

УДК 342.92

Ілля Юрійчук,*аспірант кафедри публічного права юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

ПРАВОВЕ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

У статті досліджується положення сучасної правової доктрини щодо правової природи поняття адміністративних процедур, аналізується його співвідношення з поняттям «адміністративний процес», а також розкриваються етимологічне, лексичне та формально-юридичне значення поняття «адміністративна процедура».

Ключові слова: правова процедура, адміністративна процедура, адміністративний процес, публічна адміністрація, реалізація прав людини.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку нашої держави безумовним фактом є те, що розвиток інституту адміністративно-процедурного права в Україні є одним з основних завдань адміністративної реформи, метою якої є створення належної та високорозвиненої системи органів публічного управління, що забезпечуватиме та гарантуватиме захист прав, свобод та законних інтересів кожної людини.

Як слушно зазначає С. Г. Братель, термін «адміністративна процедура» неоднаково визначається вченими-адміністративістами та фахівцями інших галузей права. Відсутність єдиного підходу до змісту поняття «адміністративна процедура» передбачає невизначеність статусу органів публічної влади, а також недотримання вимог законності під час здійснення управлінських дій і прийняття владних рішень. Неврегульованість цих питань на законодавчому, теоретичному та практичному рівнях призводить до неспроможності взаємодії органів виконавчої влади із громадянами та їх об'єднаннями [1, с. 66].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення поняття, сутності та змісту адміністративної процедури у своїх працях досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: В. Б. Авер'янов, С. Г. Братель, В. К. Колпаков, О. В. Левченко, Ю. Ю. Басова, І. В. Бойко, Н. В. Галіцина, В. Р. Біла, Ю. Д. Кунев, Л. Р. Баязітов, І. Н. Барциц, Ю. М. Фролов, Ебергард Шмідт-Ассман, В. В. Галунько, Т. О. Коломоєць, О. І. Миколенко, В. В. Ратніков, А. В. Філатова, Л. Л. Попов, С. Д. Хазанов, А. В. Шерба, О. С. Лагода, М. О. Єфремов, Р. С. Мельник та інші.

Метою статті є дослідження положень доктрини адміністративного права щодо визначення поняття «адміністративна процедура», а також аналіз змісту та сутності адміністративних процедур.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове регулювання механізму реалізації повноважень органів виконавчої влади з метою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – важливий напрям адміністративної реформи. Правовий механізм реалізації повноважень органів виконавчої влади являє собою один із найважливіших складників адміністративної реформи, що заснований насамперед на конституційних приписах, а також нормах інших правових актів переважно адміністративно-правового характеру. Процедура служить проявом специфічних юридичних режимів правозастосування [2, с. 124].

Але, перш ніж перейти до детальнішого дослідження доктринальних підходів до визначення поняття «адміністративні процедури», варто проаналізувати його етимологічне та лексичне значення. Застосування вказаних методів дослідження дозволяє проаналізувати первинний зміст термінів «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура» тощо.

Слово «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся» [3, с. 289]. В українській та російській мовах термін «процедура» з'явився шляхом запозичення його французько-мовної трансформації – «procedure», яке має аналогічне значення [4, с. 156]. В англійській мові термін «procedure (procedere)» має значення «вперед, для просування, прогресу» [5, с. 2567].

Лексичне значення «процедура» взагалі визначається як:

- 1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [6, с. 63];
- 2) всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд [7, с. 526];

3) порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [8, с. 185];

4) офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення будь-яких справ [9, с. 470].

Як правильно зазначає Н. В. Галіцина, незважаючи на термінологічну тавтологію, всі ці визначення мають низку спільних сутнісних рис: 1) це ряд послідовних дій; 2) всі вони спрямовані на досягнення певного результату [10, с. 166].

Процедуру слід розглядати крізь призму суспільних відносин; тобто послідовні дії, які складають процедуру, повинні врегульовуватися визначеними нормами права та спрямовуватися на досягнення правового результату, який відображається у певних правових наслідках [11, с. 100].

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є порядком у вчиненні дій для досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. По-друге, у відносинах з публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання відмінних принципів і правил [12, с. 116-117].

Варто відзначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративного права України поняття «адміністративна процедура» не тільки чітко не визначене ні вітчизняними науковцями, ні законодавством, але і чітко не розділене з поняттям «адміністративний процес». Наукова дискусія щодо визначення співвідношення цих понять триває і досі, що зумовило відсутність єдиного та уніфікованого підходу до тлумачення цих правових феноменів.

Якщо проаналізувати наукову доктрину вчених-адміністративістів, можна констатувати, що натеper існує три основні концепції розуміння адміністративного процесу: судової, вузької та широкої [13, с. 187].

Згідно з першим підходом адміністративний процес розглядається виключно як форма правосуддя, тобто тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесе-

них до компетенції адміністративних судів [10, с. 165].

У сучасній юридичній літературі адміністративний процес у вузькому розумінні здебільшого розглядається як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушника адміністративних стягнень, а також як розгляд справ щодо застосування заходів адміністративного примусу [14, с. 238].

Так звана широка концепція розуміння адміністративного процесу натеper домінує серед вітчизняних вчених-адміністративістів.

У широкому, або управлінському, розумінні адміністративний процес пропонується розглядати як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законом випадках і іншими уповноваженими на те органами [10, с. 164]. Яскравим представником широкої концепції адміністративного процесу є В. К. Колпаков, який свого часу стверджував, що «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи [15] принципам трансформації державного управління у дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців» [16, с. 363]. Як бачимо, широкий підхід до поняття «адміністративний процес», крім вищезгаданого юрисдикційного процесу, включає й управлінську діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ.

Отже, можна констатувати, що з позиції широкої концепції адміністративного процесу категорія «адміністративна процедура» є його складовою частиною і співвідносяться вони як ціле та частина.

На нашу думку, широке розуміння поняття «адміністративний процес» повністю не відповідає сучасним тенденціям розвитку суспільства та правової науки. При цьому, погоджуючись з Р. С. Мельником (який, у свою чергу, також не підтримує широку концепцію), ми вважаємо, що в обґрунтування так званої «широкої» концепції адміністративного процесу її авторами покладено виключно висновки, сформульовані або за радянських часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права [17, с. 289].

Разом із тим слід зазначити, що останнім часом науковці все більше виділяють категорію «адміністративні процедури» в окремий інститут адміністративного права, який знаходиться поза межами адміністративного процесу.

Наприклад, ми поділяємо позицію В. М. Бевзенка, який повністю відмежовує адміністративні процедури від адміністративного процесу. Він зазначає, що серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту можна виділити такі, як: адміністративне (матеріальне право) та адміністративно-процесуальне право (виключно судовий порядок захисту прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері). Водночас, на його думку, адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права [18, с. 58]. Тому ми повністю підтримуємо думку В. М. Бевзенка та вважаємо, що система адміністративного права загалом складається з матеріального адміністративного права та адміністративно-процесуального (судово-адміністративного) права. При цьому адміністративні процедури є складовим елементом, інститутом матеріального адміністративного права, у свою чергу адміністративний процес – це порядок розгляду адміністративних справ у суді (складовою частиною якого є адміністративно-деліктний процес).

На нашу думку, цікавим досвідом для України є особливості правового регулювання та співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес» у Федеративній Республіці Німеччина, який показує нам, що співвідношення між адміністративними процедурами й адміністративним процесом характеризують два протилежні явища – розмежування обох типів процедур і функціональний взаємозв'язок між ними. Принцип розмежування, як зазначає доктор юридичних наук, німецький юрист Ебергард Шмідт-Ассман, вказує на обидві процедури як чітко відокремлені один від одного заходи з відповідними власними завданнями, ролями сторін і правничими положеннями, але передусім із різними рівнями відповідальності: органи публічної адміністрації в усіх процедурах, навіть у тих, де вони в багатополюсних правових відносинах виконують завдання із владнання суперечностей між протилежними приватними інтересами, залишаються зв'язаними публічними інтересами, передбаченими у відповідних спеціальних законах, і в такому разі ніколи не можуть бути повністю нейтральною інстанцією. На противагу цьому суд має на

меті лише забезпечення дотримання права [19, с. 432-433].

З іншого боку, адміністративна процедура та судові провадження перебувають у функціональному взаємозв'язку. Адміністративні процедури можуть розвантажити судові провадження. Висококваліфікована адміністративна процедура може в деяких галузях бути підставою для нормативного допущення остаточності й обов'язковості рішення адміністративного органу та обмеження судового контролю [19, с. 433].

Якщо головне завдання адміністративного процесу – захист і охорона права, то завдання адміністративних процедур – сприяння реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми повинні становити основу позитивної діяльності органів виконавчої влади. Чітке встановлення адміністративних процедур сприяє створенню комфортних умов взаємодії громадян і державних органів, забезпеченню ефективного функціонування виконавчих структур, їхньої відкритості, прозорості процесу підготовки і прийняття управлінських рішень, обмеженню адміністративного свавілля і посадових зловживань [10, с. 174].

Отже, враховуючи дискусійний характер досліджуваного питання, слід звернути увагу на наявність у сучасній науковій літературі цілої низки визначень поняття «адміністративна процедура», що безпосередньо зумовлюється різними підходами до розуміння змісту адміністративного процесу [20, с. 694]. Залежно від того чи іншого підходу до розгляду предмета адміністративного процесу деякі вчені продовжують розглядати процедуру як вид процесу, деякі вважають процедуру і процес тотожними об'єктами правової дійсності (і тому використовують ці терміни як синоніми), інші (переважно прихильники «юрисдикційного підходу») розуміють процедуру як діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру (тоді як під процесом розуміються суто юрисдикційні провадження), і, нарешті, представники управлінської концепції пропонують виділяти два види адміністративно-процесуальної діяльності – адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну.

Так, Ю. Ю. Басова зазначає, 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 [21, с. 123]. За визна-

ченням С. Г. Брателя, адміністративна процедура є процедурно-процесуальною формою, яка регулюється адміністративно-процедурними нормами, що визначають порядок, у межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури та дії інших її учасників [11, с. 102]. О. М. Буханевич визначає адміністративну процедуру як встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [22, с. 128].

У свою чергу Н. Л. Губерська визначила, що адміністративна процедура – нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосування заходів примусу [23, с. 24]. 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 [24, с. 110]. На думку А. М. Луцик, адміністративна процедура є самостійною правовою категорією, яка відображає порядок розгляду і розв'язання органами публічної влади індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [25, с. 14].

Найбільш влучне та змістовне визначення адміністративної процедури дав В. В. Галунько, на думку якого це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [26, с. 224].

Таким чином, незважаючи на заплутаність вказаних доктринальних поглядів учених-адміністративістів, як правило, всі вони стверджують, що адміністративна процедура прямо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації та являє собою певний порядок дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

Ми погоджуємося з думкою В. Б. Авер'янова, що адміністративні процедури здатні іс-

тотно сприяти підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне – вони покликані забезпечувати необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів та стати дієвим засобом протидії суб'єктивізму з боку службовців органів публічної влади.

Крім того, принципово важливим є те, що завдяки адміністративним процедурам фактично як би «вирівнюються» правові позиції суб'єктів владних повноважень та людини – на противагу відносинам так званої субординації, в яких зазвичай перебувають суб'єкти управлінських відносин [27, с. 10].

Висновки.

Сучасний розвиток адміністративного законодавства України свідчить про те, що категорія «адміністративна процедура» як відносно самостійна складова частина адміністративного (матеріального) права досі не сформована у зв'язку з відсутністю єдиного та уніфікованого підходу до визначення її змісту, співвідношення з поняттям «адміністративний процес» та належного правового регулювання (натомість їх правове регулювання зосереджено лише в спеціальних нормативно-правових актах) у вигляді загального закону, що має наслідком неможливість виділити інституту адміністративних процедур належного місця в системі загального адміністративного права.

Отже, на підставі проведеного дослідження ми можемо запропонувати авторське визначення поняття «адміністративна процедура». Під адміністративною процедурою слід розуміти нормативно закріплений алгоритм (порядок дій для досягнення результату) розгляду та вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ, що здійснюється з метою сприяння реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення верховенства права в українському соціумі.

Список використаних джерел:

1. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур / С. Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Випуск 1. – Том 2. – С. 66-69. – (Серія : Юридичні науки).
2. Барциц І. Н. Адміністративні процедури: перспективи правової регламентації і «чуттєвості» / І. Н. Барциц // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 1. – С. 124-142.

3. Шкільний словник іншомовних слів // Укладач О. Давидова. – Тернопіль : Підручники і посібники, 2007. – 432 с.
4. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К : Атіка, 2005. – 352 с.
5. A Short Etymological Dictionary of modern English // Eric Partridge / Taylor&Francise-Library – London and New York. – 2006. – 4218 p.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. (42000 слів). – 2-ге вид., випр. – Київ : Видавництво «Аконіт», 2005. – Т. 3. – 862 с.
7. Даль В. И. Толковый словарь живого великого русского языка : в 4 т. / Владимир Иванович Даль. – М. : Рус. Яз., 1980. – Т. 3 – 588 с.
8. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. – Т. 5. – 736 с.
9. Юридичні терміни : тлумачний словник / [В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.]; за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
10. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163-177.
11. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур // Visegrad Journal on Human Rights. – 2/2014. – С. 99-103.
12. Бойко І. В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Сербюгіна та ін. – Х.: Право, 2017. – Вип. 33. – С. 113-122.
13. Мотрук Т. В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу / Т. В. Мотрук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Випуск 42. – С. 186-189. – (Серія : Право).
14. Адміністративний процес: основні підходи до розуміння / М. В. Лошицький, С. О. Короєд // Держава і право. – 2012. – Вип. 55. – С. 236-242.
15. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
16. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков ; Національна академія внутрішніх справ України. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
17. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р. С. Мельник. – Х., 2010. – 415 с.
18. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці / В. М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 56-62.
19. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероблене та доповнене. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
20. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698.
21. 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).
22. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг / О. М. Буханевич // Право і суспільство. – 2015. – № 5. – С. 126-131.
23. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук / Н. Л. Губерська ; Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2016 – 34 с.
24. 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.
25. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / А. М. Луцик ; Національний авіаційний університет. – Київ, 2015. – 22 с.
26. Адміністративне право України : навчальний посібник / [В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванишук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова]; за ред. проф. В. В. Галунька. – Херсон: Грінв Д.С., 2015. – Т.1. Загальне адміністративне право. – 272 с.
27. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № . – С. 8-14.

В статье исследуется положение современной правовой доктрины относительно правовой природы понятия административных процедур, анализируется его соотношение с понятием «административный процесс», а также раскрываются этимологическое, лексическое и формально-юридическое значения понятия «административная процедура».

Ключевые слова: правовая процедура, административная процедура, административный процесс, публичная администрация, реализация прав человека.

The article examines the position of the modern legal doctrine on the legal nature of the notion of administrative procedures, analyzes its relation with the concept of "administrative process", as well as reveals the etymological, lexical and formal-legal significance of the concept of "administrative procedure".

Key words: legal procedure, administrative procedure, administrative process, public administration, realization of human rights.

