

УДК 342.9

Г. Ю. Калашніков

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Будівельна діяльність є «колиско» виникнення різного кола правовідносин. Однак, правові засади останньої визначають значний масив управлінських важелів, за допомогою яких держава підтримує та координує сферу будівництва. До великого числа останніх відносяться адміністративні процедури, розмаїття яких викликає необхідність встановлення їх поняття та класифікації. Тлумачення адміністративної процедури в сучасній науковій середі являє собою важливу проблематику, якою переймається велике коло вчених. Тому питання класифікації та сутності подібних процедур у сфері будівельної діяльності тісно переплітається із загальною юридичною теорією.

Стан дослідження проблеми. Поняття адміністративних процедур, а також їх класифікація неодноразово ставало предметом наукових досліджень. Зокрема йому приділяли увагу: К.В. Николин, С.Г. Братель, О.В. Кузьменко, А.Т. Козюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, С.Д. Хазанова, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, єдиного комплексного дослідження, присвяченого адміністративним процедурам у сфері будівельної діяльності так проведено і не було.

Мета дослідження полягає у формуванні теоретичної поліції щодо змісту та сутності адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності на основі загальнонаукових підходів в означеному напрямку, а також проведення їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Тлумачення адміністративної процедури в сучасній науковій середі являє собою важливу проблематику, якою переймається велике коло вчених. Тому питання класифікації та сутності подібних процедур у сфері будівельної діяльності тісно переплітається із загальною юридичною теорією.

Ведучи пошуки сутнісного ядра даного дослідження, вважаємо за необхідне, проаналізувати термін «процедура», «правова процедура» та «адміністративна процедура» безпосередньо. Зауважимо, що термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького «procedure» [1, с. 156] та латинського «procedo» [2, с. 234], що означає «проходжу або просуваю». В англійській мові термін «procedure» має значення «вперед, для просування, прогресу» [3, с. 2567].

В лексичному плані «процедура» визначається як: всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд; встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи; офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь тощо [4, с. 511; 5, с. 526; 6, с. 543]. В сфері програмування поняття «процедура» – це незалежна іменована частина програми, призначена для виконання певних дій, яка складається із заголовку і тіла [7].

У правовій сфері, термін процедура, у значенні правова процедура та адміністративно-правова процедура тлумачаться набагато ширше. Наприклад, під словом «процедура» у Юридичному словнику розуміється встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, обговорюють, ведуть справи, тощо [8]. Процедура, відповідно до Юридичної енциклопедії – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [9, с. 185-186].

Багато визначень терміну процедура або ж правова процедура наводили окремі вчені. Так, С.Г. Братель у своїй роботі стверджує, що процедуру слід розглядати крізь призму суспільних відносин; тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках [10, с. 100]. О.В. Кузьменко робить висновок, що процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [11, с. 15]. К.В. Николина відмічає, що процедура в сфері права, тобто, правова процедура – це особлива процедура, яка чітко викладена і закріплена в законах і підзаконних нормативних актах, являє собою нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності. Нормативний режим правових процедур припускає їх охорону від порушень правовими санкціями, що представляють собою вид і міру юридичної відповідальності. Процедура в праві має орієнтуюче значення для досягнення певної правової мети, тим самим гарантуючи правомірність і результативність юридичної діяльності [12, с. 19].

В свою чергу, поняття адміністративних процедур є відгалуженням загальної проблеми «процедурності» в праві в цілому. Відповідно до наукових тлумачень, наприклад, І.М. Лазарева, під адміністративною процедурою слід розуміти врегульовану нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, що направлені на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу [13, с. 122]. А.Т. Козюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник зазначають, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [14, с. 47]. С.Д. Хазанов вважає, що адміністративна процедура – це нормативно визначений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, що направлені на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [15, с. 59; 16, с. 122] Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов висловлюють думку, що адміністративна процедура – це різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, які визначають порядок і правила підготовки контрольно-наглядових діянь, що включає діловодство і різноманітні інші подібні управлінські дії. Зазначені управлінські дії, на їх думку, охоплюються поняттям адміністративно-процедурного процесу або адміністративно – процедурного провадження [17, с. 392–393].

На законодавчому рівні на сьогоднішній день не сформульовано визначення адміністративних процедур. Однак, зазначеним поняття оперують автори Проекту Закону «Про адміністративну процедуру» від 28.12.2018 № 9456. В тексті документу зазначається, що адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження. В свою чергу, адміністративне провадження – це сукупність процедурних дій, послідовно вчених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням прийнятого адміністративного акту (рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною/юридичною особою (особами)) [18].

Отже, на основі проведеного аналізу маємо можливість визначити ключові ознаки адміністративних процедур в цілому та адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності зокрема. Так, адміністративні процедури: по-перше, мають правовий характер, так як їх регламентуюча роль закріплюється у нормах права; по-друге, логічним завершенням адміністративної процедури є

прийняття відповідного адміністративного акту та вчинення тієї чи іншої владно-управлінської дії; по-третє, адміністративні процедури застосовуються уповноваженими на їх використання суб'єктами, які одночасно виступають учасниками адміністративних правовідносин, тобто, органами державної влади; по-четверте, адміністративні процедури є різнорідними та формують собою цілу сукупність владно-управлінських дій; по-п'яте, застосування адміністративних процедур тягне за собою настання визначених законом правових наслідків для тих осіб та організацій, які виступають об'єктом застосування даних процедур; по-шосте, зазначені процедури мають, як правило, безспірний, примусовий характер.

Враховуючи викладене, адміністративні процедури у сфері будівельної діяльності варто визначити, як закріплені законодавством України групи дій та операцій владно-управлінського характеру, використовуваних уповноваженими органами державної влади з метою регулювання адміністративно-правових відносин, що виникають в межах провадження будівельної діяльності.

Однією з важливих ознак адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності є їх різноманітність, що в цілому відповідає загальною юридичній теорії про багатовекторність даної категорії.

Так, наприклад, Н.В. Галіцина пропонує доволі розгорнуту систему критеріїв щодо класифікації адміністративних процедур в їх загальному вигляді. На думку вченої процедури в управлінсько-владній сфері поділяються наступним чином:

- 1) за функціональним призначенням (залежно від виду (спрямованості) діяльності публічної адміністрації): «зовнішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані» адміністративні процедури;
- 2) за наявністю чи відсутністю спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні;
- 3) за суб'єктами ініціативи: «заявні» та «втручальні» процедури;
- 4) за ступенем обмеження прав приватних осіб: дозвільні та повідомні;
- 5) за порядком здійснення адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури (формальні та неформальні);
- 6) в залежності від предмета діяльності публічної адміністрації (від мети, яка досягається застосуванням адміністративної процедури): правонадільючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [19, с. 34–49].

На думку М.В. Сілайчева, адміністративні процедури можуть бути розподілені на функціональні та організаційні. Під функціональними процедурами розуміються адміністративні процедури за участю непідлеглих приватних осіб, під

час яких найбільше повно реалізується управлінська функція держави при проведенні реєстрації, видачі ліцензій та інших дозволів, проведенні різних контрольних заходів. Організаційні процедури здійснюються в межах публічної адміністрації і містять у собі: внутрішньоорганізаційні процедури (підготовка актів управління, діловодство); процедури по взаємовідносинах із підлеглими організаціями; процедури по взаємовідносинах із іншими органами влади. Дана група процедур отримала назву «організаційні», тому що їхнє основне призначення – організація управління, можливість здійснення процедур із першої групи [20, с. 51–53].

Висновки. Отже, в сучасній науковій площині вчені, дослідження яких присвячено аналізу адміністративної галузі права виділяються різні групи адміністративних процедур, які можуть застосовуватись в тій чи іншій сфері державно-правового регулювання. На наш погляд, конструювання якоїсь базової моделі, яка буде виражати всі без винятку операції, що можуть застосовуватись у рамках адміністративного впливу на суспільні відносини не доцільно, враховуючи розмаїття, швидкість еволюції та нетиповість останніх. Так, ми вважаємо, що в кожній конкретній сфері державного правового регулювання підходи до класифікації адміністративних процедур мають будуватись, по-перше, на сутності таких процедур в межах відповідної галузі, по-друге – правових засадах, нормами якими визначено порядок їх застосування та суб'єктів реалізації. Враховуючи викладене, а також беручи до уваги юридичний базис правового регулювання в сфері будівельної діяльності в Україні, ми вважаємо, що у даному напрямку доречно виділити наступні види адміністративних процедур: дозвільні, реєстраційні та контрольні-наглядні.

Література

- Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.
- Юридичні терміни : тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін. ; за ред. В. Г. Гончаренка. К. : Либідь, 2003. 320 с.
- A Short Etymological Dictionary of modern English // Eric Partridge / Taylor&Francise Library – London and New York. 2006. 4218 p.
- Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Рус. яз., 1987. 750 с.
- Даль В. И. Толковый словарь живого ISSN 1995-6134176 великого русского языка : в 4 т. М. : Рус. яз., 1980. Т. 3. 588 с.
- Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. 2-е изд., испр. и доп. М. : Рус. яз., 1984. 614 с.
- Бородич Ю. С., Вальвачев А. Н., Кузьмин А. И. Паскаль для персональных компьютеров : Справочное пособие. Минск: высшэйшая школа, 1991. 365 с.
- Юридичний словник / за ред. академіків АН УРСР Б.М. Бабія, І.М. Коцького, члена-кореспондента АН УРСР В. В. Цветкова К., головна редакція Української Радянської енциклопедії академії наук Української РСР, 1974. С. 642.
- Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : «Укр. Енцикл.», 1998. С. 185-186.
- Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2/2014. С. 99-103.
- Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право». К., 2006. 32 с.
- Николина К. В. Юридична процедура: поняття, ознаки, види, місце в системі правових категорій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. В. Николина. К.: Б.В., 2011. 19 с.
- Лазарев И.М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: монография. М. 2004. 214 с.
- Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. К.: Прецедент. 2007. 531 с.
- Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация. *Юридический журнал*. 2003. № 1. С. 57–61.
- Басова Ю.Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11. С. 121–123.
- Административное право : учеб. / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 1999. 728 с.
- Про адміністративну процедуру: проект закону від 28.12.2018 № 9456. *Верховна рада України* : офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
- Галіцина Н.В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія / Н.В. Галіцина, Т.О. Коломосьць. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 290 с.
- Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры: дисертація / Моск. гос. юрид. акад. М., 2009. 218 с.

Анотація

Калашніков Г. Ю. До проблеми визначення поняття та видів адміністративних процедур у сфері будівельної діяльності. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених, узагальнено теоретичні підходи до визначення категорії «правова процедура». Акцентовано увагу на змісту терміну «адміністративна процедура» у доктринальній сфері. Наведено поняття адміністративних процедур в сфері будівельної діяльності. Здійснено класифікацію будівельних процедур в сфері будівельної діяльності, які запропоновано поділити на: дозвольні, реєстраційні та контрольно-наглядові.

Ключові слова: правові процедури, адміністративні процедури, будівельна діяльність, класифікація.

Аннотация

Калашников Г. Ю. К проблеме определения понятия и видов административных процедур в сфере строительной деятельности. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщены теоретические подходы к определению категории «правовая процедура». Акцентируется внимание на содержания термина «административная процедура» в доктринальной сфере. Приведено поня-

тие административных процедур в сфере строительной деятельности. Осуществлена классификация строительных процедур в сфере строительной деятельности, которые предложено разделить на: разрешительные, регистрационные и контрольно-надзорные.

Ключевые слова: правовые процедуры, административные процедуры, строительная деятельность, классификация.

Summary

Kalashnikov H. Yu. To the problem of defining the concept and types of administrative procedures in the field of construction. – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists, summarizes the theoretical approaches to defining the category of «legal procedure». Emphasis is placed on the meaning of the term «administrative procedure» in the doctrinal sphere. The concept of administrative procedures in the field of construction is given. The classification of construction procedures in the field of construction activities, which is proposed to be divided into: permitting, registration and control and supervision.

Key words: legal procedures, administrative procedures, construction activity, classification.