИФІКАЦІЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Стаття присвячена дослідженню основних наукових підходів до класифікації адміністративних процедур. Визначено, що найбільшу теоретичну та практичну цінність має поділ адміністративних процедур за змістом – залежно від того, яку з правових форм діяльності органів публічного адміністрування

вони опосередковують – на правотворчі та правозастосовні процедури. Проаналізовано основні критерії класифікації правозастосовних процедур, виокремлено їх основні різновиди, а також розкрито їх зміст.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративні процедури, підходи до класифікації адміністративних процедур, адміністративно-процедурна діяльність.

Статья посвящена исследованию основных научных подходов к классификации административных процедур. Определено, что наибольшую теоретическую и практическую ценность имеет разделение административных процедур по содержанию - в зависимости от того, какую из правовых форм деятельности органов публичного администрирования они опосредуют - на правотворческие и правоприменительные процедуры. Проанализированы основные критерии классификации правоприменительных процедур, выделены их основные виды, а также раскрыто их содержание.

Ключевые слова: публичное администрирование, административные процедуры, подходы к классификации административных процедуры, административно-процедурная деятельность.

The article is devoted to the study of basic scientific approaches to the classification of administrative procedures. It has been determined that the greatest theoretical and practical value is the division of administrative procedures into content - depending on which of the legal forms of activity of the public administration authorities they mediate - on law-making and enforcement procedures. The main criteria of classification of law enforcement procedures are analyzed, their main types are outlined, and their content is disclosed.

Key words: public administration, administrative procedures, approaches to the classification of administrative procedures, administrative and procedural activity.

Постановка проблеми та її актуальність. У сучасних умовах розвитку України як демократичної та правової держави важливим вектором правового забезпечення публічного адміністрування є закріплення у чинному законодавстві конкретних адміністративних процедур. Зважаючи на різноманітність та кількість адміністративних процедур першочерговим завданням доктрини адміністративного права виступає їх систематизація та класифікація, що є необхідною передумовою їх належного правового регулювання та забезпечення ефективного впливу на публічне адміністрування.

Проблематиці дослідженні сутності та видів адміністративних процедур, у сучасній адміністративно-правовій науці присвячені численні праці таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Н.В. Галіцина, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демський, І.О. Картузова, В.К. Колпаков, О.П. Коренєв, О.В. Кузьменко, О.С. Лагода, О.І. Миколенко, О.А. Соловійова, В.П. Тимошук, Ю.А. Тихомиров, В.К. Шкарупа та ін. Проте слід зауважити, що у доктрині адміністративного права наразі відсутні сталі підходи до класифікації адміністративних процедур, які здатні слугувати методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень та правового регулювання цього різновиду правових процедур.

Метою даної статті є дослідження критеріїв класифікації адміністративних процедур та розгляд сучасних наукових підходів до визначення їх видів.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан правового регулювання публічного адміністрування дозволяє зробити висновок що реалізація правових форм публічного адміністрування в переважній більшості випадків відбувається саме через процедурні правовідносини. Нормами галузей публічного права, зокрема й адміністративного, регламентовано численні правові процедури у публічному адмініструванні. Ці процедури охоплюють як реалізацію функцій відповідних суб'єктів публічної адміністрації у їх правових формах так і реалізацію внутрішньоорганізаційної діяльності у самій публічній адміністрації.

Сучасна наука адміністративного права не оперує усталеним поняттям щодо позначення таких правових процедур, які здебільшого позначаються як адміністративні процедури. Проте, багатьма правниками категорія «адміністративна процедура» пов'язується не з усіма правовими процедурами у публічному адмініструванні, а лише з тими, які стосуються безпосередньо реалізації компетенції певного органу публічного адміністрування через правозастосовну діяльність [1, с. 7]. Зазначений підхід віднайшов своє втілення й у проекті закону про адміністративну процедуру, що спрямований лише на впорядкування відносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічного адміністрування, з фізичними та юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання.

Хоча наведений підхід до розуміння адміністративних процедур має важливе прикладне значення для правової регламентації чи не найважливішої групи правових процедур публічного адміністрування, проте жодним чином не заперечує процедурну природу діяльності щодо прийняття публічною адміністрацією нормативно-правових актів (в науковій літературі висловлюється точка зору, що нормативне регулювання є ознакою політичної діяльності і таким чином не притаманно публічному адмініструванню [3, с. 19-20]), реалізації заходів адміністративної відповідальності органами публічного адміністрування, правозастосовної діяльності внутрішньоорганізаційного характеру тощо.

При цьому, не дивлячись на відмінності, обумовленні в першу чергу особливостями правових питань, на вирішення яких спрямована та чи інша процедура, усі правові процедури публічного адміністрування об'єднанні спрямованістю на реалізацію правових форм публічного адміністрування, виступаючи необхідним елементом механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин, що і дозволяє у підсумку забезпечити дотримання прав і свобод громадян та юридичних осіб, всебічність, об'єктивність, повноту та

своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість та законність правових актів публічної адміністрації тощо.

Тому, у даній статті під адміністративними процедурами розуміється визначений правовими нормами порядок діяльності органів публічного адміністрування з реалізації правових форм їх діяльності (прийняття нормативних та правозастосовних актів, укладення адміністративних договорів та ін.), у тому числі й внутрішньоорганізаційного характеру. Зважаючи на велику кількість та різноманітність адміністративних процедур, з'ясування обсягу цієї категорії потребує проведення їх класифікації. Щоб класифікація виконала поставлені перед нею завдання, необхідно як підставу для виокремлення різновидів адміністративних процедур обирати найбільш суттєві і важливі у практичному відношенні ознаки (критерії), специфіка яких вимагає відповідного правового регулювання певних груп адміністративних процедур. При цьому, вчені-адміністративісти пропонують різноманітні підходи до класифікації адміністративних процедур.

Вбачається, що найбільшу теоретичну та практичну цінність має поділ адміністративних процедур за змістом – залежно від того, яку з правових форм діяльності органів публічного адміністрування вони опосередковують. Аналіз таких форм дозволяє дійти висновку, що основними з них є прийняття нормативних та індивідуальних правових актів (адміністративна правотворчість та адміністративне правозастосування). Крім зазначених, до правових форм управлінської діяльності зазвичай відносять також укладання адміністративних договорів, здійснення інших дій, що тягнуть правові наслідки. У доктрині адміністративного права зазначені форми відносяться до допоміжних, які передують або є наслідком перш за все правозастосовної діяльності органів публічного управління. Таким чином, наприклад, укладенню адміністративного договору, як правило, передують прийняття за встановленою процедурою індивідуального акта. Зважаючи на наведене за змістом адміністративні процедури розподіляються, насамперед, на адміністративні правотворчі та адміністративні правозастосовні процедури [2, с. 33].

Адміністративні правотворчі процедури мають значні особливості та суттєві відмінності порівняно з іншими видами адміністративних процедур, обумовлені тим, що такі процедури впорядковують підготовку та прийняття органами публічного адміністрування особливого різновиду правових актів, а саме нормативних актів. Процедура адміністративної правотворчості, у свою чергу, можуть бути класифіковані у відповідності за різними критеріями: залежно від суб'єкта правотворчості, за способом прийняття нормативно-правових актів, за їх формами. Так, О.І. Миколенко до адміністративних правотворчих процедур відносить наступні процедури: з прийняття нормативних актів Кабінету Міністрів України; з видання нормативних актів центральними органами виконавчої влади; з видання рішень місцевих державних адміністрацій; провадження з видання нормативних актів органами місцевого самоврядування [8, с. 168].

Адміністративні правозастосовні процедури спрямовані на застосування органами публічного управління правових норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин (юридичних фактів) та виражаються у виданні правових акті індивідуальної дії. Адміністративні правозастосовні процедури представлені в діяльності органів публічного адміністрування великою кількістю процедур, які за своїм змістом є неоднорідними та потребують, в свою чергу, класифікації за додатковими критеріями. У спеціальній літературі висловлюються різні пропозиції щодо класифікації правозастосовних процедур. Зокрема, наголошується на можливості поділу адміністративних правозастосовних процедур залежно від характеру адміністративної справи на адміністративно-організаційні та адміністративно-юрисдикційні процедури. Цей критерій класифікації певною мірою запозичений з німецької доктрини адміністративного права у якій залежно від наявності конфлікту у відносинах між органами публічного адміністрування і приватною особою та виділення окремих видів діяльності адміністративних органів поділяють на безспірні (неповозні) та спірні (повозні) [6, с. 54].

Адміністративно-організаційні процедури врегульовують порядок розгляду адміністративних справ, що виникають в процесі здійснення органами публічного адміністрування виконавчо-розпорядчого впливу т.з. позитивного характеру, тобто пов'язані із регулятивним впливом на певні суспільні відносини. Вирішення таких справ спрямовано на задоволення законних потреб, прав та інтересів фізичних та юридичних осіб. Рішення, які приймаються органом публічного адміністрування у цих справах не пов'язане з застосуванням юридичних санкцій чи здійсненням правоохоронної діяльності. Такі процедури, залежно від їх змісту, у свою чергу поділяються на: процедури з надання адміністративних послуг, контрольно-наглядові; заохочувальні тощо. Адміністративно-юрисдикційні процедури опосередковують юрисдикційну діяльність органів публічного адміністрування. Загалом така діяльність органів публічного адміністрування полягає в вирішенні правових спорів, через здійснення оцінки поведінки осіб з точки зору їх правомірності чи неправомірності, прийняття правозастосовного акту та застосування заходів правового примусу, тобто чинить правоохоронний вплив на суспільні відносини. Серед наведеної групи виділяють наступні процедури: процедури провадження у справах про адміністративні проступки, дисциплінарні адміністративні процедури, процедури щодо застосування заходів адміністративного попередження та припинення; процедури адміністративного оскарження тощо [4, с. 193].

Здійснюючи далі класифікацію адміністративних правозастосовних процедур слід зазначити про можливість їх поділу залежно від суб'єкта, за ініціативою якого починається провадження в адміністративній справі на заявні та втручальні. Такої класифікації адміністративних процедур дотримується В.М. Бевзенко, також вчений доповнює її ще одним видом, процедури заявно-втручального характеру, тобто такі процедури розпочинаються за заявами осіб, внаслідок яких суб'єкт правоохоронного органу – суб'єкт владних повноважень – здійснює свої адміністративні повноваження [5, с. 61].

Для початку заявної процедури необхідно волевиявлення особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної

справи. Підставами для відкриття адміністративного провадження в таких процедурах є: 1) звернення (у формі заяви) щодо реалізації прав, свобод та інтересів особи, яка зацікавлена в результатах розгляду адміністративної справи; 2) звернення (у формі скарги) з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органу публічної адміністрації, його посадової чи службової особи. Втручальну процедуру орган публічної адміністрації за наявності правових та фактичних підстав розпочинає самостійно. Підставами для відкриття адміністративного провадження у втручальних процедурах є: 1) прийняття органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих осіб; 2) порушення прав і законних інтересів фізичних та/або юридичних осіб, або інше порушення законності чи публічних інтересів, виявлене органами публічної адміністрації, їх посадовими або службовими особами. Адміністративне провадження у втручальній процедурі може бути розпочато також в інших випадках, що прямо передбачені законом [2, с. 35]. Важливе практичне значення поділ адміністративних процедур на заявні та втручальні має перш за все задля напрацювання загальних процедур відносин органу публічної адміністрації та приватної особи.

Залежно від спрямованості та меж здійснення адміністративні процедури поділяють на внутрішні (внутрішньоорганізаційні) та зовнішні (зовнішньоорганізаційні) [3, с. 34]. Адже адміністративні процедури реалізуються як у внутрішній діяльності системи органів публічного адміністрування, так і у їх відносинах з іншими суб'єктами. Внутрішні адміністративні процедури забезпечують реалізацію правових форм діяльності органів публічної адміністрації стосовно підпорядкованих їм по службі чи роботі осіб та організацій. Такі процедури здійснюються усередині самих органів публічного управління чи їх системи і спрямовані на забезпечення функціонування органу чи системи органів публічного адміністрації. Зовнішні адміністративні процедури

забезпечують реалізацію адміністративної правотворчості та адміністративного правозастосування відносно не підпорядкованих органам публічного адміністрування приватних осіб.

Крім розглянутих класифікацій, в літературі описані й інші, які не отримали конкретної назви, проте мають певну теоретичну та практичну цінність. Так, залежно від спрямованості на досягнення кінцевої мети адміністративні процедури можна поділяти на макропроцедури і мікропроцедури, що співвідносяться між собою як ціле і його частини [2, с. 33]. Залежно від кількості процедурних дій, що складають адміністративну процедуру, можна виділяти складні та прості адміністративні процедури [3, с. 26]. П.І. Кононов пропонує класифікацію адміністративних процедур за рівнем їх урегульованості на звичайні та спрощені, або їх ще називають формальні та неформальні. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом адміністративної процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі необхідні структурні елементи (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічного адміністрування. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі в порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому характеризується мінімальною кількістю елементів адміністративної процедури [7, с. 98].

Висновки. Підсумовуючи усе вищенаведене слід констатувати відсутність у вітчизняній доктрині адміністративного права сталих підходів до класифікації адміністративних процедур. При цьому, можна зазначити, що наведені у статті підходи до класифікації адміністративних процедур мають на думку авторів як певне науково-теоретичне, так і практичне значення, дозволяють більше детально характеризувати специфіку окремих груп адміністративних процедур. Хоча їх не можна визнати до кінця безперечними, зокрема й тому, що будь-яка класифікація відносна. Із розвитком суспільних відносин, правової доктрини вона уточнюється, доповнюється, замінюється новою, що є більш адекватною

дійсності, більш точно розкриває зв'язки між правовими явищами, що класифікуються.

Література:

1. Адміністративна процедура: навч. посіб. / [І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, А.М. Школик]; за заг. ред. І.В. Бойко. – Харків: Право, 2019. – 206 с.

2. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. / І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий; Одес. нац. юрид. акад. – О.: Юрид. Л-ра, 2008. – 288 с.

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

4. Бандурка О.М. Административный процесс / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера, 2001. – 288 с.

5. Бевзенко В.М. Процедури реалізації повноважень учасників земельних відносин / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. Земельне адміністративне право. – 2014. – №9. – С. 53-72.

6. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах : учеб пособие, М. : изд-во РУДН 2002, 190 с.

7. Кононов П.И. Административное право. Общая часть. Курс лекций. – Киров, 2002. 416 с.

8. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. – Харків. Бурун Книга, 2010. – 336 с.