

УДК 342.9

СКРИПА Є.В.

СУТНІСТЬ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених, надано авторське визначення поняття адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті, яке запропоновано розуміти як нормативно встановлені види діяльності (групи адміністративних дій), здійснювані суб'єктами, що за своїм правовим статусом мають відповідне право на їх реалізацію, кінцевою метою яких є забезпечення та підтримка належного рівня безпеки на автомобільному транспорті. Запропоновано авторську класифікацію відповідних адміністративних процедур.

***Ключові слова:** процедура, адміністративна процедура, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт.*

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, сформулировано авторское определение понятия административных процедур в сфере обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, под которым предложено понимать нормативно установленные виды деятельности (группы административных действий), осуществляемые субъектами, которые в силу своего правового статуса имеют соответствующее право на их реализацию, и конечной целью которых является обеспечение и поддержание надлежащего уровня безопасности на автомобильном транспорте. Предложена авторская классификация соответствующих административных процедур.

***Ключевые слова:** процедура, административная процедура, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт.*

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the author's definition of the concept of administrative procedures in the field of safety in road transport is provided, which suggests to understand the normatively established types of activities (groups of administrative actions) carried out by actors who, by virtue of their legal status, have the corresponding right for their implementation, the ultimate goal of which is to provide and maintain an adequate level of safety in road transport. The author's classification of the relevant administrative procedures is proposed.

***Key words:** procedure, administrative procedure, safety, road transport.*

Вступ. Регулюючий вплив держави на ту чи іншу сферу суспільного життя виражається в сукупності пов'язаних між собою дій, спрямованих на досягнення низки заздалегідь визначених, стратегічних або тактичних цілей. Прояв такої діяльності може набувати різних форм, зміст яких варіюється залежно від вектора державної діяльності, суб'єктів, на яких спрямовано вплив, завдань, які потребують вирішення, особливостей нормативного закріплення тощо. Яскравим прикладом є адміністративні процедури, які провадяться в різних сферах, наприклад, у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті. Приналежність до конкретного «поля застосування» наділяє останні та їх різновиди специфічними ознаками. Саме тому визначення сутності та видів адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті має велике теоретичне та практичне значення.

Окремі проблемні питання адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті у своїх наукових працях розглядали: В. Тарасов, О. Салманова, В. Га-

© СКРИПА Є.В. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

лунько, В. Олефір, М. Пихтін, В. Тимошук, С. Братель, Ю. Тихомиров, Е. Талапін, Д. Сирота, В. Кікінчук, А. Луцик, М. Морозова та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових робіт, комплексного дослідження сутності та видів адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті немає.

Постановка завдання. Мета статті – визначити сутність та види адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті.

Результати дослідження. У найбільш загальному розумінні процедура – це сукупністю дій, поєднаних єдиною кінцевою метою, порядок та особливості реалізації яких чітко регламентовано. Тобто процедура – це фактично модель, незмінний шаблон якоїсь діяльності. Проте дане визначення лише частково розкриває сутність адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті, оскільки їхня сутність є ширшою.

В юридичній науці досить давно точаться численні дискусії щодо питання, чим є адміністративна процедура загалом? У багатьох країнах світу дана категорія є невід’ємною частиною правової системи та визначається в положеннях офіційних документів. На території нашої держави категорія «адміністративна процедура» досі є лише суто теоретичною, не відображається в законодавчій базі. Як зазначає Ю. Фролов, багато авторів пропонують досить складні, суперечні концепції щодо визначення змісту наведеного поняття. Крім того, на підставі аналізу юридичної літератури вчений звертає увагу на те, що деякі автори вважають адміністративну процедуру витоком процесу; деякі, навпаки, розглядають процес як різновид процедури (причому найбільш досконалий), інші взагалі не розмежовують терміни «процес» і «процедура», вважають дані поняття рівнозначними; нарешті, низка вчених аналізують адміністративні процедури як складову частину (елемент) адміністративного процесу [1, с. 112–113]. Є безліч тлумачень категорії «адміністративна процедура». Наприклад, А. Селіванов адміністративною процедурою вважає порядок застосування норм матеріального права [2].

О. Салманова розуміє адміністративну процедуру як сукупність послідових дій суб’єкта владних повноважень із реалізації поставлених перед ним завдань, що здійснюється відповідно до законодавства та спрямована на забезпечення фізичних та юридичних осіб можливістю реалізації їхніх прав, свобод та законних інтересів [3, с. 313]. Схоже визначення пропонує В. Галунько, який вважає, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства і держави [4, с. 276].

Найбільш детально розглянув поняття «адміністративна процедура» В. Тимошук у своїй праці «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України». Він порівнював поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес». У результаті наукового дослідження вчений пропонує таке визначення: адміністративна процедура – «установлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ». В. Тимошук вважає, що адміністративна процедура не стосується внутрішньоорганізаційної діяльності адміністрації, але повинна забезпечити дотримання законності порядком розгляду і вирішення адміністративних справ. Тому законодавче регулювання в цій сфері має бути організоване найефективнішим способом, з огляду на міжнародний досвід і міждисциплінарні зв’язки [5, с. 24].

Для формулювання об’єктивної наукової позиції щодо сутності адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті доречно також розглянути погляди закордонних учених на зміст категорії «адміністративна процедура». Наприклад, російські науковці, зокрема С. Хазанов, визначають адміністративну процедуру як нормативно встановлений послідовний порядок реалізації адміністративно владних повноважень, спрямований на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [6, с. 59]. Подібної думки дотримується Е. Талапіна, яка визначає адміністративну процедуру ще більш широко – як «установлений порядок послідовно здійснюваних дій суб’єктів адміністративного права для реалізації їхніх прав і обов’язків» [7, с. 19].

О. Беркутова, І. Лазарев розуміють адміністративну процедуру як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, спрямовану на реалізацію їхніх повноважень у взаємовідносинах із непередбачуваними їм громадянами й організаціями, що не пов’язана з розглядом суперечок або застосуванням примусових заходів [8]. М. Морозова зазначає, що адміністративна процедура – це нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічного управління, спрямованих на реаліза-

цію їхніх повноважень із розгляду і вирішення підвідомчих адміністративних справ або виконання управлінських функцій у механізмі захисту прав громадян та юридичних осіб [9, с. 73].

Отже, аналіз національних та закордонних юридичних джерел показав відсутність єдиного підходу до розуміння змісту категорії «адміністративна процедура». У процесі її тлумачення вчені вживають різні терміни для характеристики сутності останньої: «модель», «порядок», «нормативно встановлена діяльність», «послідовність», «сукупність управлінських дій та рішень» тощо. Зазначений аспект дозволяє провести паралелі між різними науковими концепціями та сформулювати на основі цього авторський висновок. Отже, у класичному вигляді адміністративна процедура – це група послідовних законних дій уповноважених на те органів для реалізації визначених законодавством функцій. Адміністративні процедури у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті являють собою нормативно встановлені види діяльності (групи адміністративних дій), здійснювані суб'єктами, що за своїм правовим статусом мають право на їх реалізацію, кінцевою метою яких є забезпечення та підтримка належного рівня безпеки на автомобільному транспорті. До характерних особливостей адміністративних процедур у зазначеній сфері варто віднести такі:

- адміністративна галузь виникнення та застосування. Адміністративні процедури у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті в будь-якому разі реалізуються в межах владних управлінських правовідносин, тобто передбачають застосування всього масиву адміністративного інструментарію, аж до примусу;

- чітке коло суб'єктів. Здійснення відповідних адміністративних процедур є виключною прерогативою лише тих органів державної влади, на яких чинним законодавством покладено такий обов'язок;

- цілеспрямованість. Реалізація адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті відповідає функціональним напрямкам роботи держави в особі окремих органів та їх посадових осіб у зазначеному аспекті, а також спрямована на видання адміністративного акта, який є юридичним фактом, що породжує, змінює або припиняє правові відносини відповідного типу;

- документальна вираженість. Адміністративні процедури – це не абстрактні завдання, а конкретний набір дій, виконання яких здебільшого передбачає оформлення відповідного кола офіційних документів, згідно із правилами діловодства окремо взятого державного органу;

- системність. Адміністративні процедури у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті являють собою різні структурні групи дій, кожна з яких забезпечує досягнення якоїсь окремої мети.

Відповідно до останньої особливості, можливим та логічним буде окреслення видів адміністративних процедур у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті. В юридичній науці дане питання практично не висвітлювалося, водночас воно є відгалуженням більш широких наукових теорій щодо класифікації адміністративних процедур в їх загальному масиві. Сьогодні є безліч класифікацій, а отже, можна виділити багато різних видів адміністративних процедур. Так, в закордонному адміністративному праві однією з підстав для класифікації адміністративної процедури називають наявність спору у відносинах між адміністративним органом та приватною особою. Адміністративні процедури поділяють на безспірні (неповозні, «неюрисдикційні») – це звичайна адміністративна діяльність без «юрисдикційного» розгляду спору, та спірні (повозні) – порядок розгляду та вирішення адміністративним органом спору, тобто те, що в нашому праві називається адміністративним оскарженням. Поняття неповозної адміністративної процедури трапляється в наукових працях Ж. Зіллера [10, с. 20–23].

Ознаками, що вирізняють юрисдикційну (повозну) процедуру, є такі: порядок діяльності юрисдикційних органів; регулювання порядку взаємовідносин сторін у конфлікті; змагальність сторін; регулювання порядку застосування санкцій матеріальних норм; високий рівень правової регламентації; кінцевий результат – ухвалення правозастосовного акта [11, с. 215]. Характерні ознаки неюрисдикційної процедури такі: відсутність санкцій під час правового регулювання; встановлений порядок діяльності органів публічного адміністрування; відсутність спору, що призводить до необхідності здійснення адміністративно-управлінської діяльності тощо [11, с. 215–216].

Наведена класифікація, безперечно, має раціональне зерно, проте не є основоположною серед багатьох інших. У цьому ж аспекті не менш цікавим є погляд П. Кононова, який виділяв такі види адміністративних процедур: реєстраційні; ліцензійно-дозвільні; правопредставницькі; екзаменаційно-конкурсні; експертно-посвідчувальні; заохочувальні; службово-призовні

[12, с. 96–108]. Досить обґрунтовану класифікацію надає Ю. Тихомиров, який вважає, що адміністративні процедури поділяються на такі: організаційні (розподіл обов'язків, регламент взаємовідносин); ухвалення рішень (правових актів, усних рішень); використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування); вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових); делегування повноважень; вчинення юридичних дій (ліцензування тощо); координація тощо [13].

У науковій літературі трапляються специфічні за змістом класифікації, у межах яких наводяться адміністративні процедури, притаманні якійсь конкретній сфері державної діяльності. Таку класифікацію наводить у своєму дисертаційному дослідженні Д. Сирота, відповідно до якої адміністративні процедури поділяються на заявні та втручальні. Такий поділ адміністративних процедур пов'язаний із правом того або іншого суб'єкта ініціювати початок адміністративної процедури. Так, якщо адміністративну процедуру розпочинає суб'єкт публічного управління, то вона набуває характеру втручання в права, свободи та законні інтереси приватних осіб. У межах такої процедури, як зрозуміло, знаходить прояв владна компетенція того або іншого суб'єкта, під час реалізації якої виникають адміністративно-управлінські відносини. Що ж до заявної процедури, то право ініціювати її початок належить вже не суб'єкту публічного управління, а приватній особі, яка в межах процедур даного виду може реалізувати (забезпечити) свої права, свободи та законні інтереси, що зумовлює появу, зміну або припинення адміністративно-сервісних відносин [14, с. 54–55]. До адміністративних процедур, притаманних правоохоронній сфері, науковці відносять такі: пов'язані з ухваленням правового акта; адміністративні процедури проходження служби; ініційовані суб'єктом владних повноважень; процедури забезпечення працівників правоохоронних органів тощо [15]. А. Луцик до адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності Державної фіскальної служби України, відносить такі процедури: організаційні; нормотворчі; адміністративні; інформаційні; контрольно-наглядові; адміністративно-управлінські; адміністративні процедури, пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій; адміністративні процедури, пов'язані з розглядом пропозицій і заяв, що надходять від фізичних і юридичних осіб; адміністративні процедури спрямовані на координацію і взаємодію структурних підрозділів [16, с. 59].

Висновки. Отже, вищезазначене доводить відсутність єдиної наукової думки щодо класифікації адміністративних процедур. На нашу думку, це пов'язано з тим, що в межах окремого типу державної діяльності застосовується специфічний, нетиповий для інших галузей набір процедур, який відповідає напрямку та змісту такої діяльності. У підсумку дослідження вважаємо доцільним запропонувати класифікацію адміністративних процедур у галузі гарантування безпеки на автомобільному транспорті, зважаючи на особливості останньої, найбільш характерними з яких є такі: жорсткий імператив, особлива важливість такої сфери, бо йдеться саме про безпеку на автомобільному транспорті, а також концентрація в ній значного обсягу найважливіших правовідносин, у межах яких громадяни реалізують надані їм Конституцією та законодавством права. У зв'язку із цим виділяємо такі види адміністративних процедур: реєстраційні, дозвільні та контрольно-наглядові.

Список використаних джерел:

1. Тарасова В. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. Советское государство и право. 1973. № 11. С. 111–115.
2. Селіванов А. Адміністрування податків: нові проблеми в адміністративному та фінансовому праві України. Право України. 2002. № 2. С. 35–36.
3. Салманова О. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України: дис.; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 445 с.
4. Галунько В., Олефір В., Пихтін М. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
5. Тимошук В. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К.: Факт, 2003. 496 с.
6. Хазанов С. Административные процедуры: определение и систематизация. Российский юридический журнал. 2003. № 1.
7. Помазуев А. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации: дисс. М.: РГБ, 2007. 249 с.
8. Лазарев И. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дисс. М., 2002.

9. Морозова М. Административные процедуры в деятельности таможенных органов Российской Федерации и их правовая значимость в условиях интеграции России в единое экономическое производство. Административное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 70–74.
10. Зеленцов А. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: учеб. пособие. М.: Изд-во РУДН, 2002. 190 с.
11. Братель С. Класифікація адміністративних процедур. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2014. Т. 14. С. 214–220.
12. Кононов П. Административное право. Общая часть: курс лекций. Киров, 2002. 416 с.
13. Тихомиров Ю., Талапін Е. Адміністративні процедури і право. Журнал російського права. 2002. № 4. С. 3–13.
14. Сирота Д. Кореспондуючі права і обов'язки громадянина та працівника міліції: адміністративно-правовий аспект: дис.; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 192 с.
15. Кікінчук В. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: сутність та види. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. Вип. 4 (47). С. 238–245.
16. Луцик А. Внутрішньоорганізаційні адміністративні процедури як елемент функціонування державної фіскальної служби України. Часопис Академії адвокатури України. 2014. № 3 (24). С. 56–60.