

УДК 342.924

Н.В. ГАЛІЦИНА, Азовський регіональний інститут управління Запорізького національного технічного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура

Реформування українського адміністративного права має важливе практичне значення, оскільки від цього прямо залежить і зміст діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі. адже ще й досі адміністративне право, на думку В.Б. Авер'янова [1, с.8], асоціюється, перш за все, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, мірами відповідальності. це, на жаль, дуже стійка традиція, притаманна в цілому пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи українську.

Названа традиція має бути подолана за допомогою нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм, адже найголовнішою ознакою демократичного суспільства і правової держави є вільне й ефективне здійснення людиною належних їй прав і свобод. відтак у системному реформуванні українського суспільства права людини мають стати не якимось похідним чи другорядним завданням здійснюваних перетворень, а їх найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити історичну парадигму стосунків між державою і людиною. адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави, і менше – для приватних осіб. саме ця вимога, на думку науковців, повинна стати провідним імперативом у трансформації адміністративно-правової галузі [2, с.5].

З-поміж проблем адміністративного праворозуміння особливо важливого значення

набуває зміна ставлення до процесуальних аспектів функціонування органів публічної адміністрації. адже реалізація владних повноважень з боку органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування потребує відповідної процедурної форми, оскільки стосовно цих органів діє пряме конституційне застереження: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений конституцією України та законами України» (ч.2 ст.119 [3]).

У зв'язку із цим значення адміністративних процедур істотно зростає, що знайшло своє відображення у працях із загальної проблематики відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, Г.В. Атаманчука, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гарашука, І.П. Голосниченка, С.В. Ківалова, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, П.І. Кононова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.І. Олефіра, П.С. Пацурківського, Л.Л. Попова, Д.В. Приймаченка, О.П. Рябченко, А.О. Селіванова, В.Д. Сорокіна, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи та ін. Слід констатувати і збільшення кількості захищених протягом останніх років дисертаційних робіт, безпосередньо присвяченим дослідженню адміністративних процедур. Серед таких досліджень можна назвати наукові праці Р.С. Алімова (2002 р.) [4], І.М. Лазарева (2002 р.) [5], М.О. Єфремова (2005 р.) [6], О.С. Беркутової (2005 р.) [7], Р.С. Тихого (2005 р.) [8], О.С. Лагоди (2007 р.) [9], О.О. Никольської (2007 р.) [10], В.О. Зюзіна (2007 р.) [11], М.В. Джафарової (2008 р.) [12], В.П. Тимощука (2009 р.) [13], О.Б. Кравченко (2009 р.) [14], М.В. Сілайчева (2009 р.) [15], С.З. Женелтль (2009 р.) [16], А.І. Філатової (2010 р.) [17] та ін.

Враховуючи, що вітчизняна правова наука традиційно пов'язує аналіз адміністративних процедур з поняттям «адміністративний процес», необхідно переглянути деякі уяв-

лення щодо процесуального аспекту адміністративного права.

Метою статті є визначення поняття й ознак адміністративної процедури та її співвідношення із адміністративним процесом. Її новизна полягає в аналізі положень сучасної правової доктрини щодо визначення поняття «адміністративна процедура», його співвідношення із суміжними правовими поняттями та запропонуванні авторського визначення поняття «адміністративна процедура».

В даний час в адміністративно-правовій науці ведуться інтенсивні дискусії про співвідношення процесу і процедури. Тим часом не тільки в адміністративному праві, але й в інших галузевих науках і на рівні загальної теорії права в цілому, це питання залишається невирішеним. У результаті проведених як загально-правових, так і галузевих теоретичних досліджень нагромадилося досить багато суперечливого наукового матеріалу з даної проблематики, який потребує докладного аналізу. Актуальність проведення комплексного дослідження обумовлена необхідністю чіткого формулювання понять «процес» і «процедура», що дозволяє адекватно інтерпретувати правову природу цих категорій юридичної науки. Для того, щоб краще зрозуміти ці поняття, їх варто розглянути з різних позицій або точок зору.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в адміністративно-правовій науці не склалося одностайного підходу до визначення поняття і сутності адміністративного процесу. Історія розвитку адміністративного права сформуvala принаймні три основні доктринальні підходи до його визначення, залежно від яких визначається його місце в правовій системі, регуляторні можливості, обсяг і зміст.

Перший підхід (його ще називають «юрисдикційним»), прихильниками якого є Н.Г. Саліщева [18, с.12–16], А.П. Ключниченко [19, с.37] та ін., передбачає так зване «вузьке розуміння адміністративного процесу», згідно з яким адміністративний процес – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок застосування заходів адміністративного примусу, і насам-

перед адміністративних стягнень (іншими словами, у вузькому розумінні адміністративний процес – це провадження в справах про адміністративні правопорушення). У такому розумінні адміністративний процес має виключно юрисдикційний (правоохоронний) зміст.

Відповідно до другого підходу (так званого «управлінського»), його ще називають «широким розумінням адміністративного процесу», адміністративний процес пропонується розглядати як врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально-визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а у передбачених законодавством випадках й іншими, уповноваженими на те органами. Іншими словами, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність адміністративних проваджень.

Широке розуміння адміністративного процесу свого часу було започатковано (обґрунтовано) С.С. Студеникіним [20, с.44], підтримано А.Є. Луньовим [21, с.43] та протягом багатьох років відображалось в наукових працях вчених-адміністративістів, таких як: О.М. Якуба, Г.Н. Петров, А.П. Коренєв, Б.Д. Сорокін, Д.Н. Бахрах, Р.С. Павловський та ін.

Перевагу позиції широкого розуміння адміністративного процесу на сучасному етапі віддають О.М. Бандурка, М.М. Тищенко та інші автори, які зазначають, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним [22, с.7–9].

До позицій широкого розуміння адміністративного процесу приєднується В.К. Колпаков, який зазначає, що «саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністратив-

ної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців» [23, с.363]. О.В. Кузьменко також підкреслює, що лише широке розуміння предмета адміністративно-процесуального права дає можливість окреслити його сферу функціонування та визначити роль і місце у правовій системі країни [24, с.68].

Таким чином, управлінський підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність адміністративних органів. Стосовно органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування може застосовуватися термін «публічна адміністрація», отже, адміністративний процес в широкому розумінні охоплює діяльність публічної адміністрації. Останнім часом визначення адміністративного процесу в широкому розумінні поширилося і на діяльність адміністративних судів з вирішення адміністративних справ, тобто на адміністративне судочинство, хоча це твердження є полемічним і ряд вчених-адміністративістів, які дотримуються «широкого розуміння адміністративного процесу», пропонують виділяти окремо судовий адміністративний процес.

Нарешті, як зазначає Т.О. Коломоець [25, с.233], виокремлюється і третій підхід до визначення адміністративного процесу, умовно його можна назвати «судочинським», який походить від розуміння адміністративного процесу виключно як форми правосуддя. Отже, адміністративний процес у цьому випадку розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. В рамках цього підходу також існують різні точки зору, наприклад, виділяється адміністративний процес як вид судового процесу (адміністративне судочинство) та окремо управлінський процес (правозастосовна діяльність адміністративних органів), або стве-

рджується, що адміністративний процес – це форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації взагалі носить не процесуальний, а процедурний характер (так звані адміністративні процедури).

В сучасних умовах спостерігається більш розгалужений (багатовекторний) підхід до розуміння адміністративного процесу. В.П. Тимошук узагальнює існуючі концепції розуміння адміністративного процесу й виділяє серед таких: а) деліктну (адміністративно-деліктну), яка охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу; б) юрисдикційну, яка зосереджує відносини щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство; в) судочинну (стосується лише адміністративного судочинства); г) адміністративно-юстиційну (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку та адміністративне судочинство); д) управлінську (вся діяльність органів публічної адміністрації); е) позитивно-управлінську (охоплює діяльність органів публічної адміністрації, за винятком відносин щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення); є) широку (всі відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь-якими суб'єктами, а також застосування в низці випадків матеріальних норм інших галузей права) [26, с.34].

Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя з адміністративних справ відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, закріпленому в Кодексі адміністративного судочинства України [27] та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства, серед яких значне місце займає опрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [28], предметом регулювання якого є процедури розгляду органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ та адміністративних послуг, і який активно обговорюється з 1997 р.

Нагальна потреба у прийнятті згаданого

законодавчого акта зумовлюється тим, що в Україні, на відміну від більшості демократичних держав, донині законодавчо не регламентовані єдині процедурні правила взаєностосунків органів і посадових осіб виконавчої влади і місцевого самоврядування (за термінологією законопроекту – «адміністративних органів») з приватними особами. Це не дозволяє органам влади діяти неупереджено та ефективно, а громадянам – відчувати себе захищеними від зловживань з боку чиновництва [1, с.12].

Першочерговим завданням, яке слід розв'язати до прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, – це змістове наповнення та однозначне розуміння поняття «адміністративна процедура» та його співвідношенням із поняттям «адміністративний процес». Для якомога ширшого аналізу змісту поняття «адміністративна процедура» його варто розглянути з різних позицій або точок зору.

В лексичному плані «процедура» взагалі визначається як «всяка тривала, послідовна справа, порядок, обряд» [29, с.526], «встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення якої-небудь справи» [30, с.543], «офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь» [31, с.511]. Незважаючи на термінологічну тавтологію, всі ці визначення мають ряд спільних сутнісних рис: 1) це ряд послідовних дій; 2) всі вони спрямовані на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення і т. д. будь-якої справи).

Якщо ж мова йде про специфічну процедуру у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то, на думку О.С. Лагоди [9, с.12], послідовні дії, які складають процедуру, повинні бути, поперше, врегульовані нормами права, а подруге, направлені на досягнення певного правового результату. Такий підхід до поняття «правова процедура», заснований на значенні терміна «процедура», дозволяє сформулювати наукове визначення цього поняття.

У загальному аспекті процедура визнача-

ється як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології. З правової точки зору, процедура – це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування.

Правова процедура характеризується такими ознаками: а) це попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат; б) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, як і основні; в) межі регулятивного «впливу» процедурних норм. 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. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; д) законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; е) ознака демократизму правової процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [9, с.13; 32, с.10].

Ця характеристика розкриває ознаки процедури, які прийнятні та можуть бути застосовані до всіх галузей права, включно і до адміністративної в тому числі. Одночасно виникає необхідність визначення поняття «адміністративна процедура» як різновиду юридичної процедури, щодо якого немає однозначної думки, як це не парадоксально, адже вже досить довгий період вчені-юристи оперують цим поняттям, використовуючи його у підручниках, монографіях, статтях, але уніфікованого підходу ще не вироблено. Таким чином, для того щоб зрозуміти, яка позиція є найбільш об'єктивно-правильною і відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративно-правової науки, а також для змістовного дослідження цього питання, його слід здійснювати з використанням етимологічного та історичного методів, які допо-

можуть розглянути дискусійне поняття під різними кутами зору.

Застосування етимологічного методу дає можливість дослідити початковий зміст цих термінів. Етимологія слова «процедура» походить своїм корінням походить від латинського *procedo*, що означає «проходжу, або просуваюсь» [33, с.234]. В українській та російській мовах термін «процедура» з'явився шляхом запозичення його французькомовної трансформації – «*procedure*», яке має аналогічне значення [24, с.156].

Враховуючи те, що переважна частина території України свого часу перебувала у складі Російської імперії, надалі – СРСР, відповідно й сформувалась юриспруденція, тобто первинно у російському законодавстві застосовувалось поняття «процес», а не «процедура», та розглядалося у співвідношенні з поняттям «судового провадження», підтвердженням чого є різноманітні правові акти, в яких «процес» асоціюється із порядком розгляду або розв'язання судових справ [9, с.10]. Надалі під впливом закордонних країн, зокрема Франції та Німеччини, адміністративне право починає виділятися в окрему галузь правової науки, відповідно до сучасного розуміння, а з ним - більш змістовно окреслюється й предмет адміністративного процесу. Так, у Словнику юридичних та державних наук 1902 року видання «адміністративним процес (юстиція)» визначається як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів управління та самоврядування, що починаються особливим адміністративним позовом та здійснюється особливими установами, що називаються судами адміністративними. Мета адміністративного позову – досягнути скасування незаконного розпорядження» [34, с.12]. У радянський період юридичний зміст поняття «процес» асоціювався з порядком розгляду справ у суді, а «адміністративний процес» – «сукупністю процесуальних правил, на основі яких здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність» (Г.І. Петров, С.С. Студеникін); «порядком застосування заходів адміністративного примусу» (Н.Г. Салішева); «діяльністю органів

державного управління, яка регламентується адміністративно-процесуальним законодавством» (Д.Н. Бахрах). Отже, у цих визначеннях спостерігається суперечність загального і конкретного, тобто загальне поняття «процес» йде у розріз із конкретним поняттям «адміністративний процес». Така ж ситуація щодо тлумачення цього поняття існує в українській правовій практиці. Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «процес» як «розгляд судової справи; сама судова справа. Визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розгляді судових справ певного роду» [35, с.997], а Словник іншомовних слів – як «визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розслідуванні й розгляді кримінальних, а також інших справ; сам розгляд справи судом» [36, с.470]. Українсько-російський тлумачний словник визначає термін «процес» як «порядок розгляду кримінальних та адміністративних справ, а також судове провадження» [37, с.183], а наукова інтерпретація адміністративного процесу – як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права під час здійснення проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Подібна невизначеність і неузгодженість у формулюванні загальноправових та спеціальноправових термінів (юридичний процес і адміністративний процес) не сприяє практиці правозастосування, а також порушує засадні принципи побудови системи права, адже неоднозначність розуміння та інтерпретації загального і конкретного порушує внутрішньосистемні зв'язки.

Етимологія будь-якого поняття нерозривно пов'язана з історичним генезисом науки, якої він стосується, не є винятком із зазначеного правила й поняття «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». Еволюціонування термінів «процес» та «процедура» відбувалося в контексті розвитку науки адмі-

ністративного права, яка має давню історію її застосування, але процес формування предмета регулювання в сучасному розумінні, який охоплює поняття, що досліджуються, відбувався в рамках камералістики (науки про фінанси, господарську діяльність), в подальшому – поліцейського права.

Особливо цікавим для історичного дослідження є XIX століття, адже зростання інтенсивності торгівельно-економічної діяльності, встановлення конституційних форм правління, детальніше окреслення специфіки діяльності виконавчої гілки влади зумовили розширення адміністративно-правової сфери регулювання, а з ним – виникнення якісно нових відносин – відносин у галузі публічного управління. Щодо поліцейського права, то воно не змогло адаптуватися відповідно до змін у сфері суспільних відносин зі своїм специфічним предметом регулювання і поступилося місцем іншій, більш відомій галузі – адміністративне право [9, с.15–16].

Розширення сфери адміністративно-правової регламентації, ускладнення процесу її здійснення, поєднання державних і приватноправових інтересів у результаті такої діяльності зумовило виникнення конфліктних ситуацій, які потребували правового вирішення, і, як наслідок, створення у низці європейських країн адміністративних судів, тобто із запровадженням адміністративної юстиції, на яку покладался обов'язок розгляду адміністративно-правових спорів [38, с.157]. В Україні адміністративна юстиція з'являється на початку XX століття. Так, 17.12.1917 року відповідно до закону Центральної Ради було створено Генеральний суд, який складався з цивільного, карного й адміністративного департаментів. Діяли адміністративні суди також під час правління гетьмана Скоропадського та Директорії [39, с.57–59, 75–76]. Зі створенням цих судів фактично і пов'язують виникнення адміністративного процесу. Хоча деякі науковці, зокрема В.П. Тимошук, вважають, що «підставою для виділення адміністративного процесу як форми правосуддя є не так створення спеціалізованих адміністративних судів чи спеціального

порядку вирішення цих справ, як наявність окремого предмета судового розгляду – адміністративно-правових спорів» [34, с.13].

Щодо виконавчо-розпорядчих відносин між державною адміністрацією та громадянами, то вони на законодавчому рівні не регулювались до середини XX ст. Це, на думку О.С. Лагоди [9, с.16], пояснює початкову тенденційність визначення загального поняття «процес» як порядку розгляду судових справ, а причиною цього є асоціювання адміністративного процесу виключно із судовим провадженням.

Таким чином, відповідно до проведеного дослідження можна стверджувати, що спочатку з'явилося право на оскарження рішень органів виконавчої влади у судовому порядку, а вже на основі розроблених у процесі судових проваджень принципів – виникло право адміністративної процедури, з чим погоджується В.Б. Авер'янов [40, с.13], тому ототожнення цих термінів, тобто адміністративної процедури та адміністративного процесу, їх поєднання, не відповідають історичному генезису та етимологічному контексту. Слід констатувати, що адміністративний процес і адміністративна процедура – це різнопорядкові процесуальні поняття, які співвідносяться як ціле та частина.

Наступний аспект дослідження стосується визначення місця адміністративної процедури в адміністративно-процесуальній діяльності.

Розвиток адміністративно-процедурного права і законодавства в Україні має свої особливості, зумовлені специфікою розвитку адміністративного права в радянський період, яка полягала в тому, що діяльність органів публічного управління на законодавчому рівні не регулювалася, адже органи публічного управління мали керуватися передусім критеріями політичної доцільності. Тому адміністративний процес визначався як виконавчо-розпорядча діяльність органів публічного управління, а радянська адміністративно-правова наукова спільнота зосередилася навколо дослідження проблем внутрішньої класифікації адміністративних проваджень. При цьому головна роль в реалізації управ-

лінської волі держави належить виконавчорозпорядчим органам державної влади (органам публічного управління) [34, с.15]. Відповідно закону, як правовому акту вищої юридичної сили, надавався однаковий «ранг» із підзаконними нормативно-правовими актами. Потреби як такої щодо законодавчого визначення адміністративної процедури не було, адже держава акумулювала «у своїх руках» всі сфери суспільного життя і рішення, зрозуміло, приймалися нею самотійно [9, с.17]. Крім того, суттєвим недоліком правової системи радянської доби була відсутність права на судове оскарження рішень органів виконавчої влади.

Дискусія навколо визначення співвідношення між адміністративним процесом і адміністративною процедурою продовжується й досі, правова наука не знає єдиного, уніфікованого підходу до вирішення цього питання [18, с.12–17; 41, с.110–120; 42, с.153–156; 43, с.130–131]. Як зазначає Н.Г. Саліщева, «одни из них признают процессуальный порядок как средство реализации норм материально-административного права, другие ограничивают рамки административного процесса порядком осуществления административной юрисдикции по индивидуальным делам, третьи допускают сосуществование обоих видов» [44, с.11].

В той же час існування такої категорії як адміністративні процедури визнається переважною кількістю представників адміністративно-правової науки [1; 22–26; 32; 43] та ін. Як слушно зауважує О.О. Нікольська, «административные процедуры есть реально существующие процедурные правовые нормы; они объединены в совокупность, которая может быть структурирована в систематизирована. И если в процессе этой структуризации обнаружатся пробелы и противоречия, это еще не повод отрицать правовой характер данной группы процедур. Место для них подготовлено всей системой отрасли административного права, без них отрасль не будет целостной и завершенной» [10, с.5].

Саме поняття «адміністративної процедури» визначається вченими-юристами в залеж-

ності від того, прихильниками якого підходу до визначення поняття адміністративного процесу вони є. За влучним зауваженням А.О. Павлушиної, «административисты как никто другой (и это вполне объяснимо) видели, что за пределами «традиционного» или «похожего на него» процесса разрешения правового спора... лежит значительная область позитивной деятельности государства, его органов, прочих субъектов права, также урегулированная «организационными», «процедурными», «процессуальными» нормами» [45, с.18].

Так, Ю.П. Битяк і В.В. Зуй, які є прихильниками широкого розуміння адміністративного процесу, вказують, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, установлених процесуальними правовими нормами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень, у свою чергу, утворює адміністративний процес [46, с.165].

Як відзначав М.С. Строгович, процесуальне право – це завжди право, що встановлює визначену процедуру, якій підпорядковується діяльність державних органів та їх відносини з юридичними особами, громадянами та організаціями [47, с.29]. Підтримуючи таке положення, Ю.І. Мельников вказував, що, оскільки «процес» і «процедура» за своєю сутністю обидва поняття юридичні, які визначають порядок діяльності із застосування норм матеріального права, тоді «процес» практично рівнозначний «процедурі», яка не є якісно іншим явищем. Важливе не ізольоване поняття процесу та процедури, а той зміст, який у кожному окремому випадку вкладається в ці поняття. Саме порядок діяльності із застосування норм матеріального права і є тією обставиною, яка споріднює поняття «юридичний процес» та «юридична процедура». Тому будь-яка процедура здійснення юридично значущих дій повинна бути визнана юридичним процесом перш за все на тій підставі, що вона є юридичною формою опосередкування суспільних відносин з реалізації матеріальних прав та відносин [48, с.13–15].

В.М. Горшеньов наголошував, що вся діяльність адміністративних органів держави

повинна бути організована так, щоб її результати досягалися ефективно, швидко та з максимальною зручністю для всіх, кого це стосується. Це можливо тоді, коли існують досконалі правила, які визначають усю процедуру такої діяльності. Отже, зрозуміло, що процедурно-процесуальні форми та норми, які регламентують їх у галузі позитивної (а не правоохоронної) діяльності органів держави, мають не менш важливе значення, ніж у галузі юрисдикційній [49, с.209].

Треба також додати, що адміністративний процес у адміністративно-правовій доктрині поєднують із здійсненням функцій публічного управління, (наприклад, праці Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.А. Лорії, В.Д. Сорокіна та інших вчених) [50, с.92; 51, с.67–68; 52, с.27–28; 53, с.128–129; 54, с.184].

Д.М. Бахрах робить вказівку на те, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і наділений усіма властивими останньому ознаками [55, с.128]. При цьому адміністративний процес слід розглядати як такий, що включає в себе різновиди процесів підпорядкованого порядку, елементи, які містять динаміко-часову та предметну характеристики (процесуальні стадії, процесуальні провадження), а також характеристики відповідної атмосфери розгляду справи (процесуальний режим).

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 і 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 [56, с.222]. А.І. Філатова визначає адміністративну процедуру як нормативно-правове закріплення (правову модель) певних видів діяльності, що реалізуються в межах адміністративних правовідносин і виражаються в певній, встановленій законом правовій формі [57, с.92].

Прибічники юрисдикційного підходу заперечують будь-яку можливість широкого, уніфікованого розуміння юридичного процесу (процесуальної форми) на тій підставі, що таким чином вихолощується все багатство традиційного юридичного процесу. Наприклад, С.С. Алексєєв вважає, що не кожна врегульована правом процедура здійснення юридичних дій може бути визнана процесом у тому специфічному юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві та в науці, і що об'єднання юридичних процедур діяльності всіх державних органів під рубрикою «процес» знекровлює, вихолощує це багате та змістовне поняття [58, с.122].

Схожої точки зору дотримується також В.О. Тарасов, який вважає, що процесуальна форма діяльності більш характерна для судових органів. Діяльність інших державних органів, як правоохоронна так і оперативно-виконавча, містить лише деякі риси процесу, і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями «процес» і «процедура» різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв'язанню конкретна справа. Процедура – це тільки початкова форма урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, яка називається процесом. Якщо допустити змішування питань, які розглядаються, то знецінюється поняття «процес» у тому соціальному, юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві, на практиці і в науці [59, с.40–41].

Таким чином, можна констатувати, що поняття адміністративної процедури пов'язане з науковою дискусією про зміст адміністративної юстиції та розуміння поняття адміністративного процесу, які й до сьогодні вчені-юристи продовжують «підганяти» під штучно виготовлену модель, під якийсь ідеальний зразок розуміння адміністративного процесу у «вузькому» та «широкому» значенні виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів, а всі дослідження зосереджуються навколо класифікації та визначення місця адміністративних проваджень в адміні-

стративному процесі та їх типологічних груп.

Проаналізувавши наявні наукові погляди, можна констатувати, що на сьогоднішній день склалося кілька підходів до визначення поняття «процедура» залежно від концепції предмета адміністративного процесу (управлінської, юрисдикційної або судочинної). Деякі вчені процедуру розглядають як вид процесу, інші розглядають їх (процедуру і процес) як тотожні об'єкти правової дійсності і використовують обидва терміни як синонімічні. Прихильники юрисдикційної концепції адміністративного процесу під «процедурою» вбачають діяльність повноважних органів влади так званого позитивного управлінського характеру, а під «процесом» розуміють суто юрисдикційні провадження. Представники управлінської концепції процесу вбачають, що процес складається з двох видів – юрисдикційного процесу та адміністративної процедури.

На думку Е.Ф. Демського [43, с.131], з якою варто погодитися, до визначення цих понять та їх співвідношення найбільш доречною є теза, висунута В.П. Тимощуком в роботі «Адміністративні процедури за участю громадян», де він зазначає, що поняття «процедура» і «провадження» можуть співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура – це встановлений порядок розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже власне розгляд та розв'язання конкретної справи [60, с.198].

З точки зору співвідношення адміністративної процедури й адміністративного процесу в цілому, а не окремо взятого провадження, О.В. Кузьменко зазначає, що у процедурі, на відміну від процесу, неможливо віднайти умови, що забезпечують трансформацію вихідного пункту у наслідок, оскільки «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. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою» [24, с.167]. Підсумовуючи результати дослідження,

О.В. Кузьменко робить висновок, що процес слід розглядати як діяльність суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а процедуру – як формалізований бік такої діяльності. Процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, які у своїй сукупності складають юридичний процес [61, с.15]. Т.О. Коломоєць, підтримуючи О.В. Кузьменко, зазначає, що процедура не є рухом або діяльністю і «становить лише процесуальні етапи. Точніше кажучи, процедура – це розташовані на часовому відтинку віхи, від яких і до яких здійснюється розвиток явища, його прогрес або регрес» [25, с.240].

Дійсно, регулювання відносин у будь-якій сфері життєдіяльності суспільства відбувається за певними правилами, умовами, у порядку та відповідній послідовності. Не є винятком і сфера управлінської діяльності, в якій процеси управління відбуваються за певною процедурою (процедурами). Але у даному випадку йдеться про місце процедури в адміністративному процесі, а не в цілому в управлінській діяльності.

Для більш повного з'ясування понять «провадження» і «процедура» необхідно визначити їх ознаки, загальні риси і відмінності, що розмежовують ці поняття і дають можливість об'єктивно визначити їх місце у системі юридичних процесів. Адміністративний процес і юридична процедура характеризуються певними ознаками.

1. Адміністративний процес та процедури об'єднують загальні властивості, а саме: а) владність діяльності державних органів та їх посадових і службових осіб; б) врегулювання цієї діяльності процесуальними нормами; в) прийняття владного акта (постанови, вироку, рішення, протоколу та ін.); г) реалізація норм матеріального права в певній послідовності, порядку і за правилами, в ході якої виникають, змінюються або припиняються конкретні суспільні відносини [43, с.132–133].

2. Виходячи із зазначених властивостей слід підкреслити, що всі процеси та процедури мають обслуговуючий (т. з. «сервіс-

ний») характер щодо публічного управління, вони виникають та існують лише за потреби реалізації завдань і функцій держави, забезпечення законних прав і інтересів фізичних чи юридичних осіб. У цьому зв'язку публічне управління здійснюється у відповідній послідовності та порядку з дотриманням встановлених суспільством або державою відповідних процедур, завданням яких є: а) формування основного курсу, напряду діяльності держави, її органів чи органів місцевого самоврядування. Воно передбачає внутрішню самоорганізацію системи органів влади і нормативне (правове) регламентування усіх без винятку процедур обов'язково. Можуть застосовуватися поряд із правовими формами публічного управління і організаційні форми, а також найрізноманітніші методи переконання і заохочення; б) створення інструменту, за допомогою якого конституційні цінності, правова ідеологія держави втілюються в життя. Це зовнішній вплив органів влади на суспільні відносини і потребує вичерпного, обов'язкового врегулювання законодавством управлінських процедур для вирішення конкретних питань (справ) [43, с.133].

3. Досягнення мети публічного управління вимагає створення відповідних правових режимів (ступеня врегулювання) процесуальної діяльності. Так, адміністративний процес спрямований тільки на вирішення зовнішніх завдань – розгляд і вирішення конкретної індивідуальної справи.

Ступінь його врегулювання має бути найповнішим щодо кола суб'єктів та їх повноважень і застосування способу впливу на поведінку суб'єктів у вигляді заборон чи припису, шляхом вимоги утриматися від здійснення певних дій чи закріплення необхідної поведінки, які є обов'язковими для виконання. Водночас адміністративна процедура встановлює порядок не тільки вирішення зовнішніх завдань, а й внутрішніх проблем щодо створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур, комплектування їх персоналом та ін. Ступінь врегулювання процедури визначається не тільки заборонами і приписами, а й

дозволом, яким встановлюються межі можливої поведінки суб'єктів відносин. У деяких випадках окремі положення можуть бути зовсім не врегульованими. Процесуальні права і обов'язки учасників таких процедур нечітко визначені, а інколи зовсім не визначаються.

Ці та інші ознаки, особливості та відмінності між адміністративним процесом і адміністративною процедурою дозволяють зробити висновок, що не всі адміністративні процедурні дії належать до адміністративного процесу, а отже і не входять до його структури. Отже, ще раз можна констатувати різнопорядковість понять «адміністративний процес» і «адміністративна процедура».

Водночас «провадження» і «процедура», в тому числі «адміністративне провадження» і «адміністративна процедура», мають надто багато спільних ознак і не можуть бути змістовно відокремлені одне від одного. Тому логічним було б вважати, що процедура – це формально визначені порядок і умови вчинення дій учасниками процесу на певній стадії або етапі адміністративного процесу, на певному часовому відрізку щодо забезпечення, вирішення конкретних адміністративних справ, способів процесуального оформлення розгляду справи та їх фіксації.

Процедура – це самостійне цілісне юридичне утворення, яке регламентоване юридичними нормами (наприклад, процедура державної реєстрації господарського товариства), визначає порядок здійснення учасниками відносин юридично і соціально значущих дій та забезпечує реалізацію нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Отже, адміністративну процедуру можна визначити як встановлений нормами адміністративно-процесуального права порядок діяльності владних суб'єктів правовідносин публічної адміністрації щодо реалізації нормативно-правового регулювання у сфері публічного управління та розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України в редакції 2008 р. містить таку дефініцію «адміністративна процедура», під якою слід розуміти визначений законодавст-

вом порядок адміністративного провадження (п.1 ч.1 ст.2 [28]). Під адміністративним провадженням у проекті АПК розуміється «сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням» (п.2 ч.1 ст.2 [28]).

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можуть бути виділені такі ознаки адміністративних процедур:

1. Адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері. Саме за допомогою адміністративних процедур управлінській діяльності публічної адміністрації надається правова форма, що забезпечує чітке функціонування суб'єктів управління. Адміністративними процедурами можуть бути врегульовані як «внутрішні», організаційні прояви повноважень органів публічної влади, так і «зовнішні» прояви повноважень таких органів, тобто прийняття рішень відносно індивідуальних справ, що має значення для приватних осіб у зв'язку з реалізацією їхніх прав і законних інтересів.

2. Адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосувальної діяльності. Застосування права – це владна-організуюча діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм. Застосування права необхідне у випадку, коли закон повинен діяти з урахуванням тих або інших конкретних обставин, що вимагають встановлення та контролю. Застосування права – важлива сторона діяльності органів державної влади по виконанню законів і інших правових актів, у процесі якої видаються інші акти, що мають головним чином організаційний характер.

Адміністративні процедури, додаючи правову форму такої діяльності, закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів і посадових осіб у зв'язку з застосуванням ними правових вимог до конкретного життєвого випадку. Нормативно закріплені адміністративні процедури, забез-

печуючи проведення в життя вимог закону, стають критерієм правомірності поведінки суб'єктів і в цьому розумінні виконують також правозабезпечуючу функцію. Правозастосування в розглянутому контексті повинне розвиватися в напрямку зведення ролі виконавчої влади до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто створенню передбачених законом умов для доцільного й оптимального використання громадянином правових можливостей, що повністю узгоджується із сучасною ідеологією трансформації вітчизняного адміністративного права, надання йому публічно-сервісного призначення.

3. Адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій. Саме «позитивна» сторона адміністративної діяльності повинна одержати нормативне закріплення через адміністративні процедури.

У рамках адміністративних процедур не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги приватних осіб на дії і рішення органів публічної адміністрації. Адміністративні процедури не мають своїм результатом застосування примусових заходів. Між зацікавленою особою і владним суб'єктом, що беруть участь в адміністративних процедурах, виникає регулятивне процесуальне праввідношення, у якому суб'єкт публічного управління виступає не в ролі арбітра, а в ролі організатора, що забезпечує реалізацію в сфері публічного управління прав або обов'язків зацікавленої особи, передбачених відповідними матеріальними нормами права.

4. Адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій. Завдання адміністративних процедур – упорядкувати діяльність уповноважених органів влади і всіх зацікавлених осіб. При цьому таке упорядкування має своєю кінцевою метою підвищення ефективності і якості роботи державних органів, забезпечення належного виконання публічною

адміністрацією своїх задач і функцій. Таким чином, процедурні норми повинні складати основу діяльності органів публічної влади.

5. Для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад. Однією із сторін в адміністративній процедурі завжди виступає державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями.

6. Адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, в свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного та інших галузей права (фінансового, господарського, трудового та ін.) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб.

Не можна не погодитися із думкою Ю.О. Тихомирова про те, що «при виборі оснований для введення адміністративних процедур следует учитывать устойчивость общественных отношений, повторяемость действий и характер функций управленческих органов и их отношений с другими субъектами права» [62, с.617]. Адміністративні процедури, забезпечуючи втілення в життя юридичних норм, встановлюють однакові правила здійснення типових, стандартних, регулярно повторюваних дій.

Якщо головна задача адміністративного процесу – захист і охорона права, то задача адміністративних процедур – сприяння реалізації прав і законних інтересів. Процедурні норми повинні складати 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.

Отже, враховуючи вищевикладене та проведений системний аналіз змісту поняття «адміністративна процедура», можна дійти висновку, що під категорією адміністративної процедури слід розуміти встановлені за-

конодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління [63, с.37].

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

2. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права і реформа українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Адвокат. – 2000. – № 2. – С. 5–8.

3. Конституція України : прийнята Верховною Радою 28.05.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

4. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Алімов Роман Святославович. – Донецьк, 2002. – 171 с.

5. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Лазарев Игорь Михайлович. – М., 2002. – 199 с.

6. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Ефремов Максим Олегович. – М., 2005. – 203 с.

7. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Беркутова Ольга Сергеевна. – М., 2005. – 205 с.

8. Тихий Р. С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации: регионально-правовой аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Тихий Роман Сергеевич. – Тюмень, 2005. – 249 с.

9. Лагода О. С. Адміністративна процедура-

ра: теорія і практика застосування: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лагода Олександр Сергійович. – Ірпінь, 2007. – 187 с.

10. Никольская А. А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Никольская Александра Александровна. – Воронеж, 2007. – 261 с.

11. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Зюзин Виталий Алексеевич. – М., 2007. – 208 с.

12. Джафарова М. В. Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органами внутрішніх справ у відносинах з населенням: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Джафарова Марина В'ячеславівна. – Х., 2008. – 175 с.

13. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009. – 214 с.

14. Кравченко О. Б. Административно-правовое регулирование регистрационных процедур, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Кравченко Оксана Борисовна. – Омск, 2009. – 205 с.

15. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич. – М., 2009. – 218 с.

16. Женетль С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / С. З. Женетль. – М., 2009. – 39 с.

17. Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право;

финансовое право; информационное право» / А. В. Филатова. – Саратов, 2010. – 47 с.

18. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.

19. Ключниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А. П. Ключниченко. – К. : РИО КВШ МВД СССР, 1970. – 149 с.

20. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права : сб. статей / отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5–60.

21. Лунев А. Е. Вопросы административного процесса / А. Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2. – С. 43–51.

22. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищих навч. закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

23. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

24. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

25. Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломоець, Ю. В. Пірижкова, Н. О. Армаш та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 480 с.

26. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / Віктор Павлович Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

27. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

28. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону від 18.07.2008 р., № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_07_18/JF25H00A.html.

29. Даль В. И. Толковый словарь живого

великого русского языка : в 4 т. / Владимир Иванович Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – Т. 3. – 588 с.

30. Евгеньева А. П. Словарь русского языка : в 4 т. / А. П. Евгеньева. – 2-е изд. испр. и доп. – М. : Рус. яз., 1984. – 614 с.

31. Ожегов С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.

32. Гусаров С. Визначення понять адміністративної процедури та адміністративного процесу в адміністративному праві України / С. Гусаров, В. Білоус // Вісник Акад. упр. МВС. – 2008. – № 3. – С. 6–18.

33. 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.

34. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядн. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

35. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

36. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапуца. – К. : Наукова думка, 2000. – 663 с.

37. Російсько-український і українсько-російський тлумачний словник / за заг. ред. Л. Г. Савченко. – Х. : Прапор, 2004. – 542 с.

38. Адміністративна юстиція : європейський досвід і пропозиції для України / [автор-упорядн. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003. – 536 с.

39. Історія держави і права України : підруч. для юрид. вищих навч. закладів і фак. : у 2 ч. / А. Й. Рогожин, М. М. Страхов, В. Д. Гончаренко та ін. ; за ред. акад. академії правових наук України А. Й. Рогожина. – К. : Ін Юре, 1996. – Ч. 2. – 448 с.

40. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.

41. Административное право Российской Федерации. Вопросы предмета и системы административного права. Административ-

ный процесс и административная юрисдикция. Вопросы государственного регулирования в сфере экономики (По материалам конференций) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. – 2-е изд., испр. – Великий Новгород, 1999. – 326 с.

42. Административное право : учебник / [под общ. ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной]. – М. : НОРМА, 2008. – 992 с.

43. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. [для вузів] / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 495 с.

44. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с.

45. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития : монография / А. А. Павлушина. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 469 с.

46. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.

47. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса / М. С. Строгович. – М. : Наука, 1968. – Т. 1. – 470 с.

48. Мельников Ю. И. К вопросу о соотношении «юридического процесса» и «юридической процедуры» / Ю. И. Мельников // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – 1979. – Вып. 1. – С. 13–15.

49. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.

50. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Юрий Маркович Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.

51. Коренев А. П. Кодификация советского административного права / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.

52. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация / В. А. Лория. – Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1986. – 281 с.

53. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / Валентин Дмитриевич

Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

54. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

55. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник [для вузов] / Демьян Николаевич Бахрах. – [5-е изд.]. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с.

56. Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрайт, 2010. – 444 с.

57. Филатова А. В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) : монография / А. В. Филатова ; под ред. Н. М. Кониная. – Саратов : Научная книга, 2009. – 280 с.

58. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе / Сергей Сергеевич Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1971. – 223 с.

59. Тарасов В. А. Охрана прав граждан в

пенсионном обеспечении / В. А. Тарасов. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 104 с.

60. Тимошук В. П. Адміністративні процедури за участю громадян // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 195–211.

61. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.

62. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание Тихомирова М. Ю., 2008. – 697 с.

63. Коломоєць Т. О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : монографія / Т. О. Коломоєць, Н. В. Галіцина. – Запоріжжя : ЗНУ, 2010. – 290 с.

Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf>

Аналізуються положення сучасної правової доктрини щодо визначення поняття «адміністративна процедура», його співвідношення із суміжними правовими поняттями та визначаються істотні ознаки адміністративної процедури як інституту адміністративного процесу.

Галицына Н.В. Административная процедура как институт административного процесса

Анализируются положения современной правовой доктрины касательно определения понятия «административная процедура», его соотношения со смежными правовыми понятиями и определяются существенные признаки административной процедуры как института административного процесса.

Galitsina N.V. The Administrative Procedure as Institute of Administrative Process

Positions of the modern legal doctrine concerning definition of concept «administrative procedure» are analyzed, its parities with adjacent legal concepts and are defined essential signs of an administrative procedure as institute of administrative process.