
І. В. Бойко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Адміністративна процедура: поняття, ознаки й види

У статті розглянуто питання необхідності подальшого формування інституту адміністративної процедури. Запропоновано розуміння поняття «адміністративна процедура» як порядку прийняття суб'єктом публічного управління адміністративних актів, спрямованих на реалізацію прав та обов'язків приватних осіб та задоволення публічного інтересу. Наведені ознаки, притаманні адміністративній процедурі. Поділено адміністративну процедуру на види, запропонована їх класифікація за різними критеріями. Охарактеризовані різновиди адміністративної процедури.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний акт, публічне управління.

В останнє десятиріччя в науці адміністративного права активно обговорюється ідея запровадження інституту адміністративної процедури. Позиції науковців зводяться до того, що врегулювання значної частини суспільних відносин, що виникають у зв'язку зі створенням суб'єктами публічного управлін-

ня умов для реалізації прав і обов'язків приватних осіб, а також із прийняттям актів, спрямованих на задоволення публічного інтересу, потребує встановлення особливих принципів і правил, що в своїй сукупності утворюють окремий інститут.

Відмітимо роль науковців у розробленні концептуальних підходів до розуміння адміністративної процедури, її змістовного наповнення й правового регулювання цього інституту. Вагомий внесок у розвиток інституту адміністративної процедури зробили А. М. Школик [1; 2], О. І. Миколенко [3], В. П. Тимошук [4], Р. С. Мельник [5], І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий [6], С. Г. Стеценко [7], О. С. Лагода [8]. Своє бачення адміністративної процедури та її місця в системі адміністративного права висловили В. Б. Авер'янов [9], О. В. Кузьменко [10], Т. О. Коломоець [11] та деякі інші вчені.

В діяльності суб'єктів публічного управління процедура займає центральне місце, оскільки основним призначенням цих суб'єктів є вирішення конкретних адміністративних справ шляхом прийняття адміністративних актів. Переважна більшість таких справ носить позитивний характер, спрямована на реалізацію прав приватних осіб, і не пов'язана з юрисдикційною діяльністю. Важливість інституту адміністративної процедури можна описати словами видатного вченого В. Б. Авер'янова: «необхідно розуміти, що такі процедури, які узагальнено визначаються як “адміністративні”, здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. Але головне — адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму й свавілля з боку службовців органів виконавчої влади. Невипадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені дуже детальній регламентації таких процедур. Причому подібні закони в цих державах — це серцевина адміністративного законодавства. Вони визначають рівень демократії в державному управлінні» [12, с. 79].

Перед українською державою стоїть завдання створення стабільної та відповідальної публічної влади, що є головним

фактором побудови сучасної демократичної держави. У зв'язку з цим важливого значення набуває встановлення такої регламентації відносин між органам публічного управління, їх посадовими особами, з одного боку, та приватною особою, з другого, яка могла б ефективно забезпечити реалізацію прав останніх і унеможливити їх порушення з боку владарюючих суб'єктів. Принциповими для врегулювання правовідносин суб'єктів публічного управління з громадянами та юридичними особами є такі положення: по-перше, Конституція України приписує органам державної влади, органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, по-друге, відносини між публічною владою та приватними особами не можуть залежати від волі чи бажання першої, а повинні впливати лише з принципів права. В Україні свобода держави, її органів і посадових осіб обмежена відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом. А утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. З огляду на зазначене, в юридичній науці запроваджений правовий інститут адміністративної процедури, основним призначенням якого є створення правового механізму взаємодії суб'єктів публічного управління з приватними особами, завдяки якому найефективнішим способом будуть реалізовані права цих осіб.

Німецька доктрина адміністративного права вплинула на розуміння українськими науковцями адміністративної процедури як законодавчо встановленого порядку діяльності суб'єктів публічного управління, адже в німецькій адміністративно-правовій науці чітко розділені поняття «адміністративна процедура» й «адміністративний процес». У німецькому праві адміністративно-процедурні норми регулюють переважно порядок прийняття адміністративних актів та укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією. Адміністративно-процесуальні норми призначені для вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами [13, с. 85].

Термін «процедура» вживається в багатьох науках, і в тому числі в юриспруденції. Він походить своїм корінням від французького *procedure* та латинського *procedo-*, що означає проходжу, або просуваю. Відповідно до Тлумачного словника української мови, процедура – це офіційно встановлена послідовність дій для здійснення або виконання чогось [14, с. 204].

У правовій науці процедура – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, що складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [15, с. 185]. Ключовим у цьому визначенні є категорія «порядок», під яким розуміють сукупність послідовно вчинюваних дій та прийнятих рішень, логічно поєднаних і спрямованих на досягнення певного результату.

Поняття «адміністративна процедура» змістовно наповнено двома термінами. По-перше, процедура, що, як зазначено, є впорядкованим прийняттям актів, зорієнтованим на досягнення певного результату. По-друге, термін «адміністративний» в науці тлумачиться як той, що пов'язаний з управлінням, так і той, що покликаний служити. Таке двояке розуміння базової категорії адміністративного права обумовлює існування двох типів правовідносин, що виникають у сфері публічного управління. Це, по-перше, ті відносини, що носять управлінський характер, виникають за ініціативою владарюючих суб'єктів, в яких на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків. Приміром, при здійсненні контролю у сфері господарської діяльності уповноважений орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи вчиняють певні дії, приймають рішення, а суб'єкти господарювання зобов'язані допускати їх до перевірок, надавати документи для перевірки тощо. 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 представників адміністративної влади, і тільки останні вправі прийняти рішення або вчинити дії, спрямовані на те, щоб фізичні та юридичні особи задовольнили свої права та законні інтереси.

Ці два типи правовідносин потребують для свого врегулювання встановлення дещо відмінних принципів і правил.

Таким чином, під адміністративною процедурою пропонуємо розуміти структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів (у тому числі й укладення адміністративно-правових договорів), спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління.

Доповнити розуміння адміністративної процедури як правового явища можна, надавши більш детальні її характеристики. Так, до основних ознак віднесемо такі: правовий характер, оскільки принципи та правила, що визначають адміністративну процедуру, містяться в приписах нормативно-правових актів; владний характер, що виявляється в приписах суб'єктів публічного управління, які носять розпорядчий характер і є обов'язковими для інших осіб; вміщує в себе сукупність норм, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного управління, так і поведінку приватних осіб; спрямована на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; застосовується для вирішення конкретної адміністративної справи; має основним призначенням забезпечення ефективною реалізації прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення; тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного управління; має, як правило, безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи. Виняток становить процедура розгляду скарг, оскільки при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного управління у сторін правовідносин, що регулюються процедурними нормами, існують різні уявлення про те, як слід вчинити в конкретній адміністративній справі.

Оскільки діяльність із публічного управління носить дуже різноманітний характер, це обумовлює наявність відмінних один від одного правил її здійснення при вирішенні тих чи інших справ, прийнятті адміністративних актів. Тому адміністративну процедуру поділяють на види за різними критеріями.

Так, за суб'єктом, якому належить ініціатива виникнення правовідносин, адміністративну процедуру поділяють на таку, що ініціюється приватною особою, та таку, що ініціюється суб'єктом публічного управління. Для першого виду процедури характерно, що вона починається із звернення приватної особи до суб'єкта публічної влади із заявою про реалізацію належного цій особі права або зі скаргою, що права особи порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владарюючих суб'єктів, чи на приватну особу покладено не передбачений законом обов'язок. Такому праву приватної особи завжди кореспондує обов'язок владарюючого суб'єкта здійснити певні дії або прийняти рішення, завдяки яким будуть задоволені права фізичних і юридичних осіб, а також інших колективних утворень. Приміром, громадянин, маючи намір зайнятися підприємницькою діяльністю, звертається до Центру надання адміністративних послуг із заявою та необхідними документами для реєстрації його як фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності. Або юридичній особі відмовлено у видачі ліцензії на зайняття туристичною діяльністю, і вона подає скаргу на рішення органу ліцензування. Другий вид адміністративної процедури має своїм початком рішення суб'єкта публічного управління, вчинення ним дій, обумовлених здійсненням владних управлінських повноважень, встановлених законодавчими актами. Процедура цього виду може бути поділена на такі різновиди:

– втручальна, що включає в себе дії контрольно-наглядового або правообмежувального характеру. Для прикладу: начальник управління Державної служби надзвичайних ситуацій України видає наказ про проведення планової перевірки дотримання суб'єктами господарювання правил пожежної безпеки, на підставі якого уповноважені особи здійснюють заходи щодо з'ясування дотримання цих правил підконтрольними особами. При цьому представники контролюючого органу втручаються в діяльність суб'єкта господарювання. Інший приклад: орган місцевого самоврядування приймає рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них роз-

мішені, для суспільних потреб, і уповноважені особи вчиняють дії, спрямовані на викуп цих об'єктів у їх власників;

– спрямована на задоволення суспільних потреб, що характеризується тим, що рішення, прийняті за цією процедурою, представляють інтерес для широкого кола неперсоніфікованих осіб (приміром, територіальної громади, жителів населеного пункту, пацієнтів лікарень, пасажирів транспортних засобів тощо). Прикладом такої процедури є розроблення та затвердження схем планування територій населених пунктів, у результаті чого приймається генеральний план населеного пункту, призначений для довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, що зачіпає інтереси неперсоніфікованого кола осіб. Іншим прикладом може бути процедура публічних закупівель, спрямована на забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Інша класифікація адміністративної процедури на види може бути здійснена за критерієм складності правил, що охоплюються процедурою. Так, поділимо адміністративну процедуру на просту та складну. Проста адміністративна процедура полягає у вчиненні суб'єктом публічного управління дій, спрямованих на реалізацію прав та виконання обов'язків приватними особами, що не передбачає залучення до процедури інших учасників, додаткового вивчення та дослідження обставин справи. До простої адміністративної процедури слід віднести державну реєстрацію юридичної особи, оформлення й видачу паспорта для виїзду за кордон тощо. При вирішенні таких справ представники публічної адміністрації перевіряють у заявника наявність всіх необхідних для вирішення питання документів і вчиняють дії щодо реєстрації або оформлення, тим самим реалізуючи права приватних осіб. Складна адміністративна процедура характеризується наявністю правил щодо залучення експертів, заслуховування свідків та іншого додаткового вивчення обставин адміністративної справи. І лише після цього може бути прийнято рішення, спрямоване на вирішення поставленого перед владарюючим суб'єктом питання. Складною адміністративною процедурою слід вважати процедуру здійснен-

ня контролю у сфері господарської діяльності. Так, орган контролю може прийняти рішення про призначення експертизи (випробування). В такому випадку до участі в контрольній процедурі буде залучено експерта. При здійсненні іншої процедури – розробленні проектів містобудівної документації – передбачено проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів. Пропозиції до проектів містобудівної документації мають право подавати: повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад. До того ж при розробці генерального плану населеного пункту до процедури залучаються експерти, що здійснюють експертизу містобудівної документації.

Ще одна класифікація адміністративної процедури – за критерієм кількості суб'єктів публічної адміністрації, що є учасниками процедури: здійснювані одним суб'єктом публічного управління та здійснювані кількома суб'єктами публічного управління. Приміром, процедура надання дозволу на виконання будівельних робіт здійснюється одним органом – Державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Натомість при здійсненні процедури приватизації земельної ділянки необхідне прийняття рішення органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок, а також вчинення реєстраційних дій територіальними органами Державного агентства земельних ресурсів України.

За наслідками для приватної особи адміністративну процедуру поділяють на правонадавальну (призначення пенсії, субсидії, реєстрація речових прав на нерухоме майно тощо),

правообмежувальну (викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб), зобов'язальну (проведення контрольних-наглядових заходів).

За змістовним наповненням адміністративна процедура може бути реєстраційною, дозвільною, ліцензійною, контроль-но-наглядовою, екзаменаційною, експертною, акредитаційною, посвідчувальною, приватизаційною, із розгляду скарг тощо.

Така різноманітність видів адміністративної процедури обумовлює існування відмінних один від одного правил її регламентації. Проте оскільки будь-яка процедура має своїм призначенням ефективну реалізацію прав приватних осіб та задоволення суспільних потреб, доцільним є прийняття законодавчого акта загального характеру, в якому б закріплювалися основні принципи адміністративної процедури, права приватних осіб у будь-якій процедурі. Такий акт сприятиме якнайліпшому забезпеченню прав фізичних та юридичних осіб, що реалізуються у відносинах із суб'єктами публічного управління.

Список використаних джерел

1. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. М. Школик // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. — 2014. — Вип. 59. — С. 185–193.
2. Школик А. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі / А. Школик // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юрид. — 2012. — Вип. 55. — С. 134–138.
3. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права / О. І. Миколенко. — Харків : Бурун Книга, 2010. — 336 с.
4. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. — Київ : Конус-Ю, 2010. — 296 с.
5. Мельник Р. С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту / Р. С. Мельник // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. — Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — С. 119–128.
6. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. — Одеса : Юрид. літ., 2008.
7. Стеценко С. Г. Адміністративний процес в контексті розвитку адміністративно-правової науки / С. Г. Стеценко // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. — Київ :

- Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 69–74.
8. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. С. Лагода ; Нац. ун-т ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
 9. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.
 10. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – Київ : Атіка, 2005. – 352 с.
 11. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2009. – 480 с.
 12. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Журнал Персонал. – 2005. – № 4. – С. 76–81.
 13. Штелькенс П. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад / Пауль Штелькенс // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині : зб. матеріалів. – Київ : Нім. фонд міжнар. прав. співробітництва, 2006.
 14. Тлумачний словник української мови / за ред. Д. Г. Гринчишина. – 3-тє вид., перероб. і допов. – Київ : Освіта, 1999. – С. 204.
 15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ю. С. Шемчушенко та ін. – Київ : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5. – 2003. – С. 185.

И. В. Бойко

Административная процедура: понятие, признаки и виды

В статье рассмотрены вопросы дальнейшего формирования института административной процедуры. Предложено понимание понятия «административная процедура» как порядка принятия субъектом публичного управления административных актов, направленных на реализацию прав и обязанностей частных лиц и удовлетворение публичного интереса. Приведены признаки, характерные для административной процедуры. Административная процедура поделена на виды, предложена их классификация по разным критериям. Охарактеризованы виды административной процедуры.

Ключевые слова: административная процедура, административный акт, публичное управление.

I. Boiko**Administrative procedure:
concept, signs and types**

The article considers issues of further formation of the institution of administrative procedure. The term «administrative procedure» substantially filled two terms. Protseduraye orderly adoption of acts oriented to achieve a certain result. The term «administration» is interpreted as that associated with the management, and one that is intended to serve. This dual understanding of the basic categories of administrative law determines the existence of two types of legal relations arising in the field of public administration. This is, firstly, those relationships that are administrative in nature, having the initiative vladaryuyuchyh subjects in which the individuals rely largely duties. Secondly, in relation to public administration individuals realize a significant portion of their rights. These two types of relationships need to establish their settlement slightly different guidelines and regulations. An understanding of the concept of «administrative procedure» as the procedure for the adoption by an entity of public administration of administrative acts aimed at the realization of the rights and duties of private persons and satisfaction of public interest is offered. Characteristic features of the administrative procedure are given. The main features of the administrative procedure assign the following: legal character as principles and rules that define the administrative procedure, the prescriptions contained in the regulations; imperious character, which manifests itself in subjects of public management prescriptions that are administrative in nature and are binding on others; contains a set of rules governing the activities of a public entity management and behavior of individuals; aimed at the adoption of an administrative act subject power management authority; used to address specific administrative proceedings; the main purpose is to ensure effective implementation of the rights of individuals and prevent their violation; entails the occurrence of external effects is the use of procedural rules creates rights and obligations of persons who are outside the system of public administration; is usually apparent, ie through administrative procedure resolved positive management business. An exception is the procedure for complaints. The administrative procedure for species is divided, their classification according to different criteria is proposed. administrative procedure is to be supplemented by taku, which is private privately, that is, that the sub-project of public administration is subordinated to. In terms of the complexity of the procedure are

divided into simple and complex. According to the results for the individual share the administrative procedure to that entitles or restricting the right, contains the obligation. For the content of the administrative procedure may be registration, licensing, licensing, oversight, examination, expert, accreditation, identity, privatization with complaints. The types of administrative procedure are characterized.

Keywords: *administrative procedure, administrative act, public administration.*