

**М. М. Малетич**, кандидат юридичних наук

## ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУВАННЯ ДЕФІНІЦІЇ БЕЗПЕРЕЧНОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

*У цій статті автор проаналізував сучасні підходи вчених та дослідників до характеристик безперечних адміністративних проваджень у структурі адміністративного процесу як загальної категорії. Науковий інтерес до впровадження сучасних стандартів адміністративної процедури на основі європейського досвіду наразі підвищується як серед науковців, так і серед простих громадян, зацікавившись розкритими у статті питаннями її розробки, що дало б змогу підвищити ефективність розгляду адміністративних справ та прийняття рішень уповноваженими адміністративними органами.*

*Автор зробив висновки про те, що у вітчизняному адміністративному процесі існує незалежний підхід до класифікації на юрисдикційні та неюрисдикційні провадження, що визначено у компетенції юрисдикційних органів та процесуального законодавства. Але в ряді європейських країн використовується альтернативний підхід, згідно з яким основні види адміністративних проваджень могли бути визначені на основі відсутності або наявності ознак спору.*

*Зроблено висновок щодо розроблення визначення безперечної адміністративної процедури, що потребує комплексного переосмислення як щодо питань загального характеру, що впливають із розвитку адміністративного процесу та головного суттєвого елемента в умовах формування особливої адміністративної традиції, так і щодо формування сучасних правил перегляду адміністративних актів, прийнятих з порушенням правил мотивації, участі прав громадян, ефективності адміністративних актів.*

*Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, адміністративний акт, прозорість, ефективність, результативність, кодифікація, адміністративна юрисдикція.*

### **M. M. Maletych. To the issue of developing the definition of non-disputable administrative procedure**

*In this article author's reviewed modern approaches of scientists and researchers to characteristics of non-disputable administrative proceedings in the structure of administrative process as a general category. Scientific interest to implementation of modern standards of administrative procedure based on European experience is currently raising both among scientists and ordinary citizens, having interest in the disclosed in the article issues of its development, that would make it possible to raise effectiveness of administrative cases hearing and decision-making by authorized administrative bodies.*

*Author's made the conclusions, that in domestic administrative process there exist independent approach to classification into jurisdictional and non-jurisdictional proceeding, that had been defined in the competence of jurisdictional bodies & procedural legislation. But in the range of European countries is used an alternative approach, according to it the main types of administrative proceedings might had been defined on the basis of absence or presence of the feature of a dispute.*

*The conclusion was made regarding development of the definition of non-disputable administrative procedure, that needs complex overthinking both as for the matters of general character, originating from development of administrative process and main essential element in conditions of forming special administrative tradition and also with respect to forming modern rules of review of administrative acts, taken with violation of motivation rules, participation of citizen's rules, effectiveness of administrative acts.*

*Key words: administrative procedure, administrative proceeding, administrative act, transparency, effectiveness, resultativeness, codification, administrative jurisdiction.*

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження сучасних підходів зарубіжних вчених до питання про формування дефініції безперечної адміністративної процедури зростає у вітчизняній доктрині разом з важливістю розвитку самостійного адміністративно-процедурного законодавства, що дозволяє встановити самостійні національні стандарти взаємодії з приватними особами.

У вітчизняному адміністративному процесі прийнятий дещо інший підхід до класифікації адміністративних проваджень, що дозволяє класифікувати їх на юрисдикційні і неюрисдикційні виробництва, відображений у ряді актів процесуального законодавства. Але в ряді європейських країн використовується підхід, що дозволяє розмежувати основні види адміністративних проваджень за ознакою наявності спору на спірні та беззаперечні і за цією ознакою визначити приналежність певного виду і способу правової регламентації. Порівняння даних підходів дозволяє розвинути сучасні європейські погляди на формування адміністративного процесу загалом, його складників і властивостей центральних груп значень, що визначають специфіку правового регулювання і правозастосовчої практики.

**Метою статті** є розгляд європейських і національних підходів до центральної групи адміністративних проваджень, що мають в основі класифікації ознаку безспірності, що характеризує їх як не судовий порядок

реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів осіб у різних інстанціях державних органів і органів місцевого самоврядування. Серед основних завдань цієї статті слід передбачити: визначення дефініції адміністративної безперечної процедури в сучасних джерелах, вивчення взаємозв'язків з родовою категорією адміністративного процесу та формулювання пропозицій щодо розвитку зазначеного підходу в національній доктрині для зближення підходів до їх нормативної фіксації.

**Виклад основного матеріалу.** Правова природа адміністративного процесу в сучасній романо-германській правовій сім'ї розвивається з урахуванням ряду загальних ознак, що характеризують цей процес з погляду можливості ефективної реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів осіб у позасудовому порядку, передбаченому не тільки кодифікованими актами законодавства, а й рядок підзаконних актів, що визначають специфіку реалізації повноважень адміністративними органами. Доктринальне розуміння адміністративного процесу як цілісного правового явища притаманне багатьом доктринам і теоріям адміністративно-правової спрямованості, але різниця розуміння специфіки адміністративно-правового механізму, що гарантує реалізацію основних груп його складників виробництв.

На відміну від розуміння адміністративного процесу як об'єкта практичної діяльності або об'єкта наукового пізнання, представленого в вітчизняних публікаціях радянського і пост-радянського періоду, на особливу увагу заслуговує альтернативний підхід до структуризації адміністративного процесу з урахуванням основних видів адміністративних проваджень за ознакою спірності, тобто наявності спору, визнаного в чинному законодавстві як належного для розгляду в певному, встановленому законом порядку, з урахуванням тільки йому властивих способів, методів, гарантій, презумпції тощо.

Адміністративний процес і адміністративна діяльність хоча і не можуть об'єктивно збігатися за своєю правовою природою, але види адміністративної діяльності дозволяють більш точно визначити специфіку і видову диференціацію виробництв, наявних в конкретних підходах до правового регулювання основних видів адміністративних проваджень. У зв'язку з цим слід зазначити той факт, що ґносеологічно адміністративна діяльність не може бути ототожнена з адміністративним процесом, але дозволяє визначити його в основних його ознаки та властивості, які, на нашу думку, повинні бути покладені в основу формування оновлених дефініцій адміністративного процесу, що розвивається в умовах більш повного врахування сучасних стандартів належного судового процесу.

З погляду пізнання змісту адміністративного процесу, на думку окремих вчених, можливий первинний збіг адміністративного процесу як об'єкта наукового пізнання і об'єкта практичної діяльності, бо надалі специфіка правозастосування зумовлює більш повну відособленість даних підходів і аспектів розуміння адміністративного процесу. Наприклад, П.Є. Спиридонов зазначає: «Звичайно, і наукове пізнання, і практична діяльність складають єдину пізнавальну діяльність в рамках адміністративного процесу (у них може бути і один і той же об'єкт, одні і ті ж методи), проте вони відрізняються один від одного напрямками, цілями і результатами пізнання, використанням їх результатів» [1, с. 221]. З цим підходом не можна не погодитися, але і залишити як основу для формування доктринального підходу до поняття, а тим більше дефініції адміністративного процесу та окремих його складників повною мірою неможливо, оскільки необхідно додаткова вступна інформація, яка відображає специфіку компетенції адміністративного органу, який бере участь в аналізованих видах адміністративних проваджень як у разі спірних, так і безперечних його видів.

«Об'єкт практики буде завжди виступати і об'єктом наукового пізнання, але об'єкт наукового пізнання ширше. В об'єкт наукового пізнання буде входити: по-перше, безпосередньо пізнавальна діяльність, по-друге, ті явища матеріального світу, які були відкриті, встановлені на основі практичної діяльності (наприклад, особливості державно-управлінської діяльності органів виконавчої влади або дозвіл адміністративних справ судом або органом виконавчої влади)» [1, с. 222].

У сучасних джерелах правового і державно-управлінського характеру адміністративний процес розглядається в наступних основних аспектах: як певний процес розгляду судом адміністративних справ (власне адміністративне судочинство); як самостійний вид практичної діяльності, відмінний від суміжних підходів до визначення його сутності і природи; як реалізований виключно уповноваженими адміністративними органами процес, в якому не можуть брати участь не визначений у законодавстві коло державних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів, покликаних забезпечити ефективну реалізацію і захисту прав осіб під час розгляду адміністративних справ; як самостійний аспект спеціалізації на розгляді адміністративно-деліктних правовідносин юрисдикційними органами в порядку, передбаченому адміністративним законодавством в пострадянських країнах (оскільки цей вид у європейському розумінні не належить до адміністративного права, а розглядається в аспекті реалізації кримінального права і кримінально-процесуального права).

Окремо слід погодитися з підходом вищенаведеного вченого до розуміння адміністративного процесу як науково-педагогічної діяльності, що дозволяє «проникнути в сутність фактів, їх пізнання, з метою встановлення типового щодо сталого і постійного в явищах, предметах дійсності» [1, с. 222]. Розгляд адміністративного процесу як науки дозволяє розкрити правову природу і проблеми формування інститутів (норм, відносин, принципів, стадій, видів виробництв, специфіки доказування тощо).

Місце безперечних адміністративних процедур в адміністративному процесі слід визначити як центральне, необхідне і послідовне впровадження ефективних правових механізмів реалізації та захисту прав

людини у взаємовідносинах з приватними особами. При цьому слід розуміти, що родова категорія адміністративного процесу може бути охарактеризована не тільки власне адміністративно-правовими підходами, або навіть тільки правовими підходами до розуміння його специфіки та правової природи, а також багато інших суміжних наук і галузей знання зацікавлені в розвитку уявлень, пов'язаних з сучасною концепцією адміністративного процесу, що дозволяє встановити стійкі взаємозв'язки для вироблення державно-владних рішень, здійснення діяльності державних службовців, проведення різних видів експертиз, дізнання, дослідження юридичних фактів і так далі. І слід зробити висновок про те, що місце безперечних адміністративних процедур зумовлено в адміністративному процесі самою специфікою останнього як логічно організованого знання. Безперечна адміністративна процедура належить до емпіричного знання, пізнаваного в основному завдяки власному досвіду особи, яка звернулася до адміністративного органу в зв'язку з реалізацією свого суб'єктивного права. Тому і в самому визначенні його дефініції закладаються основи його розуміння, що характеризують специфіку його практичного здійснення. І хоча адміністративний процес частіше у вітчизняній традиції асоціюється з встановленням істини в рамках адміністративно-процесуальної діяльності, що розглядається, підхід до сутності і специфіки правового регулювання, визначення адміністративної безперечної процедури має важливе значення для розвитку доктрини, галузі і науки адміністративного права.

Цілепокладання адміністративного процесу визначає і специфіку шуканих видів адміністративних проваджень, в них присутня як специфіка сприйняття видів адміністративної діяльності, так і компетенції уповноважених юрисдикційних органів, їх функціональні, управлінські зв'язки, які встановлюють суворі правила належного судового процесу, позасудового взаємодії осіб у рамках позитивних виробництв. Слід погодитися з думкою Д.А. Керімова про те, що «глибоке дослідження явищ і процесів неможливо здійснити тільки в рамках юридичного догматизму» [2, с. 46]. У зв'язку з цим важливо поєднання підходів різних галузей права і суміжних з правовим знанням інших галузей наукового знання, що дозволяють підкреслити властиві адміністративному процесу і його складників визначальні риси і властивості, закріплення яких у законодавстві дозволить забезпечити стійкість системи законодавства та її розвиток з урахуванням сучасних тенденцій розвитку законодавства в економічно розвинених країнах європейського континенту.

Дефініція безперечної адміністративної процедури розкривається в довідковій юридичній літературі і енциклопедіях з використанням центральної категорії дотримання встановлених правил її здійснення. Слід підкреслити, що визначення правової природи досліджуваного явища не може бути здійснено лише за наявності ознаки розгляду адміністративної справи уповноваженим адміністративним органом, оскільки такий розгляд може бути як у спірних, так і в безперечних адміністративних виробництвах. У європейських країнах також вказується на прийняття адміністративного акта в результаті такої процедури, причому інститут адміністративних актів є центральним для адміністративного права як галузі. У зв'язку з цим для розвитку в Україні сучасного підходу до визначення безперечної адміністративної процедури слід сприяти розвитку самостійного адміністративно-правового інституту адміністративних актів і адміністративних договорів, що дозволить здійснити перспективно необхідну їх диференціацію на нормативному рівні.

Виходячи з проведеного аналізу, слід зробити висновок про те, що під безперечною адміністративною процедурою як дефініцією адміністративного законодавства розвинених країн слід розуміти встановлений порядок, зведення основних правил, що регулюють прийняття адміністративних актів індивідуальної і договірної характеру, здійснюваний уповноваженими юрисдикційними органами в порядку і на підставі, визначеному законом. Останнє зауваження важливо в зв'язку з неможливістю вирішення індивідуальних справ на підставі вимог підзаконних актів, на жаль, подібна практика присутня в сучасній українській правозастосовній практиці, що зумовлено старінням правового регулювання, необхідністю його поновлення з урахуванням мінімальних стандартів захисту прав людини, які можуть бути встановлені тільки на рівні законодавчих нормативних актів.

Відносно ознак, що визначають зміст безперечної адміністративної процедури в економічно розвинених європейських країнах, слід відзначити наступні: прозорість адміністративної процедури, забезпечення діалогу приватних осіб і органів публічної адміністрації в рамках закону, а також ознака ефективності здійснення безперечних адміністративних процедур. Саме ці ознаки покладаються в основу правового регулювання та розмежування видів адміністративних проваджень за ознакою наявності або відсутності спору під час розгляду адміністративної справи уповноваженим адміністративним органом в порядку передбаченої законом адміністративної процедури.

Слід також відзначити той факт, що в сучасному європейському підході до визначення природи і ознак безперечної адміністративної процедури важлива увага приділяється мотивації адміністративних актів, що дозволяє також домогтися перегляду мало мотивованого адміністративного акта, чи малозрозумілого приватній особі адміністративного акта, і вимагає в цьому контексті внесення уточнень в зміст адміністративного акта вищим органом. Цей аспект потребує окремої уваги у вітчизняному підході до розвитку адміністративно-процедурного законодавства та правозастосовчої практики.

Цікаво відзначити, що сучасна адміністративна процедура пов'язана з правилами належного судового процесу за багатьма підставами, і в українському адміністративно-процесуальному законодавстві такі положення присутні в Кодексі адміністративного судочинства України, прийнятому в 2005 р., з урахуван-

ням внесених змін та нової редакції даного акту, тому подальший розвиток адміністративно-процедурного законодавства слід забезпечувати не тільки в зв'язку з формуванням правил позитивного сегмента адміністративних проваджень, а й з урахуванням кореспондуючих правил судового перегляду рішень, прийнятих в порядку адміністративної процедури.

Непрямими ознаками, які вимагають фіксації якщо не в основній дефініції, то в правилах здійснення безперечної адміністративної процедури слід визнати і важливі адміністративно-правові гарантії про забезпечення участі громадян в розгляді адміністративних справ юрисдикційними органами загалом і специфічно під час розгляду індивідуальних адміністративних справ.

Таким чином, для забезпечення зближення національного та європейського підходів в аспекті удосконалення безперечних адміністративних проваджень та розвитку розуміння безперечною адміністративної процедури потрібна розробка ряду проєктів законодавчих актів: Адміністративно-процедурного кодексу України з деталізованим описом сучасних правил адміністративної процедури і мотивації адміністративних актів, Закону України «Про підставах адміністративних проваджень», «Про адміністративні актах і договорах», «Про петиції приватних осіб» і ряду інших актів.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Розробка дефініції безперечної адміністративної процедури вимагає комплексного розгляду як проблем загального характеру, що належать до формування адміністративного процесу та основних його складових елементів в умовах формування певної адміністративної традиції, а також з урахуванням розвитку специфічних правил адміністративної процедури, пов'язаних в розвинених європейських країнах з правилами перегляду адміністративних актів, прийнятих з порушеннями правил мотивації, врахування думки громадян, ефективності адміністративних актів, їх визначення мети й відповідності компетенції адміністративних органів, визначеної на законодавчому рівні. В результаті проведеного наукового дослідження слід зробити висновок про допустимість формулювання авторського підходу до розуміння дефініції адміністративної безперечної процедури з урахуванням таких центральних ознак, як правила процедури, прозорості прийняття адміністративних рішень, участі приватних осіб, ефективності та результативності розгляду адміністративних справ уповноваженими адміністративними органами.

#### Список використаних джерел:

1. Спиридонов П.Е. Административный процесс как вид познания. Вестник Университета имени О.Ю. Кутафина. 2015. № 8. С. 221–228.
2. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. Москва : Изд-во СГУ, 2008.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. : Т.2 Особлива частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2005. 624 с.
5. Алімов Р.С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. податк. адмін. України, Акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2002. 16 с.