

УДК 342.95 (477)

С. К. Маліков

здобувач

Університету сучасних знань

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. У науковій літературі неодноразово акцентувалась увага на тому, що здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності є важливим і відповідальним процесом, від ефективності здійснення якого може залежати не просто благополуччя міста, а й життя та здоров'я людини. А відтак, дуже важливим є дотримання контролюючими суб'єктами адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності. Адже сам від їх дотримання залежить: по-перше, законність здійснення такого контролю та нагляду; а по-друге, його ефективність та результативність. Питання адміністративних процедур у різних сферах суспільних відносин розглядалось в контексті багатьох проблематик, однак у сфері містобудівної діяльності воно є малодослідженим, а відтак потребує більшої уваги як з боку науковців, так і з боку законодавця.

Стан дослідження. Питання адміністративних процедур неодноразово було у полі зору науковців в контексті різних проблематик. Зокрема йому приділяли увагу: Г.Г. Фаренюк, В.Г. Тарасюк, О.Л. Белоконь, А.М. Шевченко, Н.Є. Янущек, Ю.М. Сафонов, В.Р. Кравець, В.Г. Олюха, Л.В. Гуцаленко, О.М. Ключев, М.М. Коцупатрий, У.О. Марчук, О.М. Музичук, О.І. Миколенко, О.Т. Зима, О.М. Соловійова, І.В. Бойко, В.Д. Гвоздецький та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок варто відзначити, що питання адміністративних процедур є малодослідженим саме в контексті контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Саме тому метою статті є: надати авторське визначення поняття адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури дає змогу стверджувати, що незалежно від сфери суспільних відносин процедура – це певна послідовність дій які має вчинити суб'єкт для досягнення якоїсь мети. Втім, даний термін набуває своїх особливостей в залежності від галузей, в якій він використовується. Так, у правовій науці, доводить І.В. Боко, «процедура» – це регламентований юридичною нормою порядок вчинення дій або прийняття рішень у сфері правозастосування. Ключовою у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність по-

слідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату [1, с. 5]. Автори «Юридичної енциклопедії» вказують, «процедура» (франц. procedure, лат. procedere – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [2]. Відповідно до точки зору О.В. Яковенка, правова процедура – це особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, який забезпечує реалізацію норм матеріального права і заснованих на них матеріальних правовідносин і охороняється від порушень правовими санкціями [3, с. 7].

Ще один вчений, – О.С. Лагода, досліджуючи поняття процедура з правової точки зору відзначав, що під вказаною категорією слід розуміти регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування. Крім того, науковець вказує, даний термін характеризується такими ознаками: а) це попередньо визначена модель застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; б) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; в) межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; д) законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; е) ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [4 с. 13; 5].

В залежності від галузі права поняття процедури також набуває свої характерні властивості. Що ж стосується безпосередньо «адміністративної процедури», то в юридичній літературі сфор-

мовано чималу кількість підходів щодо його тлумачення, що в свою чергу призвело до відсутності єдиної думки стосовно змісту даної категорії. Так, О.В. Левченко пропонує розглядати адміністративну процедуру як встановлену законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акта, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [6, с. 110]. О.М. Бандурка вважає, адміністративна процедура – це передбачені спеціальним нормативно-правовим актом (кодексом, законом, положенням, інструкцією) послідовні, цілеспрямовані дії органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо: 1) гарантування реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, 2) виконання повноважень, покладених на органи державної влади, органи місцевого самоврядування або ж 3) завдань держави [7].

Ю.М. Фролов адміністративну процедуру визначає як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [8, с. 696]. До головних завдань адміністративних процедур науковець відносить: забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних та юридичних осіб з метою виконання обов'язків, забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин; сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб шляхом упорядкування їх діяльності; забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів; протидія зловживанню владою з боку органів виконавчої влади та інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємостосунків органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [8, с. 696].

І.В. Бойко зазначає, що адміністративна процедура – це структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів, спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління [1, с. 7]. Ознаками адміністративної процедури, на переконання автора, є такі: має правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; вміщує норми, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного

адміністрування, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб і унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи [1, с. 7-8]. На нашу думку визначаючи перелік характерних ознак адміністративної процедури, І.В. Бойко дещо ототожнює її з адміністративним процесом.

Розкриваючи характерні ознаки адміністративних процедур слід погодитись із точкою зору Н.В. Галіциної, яка на підставі аналізу низки наукових поглядів вчених виділяє наступні [9, 173-174]: 1) адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері. Саме за допомогою адміністративних процедур управлінській діяльності публічної адміністрації надається правова форма, що забезпечує чітке функціонування суб'єктів управління; 2) адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності. Застосування права – це владно-організуюча діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм; 3) адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій. Саме «позитивна» сторона адміністративної діяльності повинна одержати нормативне закріплення через адміністративні процедури; 4) адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб; 5) для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад. Однією із сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями. 6) адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, в свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [9, 173-174].

Досліджуючи поняття адміністративна процедура слід відзначити, що в юридичній

літературі точаться жваві дискусії з приводу того, як співвідноситься дана категорія із терміном адміністративний процес. А.П. Шергіна, А.А. Михайлова та інші вказують, що адміністративний процес – це правозастосування, тобто владна діяльність державних органів, яким законом надані відповідні повноваження, спрямована на досягнення не будь-якого, а чітко визначеного правового ефекту вирішення адміністративно – правових спорів та справ про правопорушення, а також протиправні діяння, які не являють собою великої суспільної небезпеки [10]. На переконання Ю.М. Козлова, адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність виконавчих органів (посадових осіб) з розгляду й вирішення різних індивідуальних адміністративних справ, які виникли у сфері державного управління, в порядку реалізації завдань і функцій виконавчої влади. Як зазначає автор, «...адміністративний процес являє собою сукупність адміністративних проваджень, що розрізняються за предметом регулювання». При цьому власне адміністративне провадження він детермінує як «...нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета» [11, с. 392; 12].

Розглядаючи зміст поняття «адміністративний процес» обов'язково слід навести точку зору В.П. Тимошук, який здійснюючи аналіз існуючих концепцій до розуміння даного терміну, серед основних із них виділяє: а) деліктну (адміністративно-деліктну), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу; б) юрисдикційну, яка зосереджує відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство; в) судочинну (стосується лише адміністративного судочинства); г) адміністративно-юстиційну (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); д) управлінську (вся діяльність органів публічної адміністрації); е) позитивно-управлінську (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); є) широку (всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [13, с. 34].

Тож, виходячи із вказаного вище, жодним чином не можна говорити про те, що терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» є тотожними. На необхідності розмежування цих понять також наголошує Ю.М. Фролов, обґрунтовуючи це недоцільністю поєднання

юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасній трактовці і розумінню адміністративної діяльності, призводячи до знецінювання змісту та значення самого поняття процесу у тому спеціальному юридичному сенсі, який історично склався та є прийнятим у законодавстві, на практиці та в науці. З іншого боку, уявляється, що поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяльності і його не слід ототожнювати з категорією «адміністративний процес». Процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що, за наявності об'єктивної необхідності, може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес». Отже, робить висновок автор, адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле [8, с. 694]. Підтримує тезу про доцільність використання двох термінів адміністративна процедура та адміністративний процес, а також їх розмежування і А.М. Школик. Автор вказує, що це зумовлено специфікою та надзвичайною широтою правових відносин, котрі забезпечуються нормами адміністративного права. У жодній іншій галузі права, підкреслює А.М. Школик, немає такого великого за обсягом предмета правового регулювання і настільки різних правових інститутів, що формують його зміст. Часткова неузгодженість з переважаючою у вітчизняній науці теорією держави і права позицією може з часом бути подолана з розвитком нових та удосконаленням наявних поглядів. Тим більше, що кожна, особливо базова галузь права, має право на формування власної правової доктрини, яка лише в ідеалі цілковито збігатиметься з загальною теорією [14, с. 191].

Висновок. Адміністративна процедура і адміністративний процес не є тотожними, в даному випадку процедура являється окремим інститутом адміністративного процесу. Так, якщо у рамках адміністративного процесу вирішуються якісь суперечки (адміністративні), то ключовим завданням адміністративної процедури є упорядкування діяльності системи контролюючих суб'єктів, з метою зробити її більш логічною та послідовно. Тож, узагальнюючи весь наведений вище матеріал можемо запропонувати авторське визначення адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності, під яким, на нашу думку, доцільно розуміти законодавчо визначену послідовність дій, які мають вчинити контролюючі суб'єкти підчас здійснення ними відповідної контрольно-наглядової діяльності. Наявність чітко визначеної процедури, окрім всього вказаного вище, забезпечує більш ефективне вирішен-

ня контрольно-наглядових завдань та виконання функцій уповноваженими органами у сфері містобудівної діяльності.

У підсумку наукового дослідження до найбільш характерних особливостей адміністративних процедур у сфері містобудівної діяльності слід віднести:

- особлива спрямованість адміністративної процедури контролю;
- вони спрямовані виключно на реалізацію контрольно-наглядових функцій уповноважених суб'єктів, вихід за межі яких тягне за собою настання юридичної відповідальності;
- обов'язковим учасником є орган державної влади, який наділений необхідною сукупністю контрольно-наглядових повноважень саме у сфері містобудівної діяльності;
- відносна стабільність стадій проведення контрольно-наглядових заходів незалежно від підконтрольного об'єкта;
- всі інші учасники правовідносин обов'язково повинні сприяти реалізації кожної стадії.

Література

1. Бойко І. В. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.» 1998. С. 185–186.
3. Яковенко О. В. Правовая процедура : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория права и государства» / О. В. Яковенко. Саратов, 1999. 22 с.
4. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Лагода Олександр Сергійович. Ірпінь, 2007. 187 с.
5. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Галіцина Наталя Вікторівна ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 248 с.
6. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями / О. В. Левченко // Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Випуск 2(8). С. 106–111.
7. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. Академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Х.:Золота миля, 2011. 584 с.
8. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.
9. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177.
10. Шергин А.П., Михайлов А.А., Фефилова В.Ф., Скворцов С.М. Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, М., ВНИИ МВД СССР, 1985. 145 с.

11. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.

12. Баб'як А.В. Адміністративно-процесуальні строки [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Баб'як Андрій Васильович ; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2005. 209 с.

13. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / Віктор Павлович Тимощук. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

14. Школик А. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // Вісник Львівського університету. Сер. : Юридична. 2014. Вип. 59. С. 185–193.

Анотація

Маликов С. К. Поняття та сутність адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та чинного законодавства України, наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні поняття адміністративних процедур контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності.

Досліджено як співвідносяться поняття адміністративна процедура та адміністративний процес, на основі чого дістала подальшого обґрунтування теза про те, що вони не є тотожними, в даному випадку процедура є окремим інститутом адміністративного процесу. Так, якщо у рамках адміністративного процесу вирішуються якісь суперечки (адміністративні), то ключовим завданням адміністративної процедури є упорядкування діяльності системи контролюючих суб'єктів, з метою зробити її більш логічною та послідовною.

Встановлено, що під адміністративною процедурою контролю та нагляду у сфері містобудівної діяльності варто розуміти законодавчо визначену послідовність дій, які мають вчинити контролюючі суб'єкти під час здійснення ними відповідної контрольно-наглядової діяльності. Наявність чітко визначеної процедури, окрім всього вказаного вище, забезпечує більш ефективне вирішення контрольно-наглядових завдань та виконання функцій уповноваженими органами у сфері містобудівної діяльності.

Визначено особливості адміністративних процедур у сфері містобудівної діяльності, зокрема: особлива спрямованість адміністративної процедури контролю; вони спрямовані виключно на реалізацію контрольно-наглядових функцій уповноважених суб'єктів, вихід за межі яких тягне за собою настання юридичної відповідальності; обов'язковим учасником є орган державної влади, який наділений необхідною сукупністю контрольно-наглядових повноважень саме у сфері містобудівної діяльності; відносна стабільність стадій проведення контрольно-наглядових заходів незалежно від підконтрольного об'єкта; всі інші учасники правовідносин обов'язково повинні сприяти реалізації кожної стадії.

Ключові слова: процедура, правова процедура, адміністративна процедура, порядок, адміністративний процес.

Аннотация

Маликов С. К. Понятие и сущность административных процедур контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности. – Статья.

В статье на основе анализа научных взглядов ученых и действующего законодательства Украины, приведены теоретическое обобщение и новое решение

научной задачи, заключающейся в определении понятия административных процедур контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности.

Исследовано как соотносятся понятия административная процедура и административный процесс, на основе чего получила дальнейшего обоснования тезис о том, что они не являются тождественными, в данном случае процедура является отдельным институтом административного процесса. Так, если в рамках административного процесса решаются какие-то споры (административные), то ключевым заданием административной процедуры является упорядочение деятельности системы контролируемых субъектов, с целью сделать ее более логичной и последовательно.

Установлено, что в административной процедуре контроля и надзора в сфере градостроительной деятельности следует понимать законодательно определенную последовательность действий, которые имеют поступить контролируемые субъекты во время осуществления ими соответствующей контрольно-надзорной деятельности. Наличие четко определенной процедуры, кроме всего указанного выше, обеспечивает более эффективное решение контрольно-надзорных задач и выполнения функций уполномоченными органами в сфере градостроительной деятельности.

Определены особенности административных процедур в сфере градостроительной деятельности, в частности: особая направленность административной процедуры контроля; они направлены исключительно на реализацию контрольно-надзорных функций уполномоченных субъектов, выход за пределы которых влечет наступления юридической ответственности; обязательным участником является орган государственной власти, который наделен необходимым совокупности контрольно-надзорных полномочий именно в сфере градостроительной деятельности; относительная стабильность стадий проведения контрольно-надзорных мероприятий независимо от подконтрольного объекта; все остальные участники правоотношений обязательно должны способствовать реализации каждой стадии.

Ключевые слова: процедура, правовая процедура, административная процедура, порядок, административный процесс.

Summary

Malikov S. K. The concept and essence of administrative procedures of control and supervision in the field of urban development. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the current legislation of Ukraine, the theoretical generalization and a new solution of the scientific problem, which consists in definition of the concept of administrative procedures of control and supervision in the field of urban development activity, is given.

It is investigated how the concept of administrative procedure and administrative process is related, on the basis of which the further justification of the thesis that they are not identical, in this case the procedure is a separate institute of the administrative process. Thus, if within the administrative process some disputes are resolved (administrative), the key task of the administrative procedure is to streamline the activities of the controlling entities, in order to make it more logical and consistent.

It was established that under the administrative control and supervision procedure in the field of urban development activities it is necessary to understand the legally determined sequence of actions, which should be performed by controlling entities during their respective supervisory and control activities. The presence of a clearly defined procedure, besides all of the above, provides for a more effective solution of supervisory tasks and the performance of functions by the competent authorities in the field of urban development.

The peculiarities of administrative procedures in the field of urban development are determined, in particular: the special focus of the administrative control procedure; they are directed solely at the implementation of control and oversight functions of authorized entities, the exit beyond which entails legal liability; obligatory participant is the state authority, which is endowed with the necessary set of control and supervisory powers precisely in the field of urban development activities; relative stability of the stages of control and supervision measures regardless of the subject of control; all other members of the legal relationship must necessarily contribute to the implementation of each stage.

Key words: procedure, legal procedure, administrative procedure, procedure, administrative process.