

УДК 349.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(41\).972](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(41).972)

Л. Л. Савранчук
orcid.org/0000-0002-7467-2681
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ЦЕНТРАЛЬНОГО ІНСТИТУТУ ГАЛУЗІ ПРАВА

Постановка проблеми. Забезпечення ефективною реалізації завдань та функцій механізму публічного управління та адміністрування в Україні є неможливим без переосмислення формування інституту адміністративної процедури, як окремого інституту адміністративного права. Сутність якого полягає в сукупності правових норм, що регламентують відносини суб'єктів публічного адміністрування з фізичними та юридичними особами.

Категорія «адміністративна процедура» та інші, пов'язані з нею, не є усталеними для адміністративно-правової науки та неоднозначно визначається вченими-адміністративістами. Відсутність єдиного підходу до змісту поняття «адміністративна процедура» пов'язане з невизначеністю статусу органів публічної влади та недотримання законодавчих вимог щодо здійснення управлінських дій та прийняття владних рішень. Неврегульованість цих питань на законодавчому рівні 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. В. Галунько, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, О. С. Лагода, Л. Л. Попов, В. П. Тимошук, М. О. Єфремов, Ю. М. Фролов, В. І. Шишкін, І. В. Юрійчук та інші.

Метою статті є визначення місця адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права, дослідження визначення поняття «адміністративна процедура», а також аналіз змісту та сутності адміністративних процедур.

Виклад основного матеріалу. При розгляді інституту адміністративних процедур необхідно слід перш за все звернутися до походження його назви та проаналізувати первинний зміст термінів «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура» тощо.

Слово «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу, просуваюся»

[2, с. 234]. В узагальненому розумінні «процедура» – це певна сукупність дій або операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології [3, с. 166]. У сфері правових відносин процедура набуває статусу правової (юридичної), тобто вона є врегульованим нормою права порядком (послідовністю) здійснення юридично значущих дій у тій чи іншій сфері суспільного життя, які мають юридичне значення й наслідки [4, с. 45; 5, с. 183]. Так, І. В. Панова під юридичною процедурою розуміє встановлений законодавством порядок здійснення юридичних дій, спрямованих на досягнення юридичного результату [6, с. 28].

В свою чергу, Р. С. Тихий вважає, що за допомогою правової процедури органи виконавчої влади визначають порядок розв'язання управлінської ситуації, у тому числі конкретної юридичної справи. З урахуванням цього підходу адміністративна процедура розглядається як нормативне впорядкування діяльності органів виконавчої влади, що регулює порядок прийняття владних управлінських рішень посадовими особами, у тому числі щодо розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ [7, с. 10].

Як зазначає О. С. Лагода, правова процедура має такі ознаки: а) встановлює порядок застосування правових норм для досягнення необхідного результату; б) положення, які визначають правові процедури, закріплюються в законах; в) процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна, що забезпечує нерозривність правотворчості та право реалізації; д) відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті та інші [8, с. 13].

Таким чином, під правовою процедурою слід розуміти законодавчо врегульований порядок реалізації норм права, який спрямований на досягнення цілей правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин та заздалегідь спрогнозувати таке застосування та його юридично-значущі наслідки.

Варто відзначити, що на сучасному етапі розвитку адміністративного права України поняття «адміністративна процедура» не тільки чітко не визначене ні вченими-адміністративістами, ні законодавством, але і чітко не розділене з поняттям «адміністративний процес».

Тому, співвідносячи поняття адміністративної процедури й адміністративного процесу слід відзначити, що в сучасній адміністративно-правовій науці існують різні концепції розуміння поняття адміністративного процесу. Так В. П. Тимощук виділяє такі концепції:

а) деліктну, яка включає відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу;

б) юрисдикційну, яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство;

в) адміністративно-юстиційну, яка включає відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство [5, с. 184];

г) управлінську, що включає діяльність усіх органів публічної адміністрації;

д) позитивно-управлінську (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення);

е) широку (ідеться про всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [16, с. 34].

Такий широкий спектр розуміння адміністративного процесу пов'язаний із тим, що в науці поняття адміністративного процесу розглядається у вузькому та широкому розуміннях. Адміністративний процес у вузькому розумінні – це діяльність уповноважених органів державної влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. У широкому розумінні адміністративний процес, окрім зазначеної діяльності, включає управлінську діяльність щодо розгляду і розв'язання конкретних справ, які виникають у сфері державного управління, тобто передбачає не тільки юрисдикційну, а й регулятивну, нормотворчу та правозахисну діяльність публічної адміністрації [3, с. 165].

Зауважимо, що дискусійною є широка концепція розуміння поняття адміністративного процесу. Адже адміністративний процес 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 орга-

нами [3, с. 164]. Як бачимо, застосування адміністративно-правових норм в адміністративному процесі здійснюється будь-якими суб'єктами та окрім юрисдикційного процесу включає й управлінську діяльність щодо розгляду та розв'язання конкретних справ.

Отже, з широкої концепції розуміння адміністративного процесу категорія «адміністративна процедура» є його складовою частиною, що надає змогу встановити їх співвідношення як ціле та частина.

На нашу думку, недоцільно виділяти й деліктну концепцію розуміння поняття адміністративного процесу, адже відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення включає юрисдикційна концепція, а відносини щодо застосування заходів адміністративного примусу – управлінська концепція.

Таким чином, з огляду на вищеведене, виникає необхідність у розмежуванні понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура».

Досліджуючи сутність адміністративного процесу та адміністративної процедури, Ю.М. Фролов, вказує, 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 [12, с. 694].

У свою чергу, О.В. Кузьменко відзначає, що на відміну від процесу процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою: у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається, як дискретність такого руху. Таким чином, процес постає перед нами, як «діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права», а процедура – як «формалізований бік такої діяльності» [17, с. 167].

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 двоєке розуміння

базової категорії адміністративного права зумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління [9, с. 6]. 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. Так, для реєстрації підприємницької діяльності, отримання ліцензії, дозволу тощо приватні особи звертаються до органів державної влади. Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання відмінних принципів і правил [10, с. 116–117].

В. В. Галунько вважає, що адміністративні процедури – 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 [11, с. 276].

Ю.М. Фролов трактує як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [12, с. 692–698]. Під цією категорією І.В. Юрійчук розуміє 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 [13, с. 151–156]. Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін вважають, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Оскільки ця діяльність здійснюється публічною адміністрацією з використанням владних повноважень та з урахуванням публічних інтересів, їх ознакою є публічність, а також індивідуальний характер, оскільки рішення в справі стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [14, с. 174].

На думку Л. Л. Попова, адміністративні процедури – це процедури здійснення різних видів позитивної управлінської діяльності (процедури нормотворчої діяльності, процедури реалізації прав і обов'язків громадян та організацій у сфері управління, процедури контрольної діяльності), а також процедури, пов'язані з організацією роботи апарату органів виконавчої влади. Така діяльність

характеризується як організаційно-процедурна, що здійснюється органами виконавчої влади в процесі реалізації своїх функцій [15, с. 222]. О. С. Лагода, під адміністративною процедурою розглядає встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору [8, с. 18].

На підставі проведеного аналізу можна виділити такі особливості адміністративних процедур: 1) за своєю суттю є процедурою суб'єктів публічної адміністрації; 2) регулюються нормами права; 3) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, етапи та певні дії; 4) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ; 5) процедури завершуються офіційним прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 6) метою адміністративної процедури є ефективний захист та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства.

Узагальнюючи вищевказані позиції, на наш погляд, *адміністративна процедура* – це регламентована нормами законодавства процедура процесуальної діяльності суб'єктами публічної адміністрації щодо вирішення та розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства.

Таким чином, підбиваючи підсумок розгляду підходів до визначення змісту адміністративної процедури, її співвідношення із суміжними правовими поняттями та запропонованого власного визначення поняття «адміністративна процедура» окреслимо ознаки адміністративної процедури.

Зокрема *ознаками адміністративної процедури є:*

1) сфера об'єктивізації (офіційний характер) – діяльність публічної адміністрації та специфічний суб'єктний склад (адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів);

2) правова детальна регламентація, цілеспрямованість (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб);

3) результатом є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин, та є обов'язковим для виконання.

Література

1. Братель С. Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий вісник Херсонського державного університету. (Серія : Юридичні науки)*. 2014. Випуск 1. Том 2. С. 66–69.
2. Гончаренко В.Г., Андрушко П.П., Базова Т.П. Юридичні терміни: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2003. 320 с.
3. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177. URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>.
4. Николіна К. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 94. С. 44–46.
5. Ігонін Р.В., Вікторчук М.В. Поняття та особливості адміністративних послуг. *Вісник ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 182–190.
6. Панова И.В., Конин Н.М. Юридический процесс. Саратов : Светопись, 1998. 76 с.
7. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Тюмень, 2005. 222 с.
8. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
9. Адміністративна процедура : конспект лекцій. І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловйова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
10. Бойко І. В. Адміністративна процедура – поняття, ознаки і види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. Х. : Право, 2017. Вип. 33. С. 113–122.
11. Галунько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
12. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.
13. Юрійчук І.В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. № 5. 2018. С. 151–156.
14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 576 с.
15. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации. Москва : Юрайт, 2010. 444 с.
16. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
17. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. К. : Атіка, 2005. 352 с.

Анотація

Савранчук Л. Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. – Стаття.

У статті на підставі аналізу численних думок учених-адміністративістів дається визначення дефініції «адміністративна процедура», як правової форми надання адміністративних послуг, окреслюються ознаки та визначається рівень співвідношення із суміжними правовими поняттями. У статті акцентується увага, що за своєю суттю під правовою процедурою слід

розуміти законодавчо врегульований порядок реалізації норм права, який спрямований на досягнення цілей правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин та заздалегідь спрогнозувати таке застосування та його юридично-значущі наслідки.

Обґрунтовано, що адміністративна процедура це регламентована нормами законодавства процедура процесуальної діяльності суб'єктами публічної адміністрації щодо вирішення та розв'язання індивідуальних адміністративних справ з метою захисту прав та законних публічних інтересів окремих осіб та суспільства.

Виокремлені ознаки адміністративної процедури: 1) сфера об'єктивізації (офіційний характер) – діяльність публічної адміністрації та специфічний суб'єктний склад (адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана із діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів); 2) правова детальна регламентація, цілеспрямованість (адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів та посадових осіб); 3) результатом є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин, та є обов'язковим для виконання.

Визначено особливості адміністративних процедур: 1) за своєю суттю є процедурою суб'єктів публічної адміністрації; 2) регулюються нормами права; 3) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, етапи та певні дії; 4) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ; 5) процедури завершуються офіційним прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 6) метою адміністративної процедури є ефективний захист та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративний процес, публічне адміністрування.

Summary

Savranchuk L. L. The essence and place of administrative procedure in the system of administrative law as the central institution of law. – Article.

Based on the analysis of numerous opinions of administrative scholars, the article defines the definition of "administrative procedure" as a legal form of administrative services, outlines the features and determines the level of relationship with related legal concepts. The article emphasizes that the legal procedure should be understood as a legally regulated procedure for implementing the rules of law, which aims to achieve the goals of legal regulation of a particular sphere of public relations and predict such application and its legally significant consequences.

It is substantiated that the administrative procedure is a procedure of procedural activity regulated by the norms of public administration by the subjects of public administration to resolve and resolve individual administrative cases in order to protect the rights and legitimate public interests of individuals and society.

Highlighted features of the administrative procedure: 1) the scope of objectification (official) - the activities of public administration and the specific subject composition (administrative procedure is carried out in the public sphere, directly related to the activities

of public administration and accompanied by their use of appropriate powers) taking into account the public interest); 2) detailed legal regulation, purposefulness (administrative procedure is regulated by administrative and legal norms that clearly regulate the activities of authorized bodies and officials); 3) the result is the adoption of an administrative act, which establishes, changes or terminates the rights and obligations of the subjects of administrative-legal relations, and is binding.

The peculiarities of administrative procedures are determined: 1) in essence it is a procedure of subjects of public administration; 2) are regulated by law; 3) each

administrative procedure has its own separate stages, stages and certain actions; 4) administrative procedures reflect the process of consideration and resolution of specific administrative cases; 5) the procedures end with the official adoption of an administrative-procedural decision; 6) the purpose of the administrative procedure is the effective protection and restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and society.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, administrative process, public administration.