

УДК 342.9

С.А. Подоляка, здобувач кафедри адміністративного права Інституту права ім. кн. Володимира Великого МАУП

## ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ПРОКУРОРСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

У контексті дослідження генези поняття адміністративної процедури і ролі адміністративних процедур в прокурорській діяльності розглянуто історичний розвиток поглядів на адміністративну процедуру, зокрема європейський досвід. Акцентовано основні завдання органів прокуратури у сфері регуляції порядку здійснення адміністративних процедур.

**Ключові слова:** адміністративні процедури, нагляд, прокурорська діяльність.

В контексте исследования генезиса понятия административной процедуры и роли административных процедур в прокурорской деятельности рассмотрено историческое развитие взглядов на административную процедуру, в частности европейский опыт. Акцентированы основные задачи органов прокуратуры в сфере регуляции порядка осуществления административных процедур.

**Ключевые слова:** административные процедуры, надзор, прокурорская деятельность.

In the context of the study of the genesis of the concept of administrative procedures and the role of administrative procedures in the prosecution activity the author examined the historical development of views on the administrative procedure, in particular the European experience. Punctuated the main tasks of the prosecution in the regulation of the order of the administrative procedures.

**Keywords:** administrative procedures, supervision, public prosecutor's activity.

**Постановка проблеми.** З досвіду європейських країн відомо про безперечно важливе значення додержання принципів адміністративної процедури для створення умов ефективної діяльності адміністрації і ефективного захисту прав та свобод громадян. Дослідження шляхів удосконалення адміністративних процесів в Україні з врахуванням цінного досвіду є на часі.

**Виклад основного матеріалу.** Права, свободи і обов'язки людини і громадянина, що закріплені розділом II Конституції України, втілюються в життя шляхом реалізації своїх функцій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, котрі «зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та Законами України» [2]. Держава гарантує громадянину справедливий, неупереджений розгляд справи за проміжком часу, доцільність якого є обгрунтованою. Ці гарантії включають: право особи щодо врахування державним органом її думки до прийняття окремої ухвали або рішення, що могли б нести негативні наслідки для такої особи; право особи на ознайомлення з тими матеріалами справ, які тої особи стосуються; обов'язок адмінорганів обгрунтовувати свої рішення, тощо. Адміністративна діяльність органів влади, виконання адміністративних процедур при здійсненні ними повноважень щодо виконання власних завдань та функцій має також забезпечувати здійснення прав, свобод і законних інтересів громадян, яких торкається виконання адміністративних процедур [2].

Законотворча діяльність держави в сфері адміністративно-правових відносин виглядає досить ефективною, постійно вдосконалюється система центральних органів виконавчої влади, детально регламентується їх діяльність у відносинах з громадянами. Проте, особливо актуальним залишається питання системної оптимізації положень Кодексу адміністративного судочинства, про що свідчить прийняття Верховною радою

за основу проекту нового Адміністративно-процедурного кодексу України. Радикального оновлення і законодавчого утвердження потребує ідеологія функціонування органів влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Правоохоронні органи України і прокуратура зокрема, виступають в цьому ракурсі своєрідним державним механізмом, що покликаний важелями наданих повноважень забезпечити виконання державою конституційних обов'язків перед громадянином. Питання ж обсягу і змісту компетенцій прокуратури, в рамках адміністративно-процедурних відносин, потребують детального наукового аналізу.

У контексті такого дослідження доцільно спочатку розглянути особливості самої сфери суспільних відносин, де здійснюється діяльність прокуратури – тобто визначитись щодо змісту поняття «адміністративної процедури» та окреслити її різновиди. Оскільки поняття «адміністративна процедура» широко досліджене у науковій літературі, звернемося до авторитетних джерел.

Ф Лананас (1788) у своєму Словнику [6] визначає процес (судову процедуру) як настанову «як записувати і здійснювати суд» («как записывать и производит суд»).

Синонімом до терміну «адміністративний процес» у Росії початку ХХ століття вважався термін «адміністративна юстиція». «Словарь юридических и государственных наук» (1901) визначає «административный процесс (юстиция)» як «решение споров относительно законности распоряжений управления и самоуправления, начинающиеся особым административным иском и осуществляются особыми учреждениями, называются судами административными. Цель административного иска – добиться отмены незаконного распоряжения» [10].

У вітчизняному «Словнику іншомовних слів» (1977) [11] процедура вже описується як «офіційно встановлений чи прийнятий за звичаєм порядок, послідовність дій для здійснення або оформлення якихось справ», а «процес» - як «визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів при розслідуванні і розгляді кримінальних, а також інших справ; сам розгляд справи судом» [3].

Хронологія розвитку адміністративного права свідчить, що першим оформилось право на судовий захист приватної особи від свавілля адміністрації, а розроблені судовою практикою принципи склали підґрунтя розвитку права адміністративної процедури [3]. Зокрема, можна помітити три історичні хвилі праць з систематизації та активного впровадження основ законодавства щодо адміністративної процедури за кордонами України. Піонерські законодавчі акти було кодифіковано спочатку в Австрії (1925), з тим у Польщі та Чехословаччині (1928), далі – в Югославії (1930). Наступній хвилі впровадження законів про адміністративну процедуру, що охопила період з середини ХХ століття, дала початок Угорщина (1957), за нею - Іспанія (1958), в новій редакції ухвалено законодавчі акти в Югославії (1956) і Польщі (1960). Третьою хвилею кодифікаційних робіт можна вважати прийняття подібних законів колом країн, що значно поширилася - ФРН (1976), Болгарія (1979), Данія (1985), Італія (1990), Нідерланди (1992), Японія (1994). Також нову редакцію отримали відповідні закони Польщі (1980) та Австрії (1990) [3].

На разі визначення адміністративної процедури в українській правничий науці зазнали певних уточнень.

Так, Ю.О. Тихомиров [4] під адміністративною процедурою розуміє нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їх компетенції та надання публічних послуг.

В.П. Тимошук [3] визначає «адміністративну процедуру як встановлений законо-

давством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ».

Т.О. Коломоєць та Н.В. Галіцина [5] висловлюються про адміністративні процедури, як про «встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління».

О.М. Бандурка [2] під адміністративною процедурою пропонує розуміти передбачені спеціальним нормативно-правовим актом (кодексом, законом, положенням, інструкцією) послідовні, цілеспрямовані дії органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо 1) гарантування реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, 2) виконання повноважень, покладених на органи державної влади, органи місцевого самоврядування або ж 3) завдань держави.

Якщо спробувати узагальнити наведені вище визначення, можна сказати, що процедура — це самостійне юридичне явище, сутність якого полягає у сприянні реалізації прав, свобод, законних інтересів, обов'язків та повноважень суб'єктів через законодавче закріплення порядку вчинення ними юридично значущих дій. Сама ж адміністративна процедура являє собою певний порядок здійснення суб'єктами — носіями владних повноважень відповідних дій, що встановлений нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права і спрямований на досягнення певної мети.

У контексті аналізу поняття адміністративної процедури заслуговує на увагу відмінність в українському правничому полі понять «процедура» і «провадження», що знайшло вираження і у вітчизняній термінології, яку використовують в адміністративному праві. Ці поняття розглядають відповідно до категорій «загальне» та «особливе», тобто в контексті адміністративної процедури існують окремі види її провадження. Слід погодитися з В.П. Тимощуком [3] в тому, що «поняття «процедура» та «провадження» можуть також співвідноситися як статика і динаміка. Тобто процедура — це встановлений порядок розгляду та вирішення справи (модель провадження), а провадження — це вже власне розгляд та вирішення конкретної справи». Подібна позиція знайшла відображення і у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, який схвалено Кабінетом Міністрів України на засіданні 14 листопада 2012 року.

Правовими засадами адміністративних процедур в Україні є досить об'ємна сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили та змісту, які регулюють основоположні питання здійснення окремої конкретної адміністративної процедури, тобто її призначення, зміст, визначення її суб'єктів, учасників, тощо. Адміністративно-процедурний кодекс України опрацьовується, серед іншого, також з метою оптимізації кількості нормативно-правових актів, що врегульовують здійснення адміністративних процедур. Також, запропонований кодекс містить більш чітке визначення процедур у стосунках між особою та владою, змушуючи владний орган точно дотримуватись букви закону. Як наголошують у Міністерстві юстиції України [8], цілісне розуміння суті адміністративної процедури базується на визначенні принципів, за якими вона здійснюватиметься. Це - «верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, пропорційність, гласність та відкритість, своєчасність та розумний строк, гарантування правового захисту тощо».

Про безперечно важливе значення додержання принципів адміністративної процедури для створення умов ефективної діяльності адміністрації і ефективного захисту

прав та свобод громадян також відомо з досвіду європейських країн. В «Резолюції про захист особи відносно актів адміністративних органів» відзначено п'ять принципів, що стосуються адміністративної процедури: право особи бути вислуханою і почутою, право отримання доступу до інформації у справі, що стосується особи, право особи на допомогу і представництво, право на виклад мотивів, а також зазначення засобів правового захисту [9].

У багатьох західних правових системах прокурор має повноваження у кримінальному праві і зрідка в публічному праві. Інша ситуація у більшості східноєвропейських держав. Кілька десятиків років тому прокурор мав значні повноваження у сфері публічного права. Основною функцією прокуратури був контроль за виконанням законів державними структурами, соціальними організаціями та окремими особами. Ця функція реалізовувалась прямим впливом прокурора на діяльність органів, які знаходились під наглядом або ініціюванням судового процесу. На сьогодні в демократичних державах повноваження прокурора були суттєво звужені.

З вищевикладеного очевидно, що роль адміністративних процедур в діяльності прокуратури є дуже значною. Щодо процедур, які регламентують діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян і організацій, прокуратура України виступає відповідним «гарантом» законності таких дій відповідно до Закону України «Про прокуратуру», статтю 1 якого прокуратурі доручається «нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського управління і контролю, незалежно від підпорядкованості та приналежності» [7].

Об'єктом прокурорського нагляду при здійсненні адміністративних процедур, поряд з органами державної влади України, є також і місцеві органи самоврядування, посадові чи службові особи цих органів з повноваженнями здійснювати адміністративні процедури, останньою стадією яких є прийняття рішення. Відповідно, предметом прокурорського нагляду виступають дії, вчинені в межах відповідного адміністрування, їх відповідність закону та обумовленість завданням суворого забезпечення прав і свобод приватної особи як людини та громадянина.

Адміністративні процедури в контексті реалізації прокурорської діяльності покликані забезпечити також вирішення завдань особливого виду діяльності прокуратури - наглядових функцій, тобто прокурорського нагляду за додержанням законів тими органами, на які покладено здійснювати адміністративні процедури. З іншого боку, прокурорський нагляд як галузь прокурорсько-наглядового права співвідноситься з прокурорським надглядом за додержанням вимог законів іншими органами адміністративної юрисдикції як з підгалуззю цього права.

Джерелами ініціації адміністративних процедур прокурорськими органами виступають: скарги громадян, звернення інших суб'єктів щодо порушень законності в діяльності державних органів адміністративної юрисдикції при здійсненні адміністративних процедур; ініціатива прокуратури стосовно вивчення матеріалів окремих справ в рамках адміністративних процедур; положення закону щодо участі прокурора в адміністративних процедурах.

**Висновки.** Адміністративна процедура — це певний порядок здійснення суб'єктами-носіями владних повноважень відповідних дій, що встановлений нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права і спрямований на досягнення

певної мети. Особливістю адміністративних процедур є відсутність завдання вирішувати суперечки, вони також не стосуються розгляду скарг приватних осіб на дії і рішення органів публічної адміністрації. В рамках адміністративних процедур орган публічної влади забезпечує реалізацію прав або обов'язків зацікавленої особи, передбачених відповідними нормами права.

Основним завданням органів прокуратури в цій сфері є нагляд за дотриманням відповідними суб'єктами вимог норм, які регулюють порядок здійснення таких процедур. Відповідні повноваження органів прокуратури закріплені у Законі України «Про прокуратуру», наказі Генеральної прокуратури України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів».

Якщо органи прокуратури не можуть захистити права і свободи громадян у позасудовому порядку (засобами прокурорського реагування), тоді вони можуть скористатися нормами Адміністративно-процесуального Кодексу України, які надають їм право ініціювати судовий порядок вирішення спорів між громадянином та органом публічної адміністрації.

При здійсненні прокурорської діяльності в рамках адміністративних процедур прокурорські органи здійснюють наглядову функцію, що характеризується як особливий вид державно-правової діяльності прокуратури, та виконують прокурорський нагляд за безкомпромісним додержанням законів іншими державними органами, що здійснюють адміністративні процедури.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996, №30. — ст.141.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. Академіка НАПрН України О.М.Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. — 584с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — 496с.
4. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. — М.: ЮРИНФОРМЦЕНТР, 2001. — 652с.
5. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні: монографія / Т.О. Коломоець, Н.В. Галіцина. — Запоріжжя: ЗНУ, 2010.- 290с.
6. Ланганс Ф. Словарь юридический или свод русских узаконений по азбучному порядку. — М., 1788. — с.174.
7. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991р., № 1790-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу чітко регламентує відносини особи і влади: Прес-служба міністерства юстиції. [Електронний ресурс]. Офіційний портал Кабінету Міністрів України, 14.11.2012 — Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=245792471](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=245792471)
9. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року.
10. Словарь юридических и государственных наук. — Т.1. — СПб., 1901. — С. 126.
11. Словник іншомовних слів / За ред. О.С.Мельничука. — К.: Гол. ред. Укр. радян. енциклоп., 1977. — С. 557.