



Н. М. Углик*

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ

Відповідно до норм Конституції України¹ кожен має право захищати свої права і свободи в судовому порядку, оскільки саме їх захист та забезпечення є однією з найважливіших функцій демократичної держави, саме вони визначають головні вектори державної діяльності. Для цього в Україні створено цілий ряд нормативно-правових актів, які регламентують порядок захисту таких прав і свобод. Проте слід зазначити, що законодавство у цій сфері все ще, на жаль, залишається далеким від досконалого. Не є винятком і адміністративне процесуальне законодавство. Так, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України² не дозволило на належному рівні розв'язати нагальні проблеми розгляду справ про адміністративні правопорушення, оскільки даний нормативний акт регулює лише судовий порядок їх розгляду і вирішення, в той час як вказані категорії справ частіше все ж розглядаються у поза судовому порядку. Саме тому постало питання про прийняття такого нормативного акта, який був би певною мірою універсальним і регламентував би порядок проведення/здійснення окремих адміністративних процедур — складових адміністративного процесу. З цією метою в Україні створюється робоча група Міністерства юстиції України, завданням якої є розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України.

Метою цієї статті є дослідження питання виникнення адміністративної процедури, формулювання визначення поняття та змісту адміністративної процедури в цілому та розуміння змісту адміністративної процедури.

Незважаючи на те, що в нашій державі відсутній поки що нормативний акт, який регулював би порядок здійснення окремих адміністративних процедур, а відтак — і їх доктринальне поняття та тлумачення, все ж не можемо стверджувати, що вказані питання взагалі не піднімаються у вітчизняній правовій науці. Слід відзначити, що дослідження поняття адміністративної процедури знайшли своє відображення в роботах багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. До них, зокрема, зверталися: В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко, В. Г. Перепелюк, В. П. Тимощук, Р. С. Алімов, О. В. Кузьменко, С. О. Єфремов, Р. С. Тихий та ін.

Дослідження питання сутності адміністративного процесу та адміністративної процедури не є абсолютно новим напрямком досліджень у вітчизняній правовій науці. Ці питання так чи інакше піднімаються у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Проте варто відзначити той факт, що сьогодні відсутнє єдино визнане розуміння та співвідношення вказаних термінів, внаслідок чого досить часто процес розглядається окремими вченими як різновид процедури, а інколи — навпаки — процедура визнається складовою частиною процесу, що не заважає третій категорії дослідників вживати дані поняття як взаємозамінювані синоніми.

Разом із тим слід відзначити, що більшість авторів, які так чи інакше досліджують суть і значення процедури й процесу, виходячи з логічного та юридичного змісту вказаних понять, не вважають їх тотожними, проте й не заперечують того факту, що вони мають цілий ряд спільних ознак: наявність проміжної та кінцевої мети, спільність суб'єктного складу, юридична значимість тощо. Так, на думку О. В. Кузьменко, у процедурі відсутня головна детермінанта процесу — продовженість у часовому вимірі. Якщо явище процесу — це, передусім, динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура являє собою ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним динамікою³. Таким чином, можемо сказати, що процедура є статичною складовою адміністративного процесу, а сукупна змінюваність та наступність процедур власне і є процесом. Слід також сказати про те, що процедура також має свою часову тривалість. Проте це одна проміжна процесуальна дія, яка не вичерпує змісту всього адміністративного процесу по конкретній справі.

Аналізуючи доктринальне тлумачення поняття “адміністративний процес”, наведений у Кодексі адміністративного судочинства, схиляємося до точки зору про те, що

© Углик Н. М., 2008

* викладач кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

² Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. — К.: Атіка, 2005.

³ Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. — К.: Атіка, 2005. — С. 164-167.



адміністративна процедура є складовою адміністративного процесу — правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Таким чином, в даному випадку законодавець говорить про певну множину правовідносин, а не про одне правовідношення, що дозволяє вважати процес, на відміну від процедури, більш складним явищем, аналізуючи яке можна виділити окремі більш прості складові.

Саме від вивчення місця і ролі адміністративної процедури в адміністративному процесі залежить порядок процесуальної регламентації розгляду адміністративних справ, оскільки адміністративна процедура у загальнозвживаному розумінні становить собою не що інше, як окрему процесуальну дію, порядок проведення якої визначений законодавчо.

Незважаючи на використання терміна “адміністративні процедури” різними фахівцями в своїх працях, варто відмітити значну розбіжність поглядів щодо юридичної природи, логічного змісту та обсягу даного поняття, а інколи й підміною цього терміна словом “процес”. Все це не сприяє не лише розробці єдиного підходу до розуміння вказаного поняття та його юридичного закріплення, а й часто є причиною плутанини, що виникає внаслідок взаємозамінюваності визначених понять. Як зазначає О. В. Кузьменко, вітчизняні та зарубіжні вчені у своїх наукових доробках, присвячених різноманітним аспектам процесуальної регламентації порядку розгляду адміністративних справ досить часто використовують поняття “адміністративна процедура”, але при цьому не завжди визначають його зміст⁴.

Саме відсутність єдиних або ж типових поглядів на поняття та суть адміністративної процедури, її місце в адміністративному процесі та державному управлінні в цілому, значення при розгляді і вирішенні конкретної справи визначає необхідність формування як власне поняття адміністративної процедури, так і її ознак, що дозволить вирізнити адміністративну процедуру від суміжних понять. Проте для з'ясування цього необхідно також визначитися із способами дослідження вказаного поняття.

Варто зауважити, що до сьогодні у вітчизняній юридичній літературі відсутня єдність думок щодо визначення поняття “адміністративна процедура”. Одні дослідники вважають, що для якомога ширшого аналізу змісту понять “адміністративна процедура” і “адміністративний процес” можна використати кілька способів дослідження, таких як, етимологічний, історичний, компаративний та метод аналогій⁵, інші автори додержуються думки, що зазначений підхід до дослідження юридичного процесу та юридичної процедури слід визнати дещо звуженим, адже навіть найретельніше вивчення будь-якого правового феномену не може бути визнане таким, що всебічно і повно розкриває сутність останнього, якщо воно відбувається при ігноруванні логічного та філософського розуміння структури поняття. Науково-обґрунтована детермінація явища адміністративної процедури має враховувати філософські концепти процедури як клітини матерії не лише правової, а й загальносоціальної⁶.

На нашу думку, поняття “адміністративна процедура” може бути виведене із загального розуміння “процедура”, хоча й воно не є єдиним в науці.

Слово “процедура” (від латинського *procedere*) означає просуватися — офіційно встановлений порядок дій при обговоренні чогось, здійсненні або оформленні якихось прав⁷. Відповідно до цього тлумачення адміністративну процедуру можна визначити як законодавчо встановлений порядок здійснення окремих процесуальних дій при вирішенні питання про:

- адміністративну відповідальність;
- адміністративний порядок здійснення чи захисту належного особі права (прав), свободи чи обов'язку;
- адміністративний порядок надання особі права чи здійснення нею обов'язку, що не впливає з протиправної поведінки (наприклад, видача дозвільного документа на здійснення окремого виду господарської діяльності).

Слово “процедура” може розглядатися й у дещо іншому аспекті. Так, під ним розуміють встановлений законом або іншими правовими нормами чи прийнятий за звичаєм порядок, відповідно до якого послідовно здійснюють певні дії, обговорюють, ведуть справи тощо⁸. Ми не можемо однозначно погодитися з таким тлумаченням процедури, оскільки

⁴ Кузьменко О. В. Вказ. праця. — С. 164-167.

⁵ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. — К.: Факт, 2003. — С. 12.

⁶ Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — С. 136.

⁷ Пустовіт Л. О., Скопченко О. І., Сюта Г. М., Цимбалюк Т. В. Словник іншомовних слів / За ред. Л. Пустовіт. — К.: “Довіра” ЦНВІ “Рідна мова”, 2000. — С. 772.

⁸ Юридичний словник / За ред. академіків АН УРСР Б. М. Бабія, В. М. Коцького, члена-кореспондента АН УРСР В. В. Цветкова — К., Головна редакція Української Радянської енциклопедії академії наук Української РСР, 1974. — С. 642.



в даному випадку воно, на нашу думку, ототожнюється з розумінням “процес” — регламентованим та здійснюваним і керованим уповноваженим суб’єктом переходом від попереднього до наступного, в той час як дані поняття, на наше переконання, не є абсолютно тотожними, оскільки перше з них є складовою частиною другого.

Найбільш повним є поняття процедури, яке запропоноване вітчизняними вченими — авторами Юридичної енциклопедії, відповідно до якої слово “процедура” (франц. *procédure*, лат. *procedere* — просуватися) — порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що вона застосовується у сфері права. Процедура у правовому розумінні — це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату⁹. Дане тлумачення також не позбавлене окремих неточностей, оскільки так чи інакше під процедурою мається на увазі все ж процес як сукупність процедур.

Беручи до уваги вищевикладені точки зору щодо поняття та змісту процедури в цілому, можемо сказати, що адміністративна процедура — це юридично значима та законодавчо закріплена частина адміністративного процесу, яка являє собою окрему процесуальну дію, що здійснюється за певним порядком та у визначеній послідовності та спрямована на досягнення певного правового результату.

Так чи інакше подібна точка зору знаходить своє відображення і в працях окремих учених. Зокрема, С. М. Махіна зазначає, що процедура являє собою первинний елемент процесу, а сукупність процедур, власне, і є провадженням¹⁰. На думку О. В. Кузьменко, адміністративна процедура становить собою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб’єктів щодо розгляду і вирішення конкретно-індивідуальних справ.

Таким чином, можемо стверджувати, що адміністративна процедура це:

- 1) спосіб або ж порядок здійснення окремих дій;
- 2) юридично значима складова адміністративного процесу;
- 3) порядок реалізації суб’єктами адміністративного процесу належних їм правомочностей;
- 4) визначена законодавцем послідовність реалізації правовідносин при розгляді та вирішенні конкретних адміністративних справ.

Виходячи з того, що державне управління становить собою певний процес, послідовну та регульовану нормами чинного законодавства діяльність щодо забезпечення реалізації громадянами своїх прав і свобод¹¹, можемо стверджувати, що адміністративна процедура є складовою такої управлінської діяльності, в ході здійснення якої органами державної влади і управління, а також їх посадовими особами створюються умови для реалізації відповідних прав і свобод.

Беручи до уваги вищевикладене, пропонуємо наступне розуміння змісту адміністративної процедури — це врегульована актами адміністративного законодавства юридично значима складова адміністративного процесу, в ході якої здійснюється правомочні суб’єкти вступають у правовідносини щодо реалізації своїх прав при розгляді адміністративних справ.

Таким чином, можемо вказувати на велике значення адміністративної процедури при розгляді і вирішенні конкретно-індивідуальних справ. Адже недостатня регламентація, неваженість чи суперечливість норм, що регламентують порядок та черговість проведення окремих адміністративних процедур, можуть бути причиною неналежного їх здійснення, порушення законних прав та свобод їх учасників, що може негативно вплинути на адміністративний процес у цілому.

Отже, можемо стверджувати, що здійснення окремої адміністративної процедури не є самоціллю, метою її проведення є дотримання та створення умов для реалізації учасниками адміністративного процесу належних їм прав та обов’язків на кожному етапі процесу; забезпечення законності в державному управлінні в цілому.

Стаття рекомендована до друку кафедрою історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці (протокол № 14 від 1 липня 2008 року)

⁹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: “Укр. енцикл.”, 1998. — С. 185-186.

¹⁰ Махіна С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 1998. — С. 11.

¹¹ Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. — М.: РАН Институт государства и права. — С. 53.