

Е. О. Марковакандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры юридических дисциплин
Сумского филиала

Харьковского национального университета внутренних дел

К ВОПРОСУ ОБ ОБЪЕКТИВИЗАЦИИ РЕЗУЛЬТАТОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

В статье автор исследует вопрос, связанный с формой объективизации результатов административной процедуры. Эффективность использования органами публичной администрации форм управленческой деятельности обеспечивается установлением их процессуальной формы. Управленческая деятельность в целом и, в частности, административно-процедурная должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов индивидуальных актов, процедуры принятия, контроля за исполнением. Эффективность использования органами публичной администрации форм управленческой деятельности обеспечивается установлением их процессуальной формы. Управленческая деятельность в целом и, в частности, административно-процедурная должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов индивидуальных актов, процедуры принятия, контроля за исполнением. Деятельность органов в административной процедуре осуществляется именно посредством административно-процедурной формы, которая связана с позитивными действиями, разрешением бесспорных индивидуальных дел, с принятием индивидуальных правоприменительных административных актов. Она регулирует взаимодействие в рамках правоотношения двух субъектов по схеме «частное лицо – должностное лицо (административного органа)» или наоборот.

В рамках исследования данного вопроса мы пришли к выводу о том, что необходимо ввести в научный оборот понятие «форма административно-процедурной деятельности» с целью исключения путаницы и дуальности в понимании «процессуальной формы». Автор предлагает, в рамках своего исследования, использовать понятие формы административно-процедурной деятельности органов публичной администрации как способа объективизации результатов процедуры.

Проведя компаративистский обзор на предмет существующих форм объективизации результатов административной процедуры, считаем необходимым выделить общее и специальные формы.

Ключевые слова: административная процедура, форма административно-процедурной деятельности, объективизация.

Постановка проблемы. В нашем исследовании мы рассматриваем административную процедуру как нормативно установленный унифицированный порядок осуществления деятельности административным органом, направленный на ограничение административного усмотрения при реализации органом дискреционных полномочий в отношениях с гражданами, юридическими лицами в форме, установленной законом.

Деятельность органов в рамках административной процедуры является правоприменительной, поскольку направлена на установление индивидуальных правовых последствий – субъективных прав и обязанностей, и их реализацию путем принятия индивидуального правового решения в отношении персонифицированных субъектов – правоприменительного акта [1, с. 173]. Правовой результат деятельности органов публичной

администрации отображается в принятии административного акта (индивидуального акта управления), который является одной из форм публичного (государственного) управления – деятельности органов публичной администрации. Под органами публичной администрацией в украинском административном праве понимают органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Составляющей частью правоприменительной деятельности вышеуказанных органов является административно-процедурная деятельность, которая осуществляется в установленных формах и соответствующими методами.

Цель работы – осуществить доктринальный обзор подходов ученых в отношении понятий, выработанных наукой: «форма управленческой детальности», «процессуальная форма», и предложить авторское понятие, а также провести компаративистский обзор существующих форм объективизации результатов.

Основной материал. В общем смысле понятие «форма» означает: 1) способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его выражением; 2) внешнее выражение какого-либо содержания [2].

В административно-правовой литературе это понятие чаще всего связывают с управленческой деятельностью органов государственной власти.

Под формой управленческой деятельности понимают «внешние постоянно и типизированно фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности» [3, с. 245], «внешнее практическое выражение конкретных действий, совершаемых органами государственного управления в целях и в процессе исполнительной и распорядительной деятельности», «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия» [4, с. 68], «внешнее выражение практической реализации функций и методов управления, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности» [5, с. 323]. И хотя в юридической литературе преимущественно речь идет именно о «форме государственного управления», поддерживаем позицию ученых, которые

считают, что это понятие можно использовать и в отношении деятельности органов публичной администрации, употребляя понятие «форма деятельности публичной администрации», или как переходную конструкцию – «форма публичного управления» [6, с. 98].

Традиционно формы деятельности органов публичной администрации делятся на правовые и неправовые, в зависимости от того, порождают или нет правовые последствия (вызывают возникновение юридического эффекта). Наука административного права ограничивается обработкой прежде всего вопросов издания индивидуальных актов управления (административных актов), нормативных актов управления, а с недавних пор – также проблематикой заключения административных договоров.

Для нас интерес представляют правовые формы управленческой деятельности, поскольку они имеют юридическое установление и содержание, которое влекут советующие правовые последствия. Ученые проводят классификацию правовых форм по различным критериям.

На сегодняшний день в науке среди правовых форм управленческой деятельности выделяют: а) издание нормативных правовых актов; б) издание ненормативных и индивидуальных правовых; в) заключение административных договоров; в) осуществление юридически значимых действий (проведение государственной регистрации, выдача официальных документов, разрешающих осуществление определенной деятельности). Во всех правовых формах публичного управления (административно-правовых формах) отчетливо проявляются властные полномочия государственных, исполнительных органов, выраженные в действиях субъектов управленческой деятельности, которые влекут определенные юридические последствия, а в законодательных и иных нормативных актах предусматривается четкая правовая регламентация правовых форм, устанавливается юридический способ их выражения.

В западноевропейской административно-правовой литературе рассматриваются несколько видов форм публичного управления (форм осуществления управленческих действий). Например, германскими учеными выделяются следующие формы управления: 1) правотворчество (постановления, уставы, административные предписания); 2) административные акты; 3) публично-правовые договоры; 4) простое административное действие; 5) частно-правовая административная дея-

тельность (например, предоставление субсидий). Германскими учеными анализируются при этом многочисленные типы управленческих решений и особо указывается на высокую значимость в процессе осуществления публичного управления планирования.

Понятие «форма публичного управления» тесно связано с административной процедурой, поскольку каждый вид формы управленческой деятельности органов публичной администрации реализуется и осуществляется в рамках конкретной административной процедуры. Органы публичной администрации в лице должностных лиц в каждом конкретном случае в зависимости от сути административного дела выбирают форму, в которой будет отображаться результат их деятельности. Выбор формы подчинен определенным правилам: она должна соответствовать компетенции данного органа (и соответствующих должностных лиц), назначению, функциям, правовым методам управленческой деятельности, характеру разрешаемых вопросов, целям управляющего воздействия, особенностям конкретного объекта; она может распространяться лишь на тепостановление объекты, которые находятся в пределах ведения соответствующего управляющего органа (должностного лица).

При этом важно указать, что должны использоваться только те формы управления, которые предусмотрены действующим законодательством. То есть речь идет о процедурно-правовом регулировании осуществления той или иной формы государственного управления в целом, и в частности органов исполнительной власти и местного самоуправления. Важно отметить, что в настоящее время в Украине отсутствует надлежащая законодательная регламентации форм управленческой деятельности, что предопределяет необходимость принятия нормативного акта, регулирующего административную процедуру. В противном случае будут возникать вопросы, связанные с: правомерностью использования той или иной формы, последствий, которые она создает для адресатов, процедурой в рамках, которой она была принята. Вместе с тем это не означает, что орган лишен возможности выбора той или иной формы в каждом конкретном административном деле. При осуществлении управленческой деятельности органы публичной администрации имеют возможность выбирать форму управления по своему усмотрению в пределах, установленных действующим законодатель-

ством. Но для того чтобы минимизировать злоупотребление или превышение органами своих полномочий в административной процедуре, необходимо не только принять Закон «Об административной процедуре», но и закрепить в нем положения об основных формах, в которых должны отображаться результаты процедуры. Под фиксированным результатом мы понимаем любой правовой результат, обладающий следующими признаками:

1) он предусмотрен компетенцией данного государственного органа (должностного лица);

2) он создает определенные субъективно-правовые последствия для обратившегося в государственный орган (к должностному лицу) субъекта;

3) без его наличия (объективации) невозможно наступление стадии процедуры.

Эффективность использования органами публичной администрации форм управленческой деятельности обеспечивается установлением их процессуальной формы. Управленческая деятельность в целом и, в частности, административно-процедурная должна быть юридически (административно-правовым образом) формализована: в ней должны содержаться основания совершения управленческих действий, необходимость их совершения, важнейшие этапы разработки проектов индивидуальных актов, процедуры принятия, контроля за исполнением.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день среди ученых сложилось противоречивое мнение об использовании понятия «процессуальной формы» в управленческой деятельности органов публичной администрации в целом и, в частности, в административной процедуре. Это связано с рядом причин: 1) с отсутствием единства во взглядах в отношении понятия «процессуальной формы», ее субъектного и предметного содержания, а предложенные в юридической литературе формулировки подменяют собой содержание других правовых институтов (речь идет об правовой процедуре); 2) с развитием общей теории юридического процесса и отраслевых наук, которые сегодня широко используют понятие «правовая процедура», нуждается в уточнении содержания понятие «процессуальная форма», таким образом, чтобы оно не совпадало с содержанием других правовых понятий и не приводило к путанице и дуальному пониманию. Поэтому предлагаем в рамках нашего исследования использовать понятие формы административ-

но-процедурной деятельности органов публичной администрации (административно-процедурная форма) как способа объективизации результатов процедуры.

Деятельность органов в административной процедуре осуществляется именно посредством административно-процедурной формы, которая связана с позитивными действиями, разрешением бесспорных индивидуальных дел, с принятием индивидуальных правоприменительных административных актов. Она регулирует взаимодействие в рамках правоотношения двух субъектов по схеме «частное лицо – должностное лицо (административный орган)» или наоборот.

Проблема правового установления процедурного порядка совершения управленческих действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в Украине одной из наиболее острых. Неурегулированность административных процедур весьма ощутимо проявляется в практике публичной управленческой деятельности, и особенно серьезные последствия возникают в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан.

В настоящее время осуществление деятельности органов в административной процедуре в Украине имеет минимум правовой регламентации, что, естественно, влечет за собой такие негативные ее характеристики, как недемократичность, малоэффективность, произвольность и неправомочность действий.

Во всех европейских странах институт административной процедуры урегулирован на законодательном уровне (закон либо кодекс), на котором прямо закреплена форма, где объективируется результат деятельности (действий) органов в административной процедуре. Учитывая необходимость развития нашего государства в европейском направлении, принципиально важно учитывать подходы к рассмотрению данного вопроса в странах Европейского Союза.

Используя компаративистский подход, мы обратимся к зарубежному законодательному и доктринальному опыту с целью проведения обзора существующих форм объективизации результатов процедуры.

В украинском проекте законодательства предусмотрено, что результаты административной процедуры находят свою объективизацию в форме принятия индивидуального административного акта. Действующее украинское законодательство понятие «административный

акт» не употребляет, однако в проекте Закона Украины «Об административном акте» и Административно-процедурного кодекса Украины дается определение данному понятию, под которым понимают решение индивидуального действия, принятое административным органом, направленное на установление, изменение или прекращение прав и выполнения обязанностей физической / юридическим лицом (лицами). Таким образом, украинское проектное законодательство закрепляет понятие «административного акта» в качестве индивидуального решения, касающегося прав, свобод и законных интересов конкретных лиц.

В законодательстве европейских стран об административной процедуре одной из распространённых форм является «административный акт», однако его содержания разное. Например, во Франции практически все, что исходит от администрации и носит публичный характер, считается административными актами, которые могут быть односторонними, двусторонними или многосторонними, индивидуальными и нормативными. К административным актам, *acte administratif*, во Франции относят и административные соглашения [7, с. 115] (широкое толкование понятия). Хотя не исключено, что в данном случае различия в подходах могут быть обусловлены и трудностями перевода, ведь во французском языке конструкция близка к термину «административный акт» – «акт администрации» (*acte de l'administration*). Однако в большинстве стран Европы административными актами являются только индивидуальные решения и действия.

В законодательстве ФРГ понятие административного акта, *Verwaltungsakt*, является центральной категорией административно-правовой доктрины, под ним понимается «любое распоряжение, решение, направленное органом власти на урегулирование частного случая в сфере публичного права и имеющее непосредственные внешние правовые последствия» [8, с. 54]. В Польше административным актом считается властное юридическое действие административного органа, направленное на возникновение конкретных, индивидуально определенных юридических последствий.

В общем, в подходах к пониманию понятия административного акта в Европе доминирует именно немецкая доктрина. В частности, в документах Совета Европы, Европейской Комиссии и Европейского суда по правам человека под термином «административный акт»

понимается любое индивидуальное решение: а) принятое при осуществлении публичной власти; б) имеющее характер прямого действия и правомерно или неправомерно касающееся прав, свобод и интересов частных лиц; в) не является актом, который исполняется при осуществлении судебных функций [9, с. 1].

Итак, используемое в данном исследовании понятие «административный акт» является индивидуальным актом, который направлен на создание, изменение или прекращение прав и обязанностей лица (лиц).

Поскольку целью нашей статьи не является анализ всех существующих форм административной процедуры, в которых объективируется ее результат, мы остановимся лишь на обзоре ее видов. А следующей статью посвятим анализу и содержательной характеристике указанных нами форм. В Германии, кроме формы – административного акта, используются еще и такие, как: *постановление*, в котором объективируются результаты процедуры по утверждению планов; *публично-правовой договор*, который административный орган может заключать с лицом, взамен издания административного акта. Проанализировав законодательство об административной процедуре, в частности Кодекс и французскую доктрину, выделим три вида форм административных актов в зависимости от действий органов публичной администрации в рамках административной процедуры: 1) подразумеваемые решения, 2) односторонние административные акты, 3) административный контракт.

В Польской доктрине используется общее понятие *Rozstrzygnięcia*, что в переводе означает решение, принятое на основании положений Кодекса административного производства, которое являются не только одной из основных форм урегулирования административного дела (разрешения), а также может использоваться для решения вопросов, возникающих в ходе производства. Решение, в зависимости от содержания, может называться так: *decyzję administracyjną* – административное решение, *postanowienia*, *ugoda*- договор [10].

Проведя компаративистский обзор на предмет существующих форм объективизации результатов административной процедуры, считаем необходимым отметить следующие особенности: в законодательстве ФРГ, Польши, Франции представлено процедурное разнообразие форм, среди которых можем выделить общее и специальные формы. Под

общей формой понимаем «административный акт» и «административный договор», однако в законодательстве разных странах имеет разное название, однако общим является прилагательное «административный» (административный акт, административное решение, агентское решение и административный договор, административное соглашение, контракт, публично-правовой договор), в котором находят отражения действия органов и результаты административной процедуры. Под специальными – все остальные формы, которые мы указывали выше, специфика которых зависит от типа административной процедуры, вида нормотворчества. В проектном украинском законодательстве предусмотрена только одна форма – административный акт. В следующей статье мы постараемся ответить на вопрос: почему в проектном законодательстве предусмотрена только одна форма и насколько данное положение отвечает современным мировым требованиям и тенденциям развития административной процедуры.

Список использованных источников:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 173.
2. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. URL : <http://gatchina3000.ru/brockhaus-and-efron-encyclopedia-dictionary/108/108175.htm>. – Інформація станом на 25 липня 2007 року.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва, 2004. С. 243–244.
4. Советское административное право : учебник для вузов / под ред. Ю.М. Козлова. Москва, 1985. С. 174.
5. Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2. Кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Воронеж : из-во Воронежского государственного университета. 2001. 432 с.
6. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. С. 104.
7. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Пер. З фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. С. 241.
8. §35 Закону ФРН про адміністративну процедуру. Текст станом 5 травня 2004 року. *Адміністративні процедури і адміністративне судочинство. Збірник матеріалів Німецького фонду*

- міжнародного правового співробітництва*. Київ, 2006. С. 54.
9. Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). 1996. С. 1.
10. М. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320 i n.; J. Starościk, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 71 i n.; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 56 i n.; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 159 i n.; K. Ziemiński, *Formy prawne działania administracji publicznej*, [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Postusznego, Przemyśl 2003, s. 150 i n.

Markova E. O. To the question of objectivation of the results of the administrative procedure

In the article, the author examines the issue related to the form of objectification of the results of the administrative procedure. The effectiveness of the use of forms of management activity by public administration bodies is ensured by the establishment of their procedural form. Management activity in general, and in particular administrative-procedural, should be formalized legally (in an administrative-legal way): it should contain the grounds for committing managerial actions, the need for them, the most important stages in the development of draft individual acts, the procedure for adoption, and control over execution. The effectiveness of the use of forms of management activity by public administration bodies is ensured by the establishment of their procedural form. Management activities in general, and in particular administrative-procedural activities, should be formalized legally (in an administrative-legal way): it should contain the grounds for committing managerial actions, the need to perform them, the most important stages in the development of draft individual acts, the procedure for adoption, control over execution. The activities of the authorities in the administrative procedure are carried out precisely through the administrative-procedural form, which is associated with positive actions, the resolution of indisputable individual cases, with the adoption of individual law enforcement administrative acts. It regulates interaction within the framework of the legal relationship of two subjects according to the scheme: a private person-official (administrative body) or vice versa.

As part of the study of this issue, we came to the conclusion that it is necessary to introduce into the scientific circulation the concept of "form of administrative and procedural activity" in order to eliminate confusion and duality in the understanding of "processual form". The author proposes, within the framework of his research, to use the concept of the form of administrative and procedural activities of public administration bodies as a way to objectify the results of the procedure. Having conducted a comparative review on the subject of existing forms of objectifying the results of an administrative procedure, we consider it necessary to highlight the general and special forms.

Key words: *administrative procedure, form of administrative and procedural activity, objectification.*