

9. Речицкий В.В. Свобода и государство / В.В. Речицкий. – Х.: Фолио, 1998. – 110 с. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах / А.Б. Зеленцов. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – С. 8-64.
10. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: [монографія] / Ю.Г. Барабаш. – К., 2004. – 314 с.
11. Фінансове право: підручник / [Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.]. – Х.: «Консум», 1998. – 452 с.
12. Финансовое право: учебник / О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; [отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко]. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 378 с.
13. Савченко Л.А. Поняття фінансового контролю, його функції та об'єкти / Л.А. Савченко // Актуальні проблеми держави і права. – Вип. 12. – 2001. – С. 274-281.
14. Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник для вузов / Ю.А. Крохина. – К.: Норма, 2004. – 756 с.
15. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник для вузов / Н.Д. Эриашвили. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 26 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://yuridlit.narod.ru>.
16. Бюджетная система России: учебник для вузов / [под ред. Г.Б. Поляка]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 266 с.
17. Гетманець О.П. Бюджетний контроль як різновид державного фінансового контролю / О.П. Гетманець // Право і безпека. – 2008. – № 4. – С. 57.
18. Конституційне право України: [підручник] / [за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодика]. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 385 с.
19. Висновок Конституційного Суду України від 14 березня 2001 р. № 1-в/2001 (справа про внесення змін до статей 84, 85 та інших Конституції України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 12. – Ст. 39.
20. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 325 с.
21. Тодика Ю.М. Парламентський контроль як одна із форм реалізації принципу гласності щодо діяльності Кабінету Міністрів України / Ю.М. Тодика, В.О. Серьогін // Проблеми законності: Респ. міжвід. наук. зб. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1999. – Вип. 40. – С. 26-32.
22. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти / О.І. Сушинський. – Львів: ЛРІД УАДУ, 2002. – 218 с.

УДК 342: 35.077.7 (477)

КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ОБҐРУНТУВАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ

Астахов Д.С., аспірант

Запорізький національний університет

У статті здійснюється науковий аналіз діяльності проведення кодифікації адміністративно-процедурного законодавства як складової процесуального законодавства.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, законодавство, доцільність, кодифікація.

Астахов Д.С. КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ: ОБОСНОВАНИЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье совершается научный анализ деятельности проведения кодификации административно-процедурного законодательства как составной процессуального законодательства.

Ключевые слова: административная процедура, административный процесс, законодательство, целесообразность, кодификация.

Astakhov D.S. CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW OF UKRAINE: A FEASIBILITY STUDY OF IMPLEMENTATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In article is made a scientific analysis of the codification of administrative procedural law as part of procedural law.

Key words: administrative procedure, administrative process, legislation, rationale, codification.

Підготовка й активне громадське обговорення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України зумовлює появу численних дискусій як у середовищі вчених-юристів, так і юристів-практиків, юристів-нормотворців стосовно доцільності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, співвідношення останнього з адміністративно-процесуальним законодавством, потреби виокремлення адміністративних процедур в якості самостійної правової інституції тощо. Саме ці та інші дискусійні питання істотно гальмують процес прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. У той же час без ґрунтовної наукової бази, без дотримання принципу науковості досягти позитивного результату нормотворчого (в т.ч. кодифікаційного) процесу неможливо. Саме тому доцільним є, перш за все, остаточне з'ясування реального змісту поняття «адміністративна процедура», наявності підстав для відмежування його від адміністративного процесу та зовнішньої нормативної форми існування останнього, що в подальшому дозволить сформулювати підстави для доцільності кодифікації адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного законодавства України. Усе це і обумовлює формулювання мети статті. А саме: науковий аналіз феномена адміністративної процедури у співвідношенні з адміністративним процесом на підставі наявних доктринальних положень й обґрунтування доцільності кодифікації вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці адміністративні процедури привертають увагу вчених-юристів, про що свідчить істотне збільшення кількості наукових праць (в т.ч. рівні дисертаційних досліджень), однак і до цього часу дискусійними залишаються питання визначення адміністративної процедури та її співвідношення із суміжними правовими поняттями. Перш за все з адміністративним процесом, що знову ж таки підтверджує актуальність обраного для наукового дослідження питання.

Так, наприклад, Б. Лазарєв під процедурою розглядає порядок вчинення дій, необхідних для виконання певної справи, вирішення задачі, А. Школик – як закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [1, 122-123], доповнюючи попередній варіант уточненням стосовно регулювання нормами адміністративного права та забезпечувальної спрямованості на діяльність органів публічної адміністрації. Автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» за загальною редакцією Р. Куйбіди та В. Шишкіна адміністративною процедурою вважають встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [2, 174]. При цьому автори навіть намагаються виділити ознаки адміністративної процедури – публічність, індивідуальний характер, правову основу, цільову спрямованість. Окрім того, саме аналізуючи ознаки адміністративної процедури, вчені виділяють ряд суміжних правових понять й роблять спробу проаналізувати їх співвідношення. Стосовно співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури було обрано в якості зразка західноєвропейський (зокрема досвід Німеччини) варіант згідно з яким адміністративним процесом вважається лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів, тоді як адміністративна процедура передбачає доцільність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ, порядок такої діяльності. У свою чергу, співвідношення адміністративної процедури та адміністративного провадження (ще одного суміжного правового поняття) розглядається як уособлення загального та особливого (така ж позиція характерна і для робіт О. Бандурки, М. Тищенка) [3, 13], коли в структурі адміністративної процедури виділяються окремі види проваджень [4, 174-175]. Більше того,

слушно робиться уточнення, що поняття «процедура» та «провадження» (в т.ч. адміністративні аналоги) можуть також співвідноситися як статика і динаміка, коли перше – це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а друге – власне розгляд та вирішення конкретної справи [5, 175]. Своєрідну позицію щодо погляду на адміністративну процедуру демонструють автори підручника «Адміністративне судочинство України» за загальною редакцією О.М. Пасенюка, зазначаючи, що, з одного боку, адміністративні провадження складаються з множини послідовно здійснюваних дій, які у вітчизняній науці усталено називають «процедурами», а, з іншого, – є пропозицією на основі виокремлення масиву проваджень щодо розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ узагальнити порядок проведення кожного виду провадження єдиним терміном «адміністративна процедура» [6, 589]. Досить детально аналізує співвідношення адміністративної процедури і адміністративного процесу О. Кузьменко, піддаючи критиці існуючі в правовій науці точки зору з цього питання. Акцентуючи увагу на відсутності в процедурі головної детермінанти процесу – подовженості в часовому вимірі [7, 167]. На підставі отриманих результатів О. Кузьменко формулює визначення адміністративної процедури як встановленого адміністративно-процесуальними нормами порядку діяльності суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [8, 174-175], а співвідношення адміністративної процедури та адміністративного процесу розкриває як співвідношення частини і цілого, елемента, одного з атрибутів і цілого, як дискретності руху та самого безперервного руху, вираженого в послідовних переходах від одного стану до іншого, як динаміки [9, 314]. Майже тотожне визначення адміністративної процедури пропонує В. Тимошук, додаючи, і з ним варто погодитися, що адміністративна процедура і адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб. А також різними складовими частинами адміністративного права [10, 58]. Дуже цікаву позицію демонструє О. Миколенко, зазначаючи, що відповідні правові поняття співвідносяться як видові та родові поняття [11, 47-48], вказуючи на потребу розмежування «адміністративної процедури» та «адміністративно-правової процедури» як різновидів юридичної процедури та правової процедури [12, 167], що, у свою чергу, є лише більш детальною регламентацією їх окремих ознак й суттєво на загальний зміст адміністративної процедури не впливає.

Отже, узагальнюючи все вищезазначене, враховуючи комплексний характер самої діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних справ та порядку такої діяльності, варто визначити такий порядок лише складовою загальною процесуальною діяльністю, регламентованою нормами адміністративного права. Це, у свою чергу, свідчить на користь відмежування адміністративної процедури від адміністративного процесу, а, відповідно, адміністративно-процедурного законодавства від адміністративно-процесуального. Адміністративний процес – поняття широке, яке охоплює всю регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність судових та несудових органів (осіб), спрямовану на реалізацію відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, пов'язаних із сферою публічного адміністрування. Адміністративна процедура є лише окремим складовим елементом такої діяльності. Тим більше, що останнім часом істотно трансформувалися доктринальні погляди щодо розуміння поняття та змісту адміністративного процесу, а саме спостерігається урізноманітнення поглядів та змістовне наповнення адміністративного процесу та збільшення кількісного варіативного підходу до їх формулювання. А саме, поряд із традиційними для радянського періоду розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини підходами до розуміння адміністративного процесу у вузькому та широкому вигляді, з'явилися управлінська, юрисдикційна, судова концепції, згодом – позитивний, юрисдикційний, квазісудовий процес та адміністративне судочинство [13, 588], пізніше – деліктний, юрисдикційний, судочинний, адміністративно-юстиційний, управлінський позитивно-управлінський, широкий адміністративний процес [14, 34] тощо. У будь-якому випадку адміністративний процес є набагато ширшим, змістовнішим, ніж адміністративна процедура, як і зовнішні форми нормативного його існування. Не варто вважати, що адміністративно-процедурне законодавство як зовнішня нормативна форма існування адміністративної процедури є достатньо простим, уніфікованим. Саме розмаїття суб'єктів та здійснення, суб'єктів отримання, специфіка сфери існування та інші органи обумовлюють розмаїття змісту та множинність нормативно-правових актів, які фіксують засади адміністративних процедур, що, у свою чергу, істотно ускладнює процедуру та застосування її

обумовлює можливість і доцільність проведення кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України.

Варто підтримати В. Авер'янова в тому, що кодифікація вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства обумовлена самим призначенням адміністративних процедур, а саме: вони здатні істотно підвищувати ефективність реалізації публічної влади, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб, забезпеченню необхідної послідовності в реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів. Протистоянню суб'єктивізму з боку службовців органів державної влади, «вирівнюванню» правових позицій суб'єктів владних повноважень і осіб [15, 589]. Усе це вимагає єдиних уніфікованих нормативних стандартів. Додатково на користь кодифікації вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства свідчить надмірна кількість та розмаїття нормативно-правових актів, які регламентують адміністративно-процедурні відносини, їх складність для сприйняття пересічними громадянами. У разі кодифікації реалізацію отримають доступність і простота звернення до суб'єктів публічно-владних повноважень з певною вимогою або з певною послугою, а також оперативність отримання особами справедливого, об'єктивного і законного результату розгляду заяви чи скарги [16, 590].

На користь потреби кодифікації адміністративно-процедурного законодавства свідчить і зарубіжний досвід, де в багатьох державах відповідні кодифіковані акти вже існують тривалий час й сприяють ефективному здійсненню адміністративних процедур. Так, починаючи з 20-х років ХХ століття відповідний шлях обрали чимало держав: Австрія – 1925 рік, Польща та Чехословаччина – 1928, Югославія – 1930, США – 1946, Угорщина – 1957, Іспанія – 1958, ФРН – 1976, Данія – 1985, Італія, Австрія – 1990, Нідерланди – 1992 (діє з 1994), Японія – 1994, Естонія – 2001 тощо [17, 171]. Україна запозичує позитивний зарубіжний досвід, у т.ч. і у відповідному аспекті.

Можна додатково на користь доцільності кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України навести аргументи, сформульовані російськими вченими-адміністративістами (В. Полянським і Ю. Старіловим) ще на початку ХХІ століття, які підтримують і деякі вітчизняні вчені-адміністративісти (наприклад, А. Школик), а саме:

- 1) адміністративно-процедурний кодекс вносить порядок і послідовність у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження, що сприяє ефективності та економності прийняття рішень;
- 2) усувається потреба постійно розробляти процедури при появі нових адміністративних справ, оскільки кодекс закріплює загальний, встановлений єдиний, базовий порядок (модель) розгляду різноманітних справ, здійснення процедур;
- 3) кодекс визначає мінімальні стандарти, яких повинні дотримуватися у всіх сферах діяльності публічної адміністрації;
- 4) фіксуються єдині принципи, які повинні застосовуватися в практиці діяльності публічної адміністрації [18, 120]. Усі ці аргументи є прийнятими і для України.

У будь-якому випадку саме кодифікація сприятиме істотному спрощенню адміністративно-процедурної діяльності, її прозорості, економності, стабільності нормативної бази такої діяльності, уніфікації нормативних засад діяльності суб'єктів публічної адміністрації із здійснення адміністративних процедур, як свого часу кодифікація позитивно вплинула на забезпечення ефективності, економності, прозорості, адміністративного судочинства, захисту прав осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник / Андрій Михайлович Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко (рос. мовою). – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

4. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
6. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Зорінком Інтер, 2009. – 672 с.
7. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
8. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
10. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / Віктор Павлович Тимошук. – К.: «Конус – Ю», 2010. – 296 с.
11. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / Олександр Іванович Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
12. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / Олександр Іванович Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
13. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Зорінком Інтер, 2009. – 672 с.
14. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / Віктор Павлович Тимошук. – К.: «Конус – Ю», 2010. – 296 с.
15. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Зорінком Інтер, 2009. – 672 с.
16. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Зорінком Інтер, 2009. – 672 с.
17. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
18. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник / Андрій Михайлович Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

УДК 342.97:336.732 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ СТВОРЕННЯ І ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Довгополик А.А., аспірант

Запорізький національний університет

Стаття присвячена питанням адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності кредитних спілок у зарубіжних країнах з метою визначення позитивних особливостей задля вдосконалення існуючої вітчизняної системи державного регулювання кредитних спілок.

Ключові слова: кредитна спілка, кредитний кооператив, адміністративно-правове регулювання, державна реєстрація, ліцензування, контроль, нагляд.