

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ПОЧАТКОВІЙ СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

ПРИСЯЖНЮК Олександр Анатолійович - докторант Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-3178-6809>

УДК: 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.55>

На сьогоднішній день, прискіплива увага спрямована саме на реалізацію компетенцій правоохоронних органів, на яких покладена основна функція – охорона прав, свобод та інтересів людини. Тому правовідносини, що виникають між цими органами мають бути чіткими, прозорими та належним чином врегульовані правовими актами. Саме таке завдання покладено на адміністративні процедури, які мають не лише забезпечити охорону та реалізацію прав людини, а й зменшити перепони бюрократичного характеру. Автор ставить за мету дослідження наявності дискреційних повноважень та їх меж на початковій стадії адміністративної процедури, підкреслюючи їх різноманітність, яке залежить як від виду органу, який досліджується, так і від визначення ключових критеріїв поділу адміністративних процедур. При цьому кожна процедура має свої підстави виникнення, чіткий порядок та строки розгляду. Крім того, на початковій стадії правоохоронний орган обмежений чіткими строками та підставами для прийняття відповідних рішень за наслідком аналізу заяви та документів, що надала особа. А можливість вибору запропонованого варіанту рішення за наслідками аналізу заяви обмежена чіткими умовами.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний розсуд, дискреційні повноваження, стадія адміністративної процедури, ініціювання справи, правоохоронні органи.

Постановка проблеми

Діяльність будь-якого суб'єкта владних повноважень, який діє в правовій площині, суворо регламентована чинними правовими нормами. При цьому слід зважати, що перелік адміністративних органів, що реалізують адміністративні процедури досить значний. Так само існує і велика кількість самих адміністративних процедур, які мають різний суб'єктний склад, завдання та порядок вирішення. Звичайно, правоохоронні органи діють у межах своїх повноважень, однак законодавець не може досконально регламентувати процедуру. Тому наявність можливості застосування адміністративного розсуду у кожному конкретному випадку дозволяє говорити про досягнення бажаного результату реалізації адміністративних процедур.

Мета дослідження

Стаття буде присвячена дослідженню поняття адміністративної процедури та її структури, а також визначенню наявності та меж дискреційних повноважень на початковій стадії адміністративної процедури. Окрему увагу буде приділено межах дискреційних повноважень на кожному етапі стадії стадія порушення (ініціювання) адміністративної справи.

Стан опрацювання проблематики

Слід зазначити, що питання пов'язані з дослідженням інституту адміністративних процедур стало предметом дослідження багатьох науковців. Наприклад, різні про-

позиції щодо удосконалення чинного законодавства пропонували В.Б. Авер'янов, А.Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, О.М. Бандурка, Т.О. Коломоєць, Я.Б. Михайлюк, М.О. Миколенко та ін. Однак питання щодо визначення меж дискреційних повноважень в адміністративній процедурі у діяльності правоохоронних органів поки що залишаються недостатньо дослідженими і потребує пошуку шляхів розв'язання.

Виклад основного матеріалу

Насамперед, слід зазначити, що сам термін процедура має іншомовне походження і в перекладі з латинської слово «procedo» означає «проходжу, просуваюся» [1, с. 470]. Оскільки зазначений термін на сьогоднішній день є вживаним відносно різних аспектів суспільного життя, в тому числі і в юриспруденції, то це сприяло виникненню в сучасній науці низки підходів до визначення терміну «процедура». В юридичній літературі часто зустрічаємо визначення правової процедури, під якою розуміють врегульований нормою права порядок (послідовністю) здійснення юридично значущих дій у тій чи іншій сфері суспільного життя, які мають юридичне значення й наслідки [2, с. 183]. В той же час Ю. Ю. Басова вважає, що під адміністративними процедурами варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [3, с. 123].

Цю позицію підтримує і О. Миколенко, стверджуючи, що адміністративну процедуру доцільно розглядати як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [4, с. 29].

Разом з тим, юридична процедура може регулюватися нормами різних галузей права, що безперечно, впливає на її зміст та порядок реалізації. Якщо говорити про адміні-

стративне законодавство, то слід зазначити, що на сьогоднішній день існує велике різноманіття поглядів на визначення поняття «адміністративна процедура». Вони обумовлені різними підходами до розуміння змісту адміністративного процесу та визначенням предмету адміністративного процесу. З одного боку, ряд вчених стверджує, що адміністративні процедури є складовою частиною адміністративного процесу.

Однак, окремі науковці переконані в тому, 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, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле [5, с. 694].

Крім того, здебільшого адміністративні процедури можуть слугувати:

- правовому захисту конкретних зачеплених ними осіб;
- покращенню підстав для прийняття адміністративних рішень;
- представленню інтересів ширшого кола учасників;
- інформуванню й активізації громадськості;
- спрощенню публічно-адміністративної діяльності завдяки утворенню рутинної практики;
- кращому узгодженню позицій між відповідними органами публічної адміністрації [6, с. 420].

При цьому, кожна процедура має свою внутрішню будову, яка включає в себе стадії, що являються первинними складовими адміністративної процедури, етапи та процесуальні дії, які об'єднані спільною метою та спрямовані на досягнення певного результату. Слід зауважити, що серед науковців не було єдиного підходу щодо визначення видів стадій адміністративних

процедур. Наприклад, С. Вітвіцький, досліджуючи контрольні процедури, виокремлює наступні стадії державного контролю діяльності публічної адміністрації: 1) стадія підготовки, у межах якої збирається інформація про фактичний стан діяльності публічної адміністрації, розробляється план проведення контрольних заходів, їх ресурсного забезпечення, визначаються напрями взаємодії між суб'єктами контрольної діяльності, проводяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); 2) аналітична стадія, під час якої встановлюється відповідність діяльності публічної адміністрації, що піддана контролю, чинному законодавству. У межах цієї стадії порівнюється реальний стан справ із правилами, встановленими чинним законодавством; 3) стадія прийняття рішення підготовки акта, висновку тощо) за результатами аналітичної діяльності, доведення його до адресата; 4) стадія перевірки виконання рішення, під час якої визначається ступінь виконання правових вимог, передбачених у рішенні [7, с. 202–203].

Разом з тим, вважаємо за доцільне зупинитися саме на такому поділі стадій адміністративних процедур:

1. стадія порушення (ініціювання) адміністративної справи;
2. стадія розгляду справи й прийняття по ній рішення (адміністративного акта);
3. стадія оскарження адміністративного акта і перегляд справи (факультативна стадія);
4. стадія виконання адміністративного акта.

Безперечно, кожна взята окремо стадія адміністративної процедури має свою внутрішню будову, яка складається з певної кількості етапів та окремих процесуальних дій, які реалізуються в певному часовому проміжку. В свою чергу, процесуальна дія досить часто визначається науковцями як врегульована нормами адміністративного процесуального права діяльність учасників адміністративного процесу з питань захисту прав, свобод та інтересів громадян, прав та інтересів юридичних осіб, розгляд і розв'язання конкретних адміністративних справ [8, с. 130]

Між тим слід підкреслити, що кожна окрема стадія має особливе значення для конкретної процедури, оскільки вона дозволяє вибудувати логічні взаємозв'язки з кожною наступною стадією адміністративної процедури та визначити напрямок розвитку процедури. Таким чином можна стверджувати, що кожна попередня стадія вимуровує підґрунтя для наступної стадії. Крім того, кожна стадія має свої специфічні завдання, регулює послідовність вчинення процесуальних дій, дотримання процесуальних строків та спрямована на досягнення загальної мети адміністративної процедури.

Слід зазначити, що стадії адміністративних процедур наділені характерними рисами, серед яких доцільно визначити наступні: - по-перше, кожна із стадій адміністративних процедур має свої конкретні цілі, що є властивими тільки їй та сприятимуть досягненню загальних цілей процедури щодо вирішення і розв'язання адміністративної справи та реалізації (захисту) прав та свобод у сфері публічного управління, прийняттю нормативних управлінських актів та відповідно врегулюванню відносин у сфері публічного управління. Наявність таких цілей є одним із важливіших критеріїв відособлення певної сукупності процедурних дій в окрему стадію адміністративної процедури. З іншого боку, виокремлення за цим критерієм стадій адміністративної процедури служить правильному їхньому розумінню, нормативному закріпленню та реалізації;

- по-друге, на різних стадіях адміністративних процедур склад учасників може змінюватися, крім того, частина їхніх процедурних прав і обов'язків реалізується лише на певних стадіях процедури;

- по-третє, кожна стадія адміністративних процедур, як послідовність дій, реалізується у часі. Розподіл адміністративних процедур на стадії – стадійність – є логіко-часовою характеристикою адміністративних процедур. Вкрай важливим є законодавчо чітко визначити та встановити конкретні процедурні строки, у межах яких вчиняються процедурні дії, що належать до певної конкретної стадії;

- по-четверте, стадії адміністративних процедур, як правило, закінчуються оформ-

ленням певного правового документа – процедурного рішення чи іншого процедурного документа або безпосередньо рішення в адміністративній справі або нормативного акта, в якому закріплюються результати, що досягнуті при здійсненні процедурних дій на певній стадії чи при здійсненні адміністративної процедури в цілому. [9, с. 42–43].

Разом з тим слід зважати, що метою є не лише дослідження зазначених стадій, а й визначення меж дискреційних повноважень адміністративного органу на кожній із них. При цьому, говорити про дискрецію доцільно з двох аспектів. З однієї сторони, маємо на увазі певну альтернативу вибору способів та засобів реалізації завдань конкретної процедури в межах компетенції правоохоронного органу, окресленими правовими нормами. З іншого ракурсу - адміністративний орган абсолютно не має альтернативи щодо прийняття певного рішення чи вчинення конкретних дій. Адже законодавець очікує від нього відповідну реакцію на звернення особи і орієнтується, насамперед, на задоволенні її потреб в рамках вимог правових норм. В зв'язку з цим є потреба в детальному дослідженні кожної стадії окремо.

Також доречно зауважити, що законодавець лише в загальних рисах визначає, які процесуальні дії мають відбуватися на цій стадії, не ділячи її на певні етапи. Вважаємо, що першим етапом на даній стадії виступає ініціювання початку адміністративної процедури. Так, ст. 37 Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає перелік підстав для порушення процедури, а саме: 1) виконання адміністративним органом його повноважень, визначених законом; 2) настання події, визначеної законом як підстава для прийняття адміністративного акта; 3) порушення права, свободи чи законного інтересу особи або публічного інтересу, виявлене адміністративним органом [10].

Водночас необхідно зазначити, що законодавець не проводить розмежування наявності приводу та підстав порушення процедури, а навіть отожднює ці два поняття. На нашу думку, порушення прав громадян чи неналежне виконання адміністративним органом повноважень не може бути одно-

часно і приводом і підставою. Так, підставою виступає певний факт, наявність якого утворює, змінює чи припиняє певні правовідносини. Слід погодитися з позицією О.Ф. Скакун, яка зауважила, що юридичний зміст факту породжує суб'єктивне юридичне право з однієї сторони та суб'єктивний юридичний обов'язок і суб'єктивну юридичну відповідальність з боку посадових осіб [11, с. 350]. Разом з тим, цього не достатньо для того, щоб мова велася саме про початок процедури. Для цього потрібний привід. Ототожнюючи їх з підставами законодавець виділяє лише два приводи:

1) за заявою особи щодо забезпечення реалізації її права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку, у тому числі щодо отримання адміністративної послуги;

2) за ініціативою адміністративного органу, у тому числі, у порядку здійснення ним інспекційного (контрольного, наглядового) повноваження [10].

Якщо звернути увагу на перший привід, то вбачається, що він поглинає в себе можливість звернення до відповідного адміністративного органу не тільки заінтересованої особи чи її представників, які наділені певними обов'язками. Мова може вестися також про відповідну реакцію засобів масової інформації, громадських об'єднань чи інших осіб, що виявили порушення прав та свобод громадян чи мають реагувати на певні факти відповідно їх повноважень.

Підтвердженням такої позиції є положення правової норми Закону, щодо способу подання заяви з вимогою прийняти адміністративний акт з метою забезпечення реалізації її права, свободи або законного інтересу, виконання нею визначеного законом обов'язку, якщо вважає, що розгляд і виконання такої вимоги належить до компетенції адміністративного органу. Так, вона (заява) може бути подана як однією особою (індивідуальна заява), так і групою осіб (колективна заява) [10]. Безперечно, що особа самостійно обирає форму заяви і, як правило, відносно в довільній формі викладає її зміст з урахуванням певних вимог. Насамперед мова йде про:

1) найменування адміністративного органу, до якого вона подається;

2) відомості, достатні для встановлення особи заявника, його контактні дані (прізвище, власне ім'я, по батькові (за наявності) або найменування особи, адреса місця проживання/перебування, місцезнаходження, номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, інші контактні дані). У разі подання заяви представником заявника в ній додатково зазначаються такі самі відомості стосовно представника;

3) зміст вимоги заявника;

4) дату складення заяви [10].

Слід зважати, що в залежності від специфіки предмету звернення можуть бути визначені і інші обов'язкові вимоги. Однак, на цьому етапі адміністративний орган обмежений в дискреційних повноваженнях, оскільки не має права відмовляти в поданні такої заяви чи прийнятті та її реєстрації.

Разом з тим, після надходження заяви з певними вимогами ми можемо говорити про початок наступного етапу - здійснення аналізу заяви та документів, що до неї додаються. З одного боку, на цьому етапі адміністративний орган має можливість діяти на власний розсуд, опираючись при цьому на положення чинного законодавства. Так, на етапі аналізу заяви можливо прийняти наступні рішення:

1) залишити заяву без руху;

2) надіслати заяву за належністю;

3) відмовити у прийнятті заяви до розгляду.

4) почати провадження

Варто зазначити, що з одного боку виникає враження, що правоохоронний орган наділений дискреційними повноваженнями і може на власний розсуд вибрати відповідне рішення. В той же час, за кожним із запропонованих рішень закріплені чіткі підстави для його прийняття, що суттєво обмежує свободу розсуду уповноваженої особи. Адже ще раз нагадаємо, що суб'єкт владних повноважень діє виключно в рамках його компетенції та виключно в порядку і спосіб, визначений законом. Так, наприклад, для того щоб посадова особа могла прийняти рішення про залишення заяви без руху, в ній мають бути допущено порушення вимог щодо

оформлення цієї заяви. Чітким обмеженням виступають і закріплені процесуальні строки для передачі заяви за належністю. Адже правильне визначення суб'єктів певних правовідносин має сприяти глибокому науковому тлумаченню місця окремого суб'єкта в конкретних правовідносинах для того, щоб комплексом прав та обов'язків врівноважити їх статус і запобігти можливим правопорушенням з боку суб'єктів та учасників правовідносин [12, с. 65]. Наразі, заява невідкладно, а за наявності обґрунтованих причин - не пізніше п'яти робочих днів, надсилається за належністю до іншого адміністративного органу для розгляду по суті, про що в той самий день письмово повідомляється заявник [10].

Крім того, законодавець чітко визначив і підстави для відмови у прийнятті заяви до розгляду, а саме це має бути:

1) анонімна заява (заява, із змісту якої неможливо встановити особу заявника);

2) повторна заява (заява, подана до того самого адміністративного органу тим самим заявником з того самого питання), за умови що попередня заява була вирішена по суті, крім випадку зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);

3) заява, в якій порушено питання, яке станом на день подання заяви до адміністративного органу розглядається судом або щодо якого ухвалено судові рішення про відмову в задоволенні вимог заявника, крім випадків зміни істотних для вирішення справи обставин (умов);

4) заява, що стосується суспільних відносин, на які не поширюється дія цього Закону;

5) заява, в якій не викладено зміст вимоги заявника, вжито ненормативну лексику та/або образливі висловлювання;

6) заява, що містить заклики, спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення [10].

Висновок

Таким чином можна зробити висновок, що порушення (ініціювання) адміністративної справи – це початкова стадія адміністративної процедури, що спрямована на виявлення можливості та доцільності здійснення подальшого провадження та характеризується практичною відсутністю можливості розсуду в правоохоронного органу на цьому етапі. Оскільки останній обмежений чіткими строками та підставами для прийняття відповідних рішень за наслідком аналізу заяви та документів, що надала особа. А можливість вибору запропонованого варіанту рішення за наслідками аналізу заяви обмежена чіткими умовами.

Література

1. Словник іншомовних слів / уклад. Морозов С.М., Шкарапута Л.М..К.:Наукова думка.2000. 680 ст.
2. Ігонін Р.В., Вікторчук М.В. Поняття та особливості адміністративних послуг. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2019. Вип. 2 (86). С. 182–190.
3. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура» / Ю. Ю. Басова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 11. Том 1. С. 121-123. (Серія : Юриспруденція)
4. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис ... д-ра юрид. наук. 12.00.07 : Запоріжжя, 2011. 40 с
5. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.
6. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права.. К.: К.І.С., 2009. 552 с.
7. Вітвіцький С.С. Уніфікація процедур державного контролю діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 4. С. 195–203.
8. Демський Е. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Е. Демський. К. : Юрінком Інтер, 2008.– 496 с
9. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. 288 с.

SUMMARY

Every rule-of-law state is interested in creating effective mechanisms for the implementation of legal norms, which will allow maintaining the state of law and order in all spheres of public life. In connection with this, first of all, there is a need to regulate the mechanism of implementation of administrative procedures. At the same time, careful attention is directed precisely to the implementation of the competence of law enforcement agencies, which are entrusted with the main function – protection human rights, freedoms and interests. Therefore, the legal relations arising between these bodies should be clear, transparent and properly regulated by legal acts. This is exactly the task assigned to administrative procedures, which should not only ensure the protection and realization of human rights, but also reduce obstacles of a bureaucratic nature. The author aims to study the presence of discretionary powers and their limits at the initial stage of the administrative procedure. The work concludes that the volume of administrative procedures implemented by law enforcement bodies is diverse in its content. Their variety depends both on the type of body under investigation and on the definition of key criteria for the division of administrative procedures. At the same time, each procedure has its own reasons for occurrence, a clear procedure and terms of consideration. In addition, at the initial stage, the law enforcement body is limited by clear deadlines and grounds for making relevant decisions as a result of the analysis of the statement and documents provided by the person. And the possibility of choosing the proposed version of the decision based on the consequences of the analysis of the application is limited by clear conditions.

Key words: administrative procedure, administrative discretion, discretionary powers, stage of administrative procedure, initiation of the case, law enforcement agencies.

10. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

11. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Скакун О.Ф. Харків: 2001. 644 с.

12. Фурса С.Я., Щербак С.В. Виконавче провадження в Україні. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2002. 480 с.