

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

**Роман САУНІН (Київ)**

*Розглянуто нормативно-правову базу чинного законодавства щодо адміністративних процедур в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації. На основі аналізу праць вчених та норм чинного законодавства розглянуті поняття «адміністративний примус», «адміністративна послуга», «адміністративна процедура», підготовлено підґрунтя для здійснення наукової класифікації адміністративних процедур за певними ознаками. Запропоновано уточнення визначення адміністративної процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації.*

**Ключові слова:** адміністративна процедура, владна компетенція, публічна адміністрація, адміністративний примус, адміністративна послуга.

*Рассмотрена нормативно-правовая база действующего законодательства об административных процедурах в системе реализации властной компетенции публичной администрации. На основе анализа работ ученых и норм действующего законодательства рассмотрены понятия «административное принуждение», «административная услуга», «административная процедура», подготовлена основа для осуществления научной классификации административных процедур по определенным признакам. Предложено уточнение определения административной процедуры в системе реализации властной компетенции публичной администрации.*

**Ключевые слова:** административная процедура, властная компетенция, публичная администрация, административное принуждение, административная услуга.

*We consider the legal framework of the current legislation on administrative procedures in the system of implementation of the ruling competence of public administration. On the basis of scientists' work and the current legislation the concepts of "administrative enforcement", "Administrative Services", "administrative procedure" have been considered. The basis for the scientific classification of administrative procedures has been prepared. It has been proposed to clarify the definition of administrative procedures in the system of implementation of the ruling competence of public administration.*

**Keywords:** administrative procedure, the competence of imperious, public administration, administrative enforcement, administrative services.

**Постановка проблеми.** Аналіз праць вчених, чинних нормативно-правових актів, які визначають адміністративні процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації свідчить, що наукова класифікація адміністративних процедур в цьому аспекті до сих пір не здійснювалася. Незважаючи на значущість цієї проблеми, у теорії адміністративного права не приділено належної уваги вивченню цього поняття з юридичної точки зору. На практиці це ускладнює встановлення меж застосування цих понять. Всебічна оцінка цього поняття, встановлення його зв'язку з суміжними є одним з актуальних завдань сучасної науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою адміністративних процедур в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації займалася вчені різних галузей права, зокрема, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородин, В. В. Галунько, О. Ю. Дрозд, С. О. Короєд, В. І. Курило, І. С. Окунєв, К. М. Рудой, О. Ф. Скакун, Ю. А. Чеботарьова, Н. В. Янюк та інші. Але, незважаючи на значний внесок зазначених вчених у вирішення цих та інших наукових проблем, вказані науковці розкривали не адміністративні процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації, а досліджували інші – більш широкі, спеціальні або суміжні актуальні питання.

**Мета статті** – на основі аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел з'ясувати сутність поняття «адміністративна процедура в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації».

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, відповідно до академічного тлумачного словника української мови процедура – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [1].

Згідно з Оксфордським словником процедура – це встановлений або офіційний спосіб зробити щось [2].

На думку деяких науковців, юридичну процедуру варто визначити як самостійний різновид соціальної процедури, що регламентується відповідними процедурними нормами права, має офіційний правовий характер, складається із певної послідовності дій суб'єктів

юридичної процедури, в результаті чого досягається певний результат у вигляді зміни правової дійсності [3].

Професор В. В. Галуцько вважає, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [4].

Одні вчені вважають, що адміністративна процедура – це встановлений законом порядок розгляду та розв'язання індивідуальних адміністративних справ органом виконавчої влади і місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору. Крім цього, ними запропоновано звернути увагу на поділ адміністративної процедури на формальну і неформальну, які відрізняються порядком їх реалізації, безвідносно до окремих категорій справ [5, с. 18].

Інші визначають адміністративну процедуру як встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду та вирішення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування індивідуальних адміністративних справ [6, с. 696].

Існує слушна думка, що для позначення порядку прийняття адміністративних актів доцільно застосовувати категорію «адміністративна процедура» як установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору. Науковці вказують на те, що основними видами адміністративної процедури та адміністративних проваджень є: а) залежно від суб'єкта (порядку) ініціювання провадження: заявне провадження та втручальне провадження; б) залежно від складності провадження: просте (загальне) та складне (формалізоване, формальне, спеціальне) провадження. Тобто вказують на існування класифікації адміністративних процедур та адміністративних проваджень, але, на жаль, приводять лише види проваджень [7].

Відповідно до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження, в свою чергу, адміністративне провадження – сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [8].

Таким чином, необхідно констатувати, що теоретичні положення щодо правової природи адміністративних процедур розроблені досить ґрунтовно, думку вчених не мають суттєвих розбіжностей щодо цього питання. Але, разом з тим, ми можемо прийти до висновку, що класифікація зазначеної правової матерії потребує додаткового дослідження. В межах нашого дослідження, вважаємо за необхідне підкреслити, що адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок діяльності органів публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави а також для розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ.

Торкнувшись основних аспектів поняття «адміністративна процедура», необхідно дослідити таку правову категорію як «владна компетенція».

Загалом, відповідно до академічного тлумачного словника української мови, компетенція – коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [1].

Згідно з Оксфордським словником компетенція – юридичні повноваження суду або іншого органу, щоб мати справу з конкретним питанням [9].

В інших словниках можемо знайти й інші визначення – в широкому та вузькому розумінні. В широкому (як юридичний термін) компетенція – це сукупність юридично установлених повноважень, прав і обов'язків конкретного органа чи посадової особи; визначає

його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування). Юридичний зміст поняття «компетенція» включає в себе такі елементи: предмети підпорядкування (коло об'єктів, явищ, дій, на які розповсюджуються повноваження); права і обов'язки, повноваження органа чи особи: відповідальність; відповідність поставленим цілям, задачам і функціям. У вузькому розумінні (як категорія публічного права) компетенція – це правовий засіб, який дозволяє визначити роль і місце конкретного суб'єкта в керівничому процесі шляхом законодавчого закріплення за ним певного обсягу публічних справ [10].

По відношенню до органів виконавчої влади професор В.В.Галунько дає таке визначення: компетенція – це певний обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, які цей орган має вирішувати в процесі практичної діяльності [4, с. 68].

Інші вчені, досліджуючи державну службу, приходять до висновку що в цьому ракурсі компетенція – це повноваження та інші права й обов'язки [11, с. 9].

В свою чергу, професор В.Б.Авер'янов вважає, що публічна адміністрація – це сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [12].

На думку інших вчених, публічна адміністрація – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [13].

Враховуючи вищезазначене, можемо зробити висновок, що владна компетенція публічної адміністрації – це, зокрема, обов'язки та права органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування (публічної адміністрації).

Для більш ґрунтовного дослідження адміністративної процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації розглянемо такі юридичні поняття, як «адміністративна послуга» й «адміністративний примус». На нашу думку кожна з цих категорій повинна мати бієктивне відображення у відповідній адміністративній процедурі.

З одного боку, на думку науковців, адміністративні послуги – це ті публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень [14].

З іншого, відповідно до чинного законодавства, адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [15].

На думку професора В. Б. Авер'янова поняття адміністративного примусу слід визначити як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також: покарання за їх вчинення [16].

Професор Ю.П.Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [17].

Професор А.Т. Комзюк робить висновок, що адміністративний примус – це застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу

морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [18, с. 11].

Отже, серед вчених немає принципових розбіжностей щодо визначення сутності поняття «адміністративного примусу». Зауважимо, що майже всі вони звертають увагу на те, що адміністративний примус застосовується незалежно від волі і бажання підвладного суб'єкта.

**Висновки.** Таким чином, враховуючи вищезазначене, ми можемо констатувати наступне:

1. Адміністративна процедура в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації – це встановлений законодавством порядок діяльності спеціальних суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави (в основному шляхом застосування адміністративного примусу) а також для розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ.

2. Адміністративний примус та адміністративна послуга – а, отже, і відповідні їм адміністративні процедури – мають принципові відмінності. Так, процедура надання адміністративних послуг передбачає заяву фізичної або юридичної особи, тобто для її провадження необхідна згода другої сторони. В свою чергу, процедура застосування адміністративного примусу такої згоди не вимагає.

3. Вважаємо доцільним запропонувати класифікацію адміністративних процедур в залежності від того, чи необхідна на них згода невідної сторони на: 1) процедури сервісного типу та 2) процедури владного типу.

#### БІБЛІОГРАФІЯ

1. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970 – 1980 – 11 т.
2. Procedure [Електронний ресурс] / Oxford dictionaries. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
3. Бажанов В. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 94. – С. 44 – 46.
4. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гіренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова]; за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д. С., 2015. – 272 с.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія практика застосування : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Сергійович Лагода. Національний університет державної податкової служби України – Ірпінь, 2007. – 23 с.
6. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості / Ю. М. Фролов // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 692-698 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/>
7. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Віктор Павлович Тимошук. Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2007. – 23 с.
8. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 року № 11472 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/> – Назва з екрану
9. Competence [Електронний ресурс] / Oxford dictionaries. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
10. Компетенція [Електронний ресурс] / Словари и энциклопедии на Академике. – Режим доступу : <http://www.oxforddictionaries.com/> – Назва з екрану
11. Стець О. М. Адміністративно-правовий статус головного управління державної служби України : автореф. дис. ... канд. юр. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олег Миколайович Стець. Національний університет «Одеська юридична академія» –Одеса, 2011. – 20 с.
12. Авер'янов, В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії [Текст] / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – №5. – С. 117 – 119
13. Кравцова Т. М. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації / Т. М. Кравцова, А. В. Солонар // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 522–525 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
14. Виконавча влада в Україні: Організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Ославський М. І. – К., 2008. –

216 с.

15. Закон України від 06 вересня 2012 року 5203-VI «Про адміністративні послуги» : за станом на 1 лютого 2016 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Відомості Верховної Ради України, 2013. – № 32

16. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

17. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

18. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. – 12.00.07 «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право» / Анатолій Трохимович Комзюк. – Харків, 2002. – 32 с.

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

**Саунін Роман Дмитрович** – кандидат юридичних наук, викладач кафедри тактичної підготовки військ факультету підготовки фахівців для Національної гвардії України Національної академії внутрішніх справ.

УДК 349.6 (477)

## КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ СКЛАДОВІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВОПОРЯДКУ

**Олександр СІКОРСЬКИЙ (Миколаїв)**

*У статті досліджується правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Розкрито організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну сторони даного механізму.*

**Ключові слова:** раціональне використання природних ресурсів, навколишнє природне середовище, правовий механізм.

*В статье исследуется правовой механизм охраны окружающей природной среды. Раскрыто организационно-правовую, институциональную, функциональную и экономическую стороны данного механизма.*

**Ключевые слова:** рациональное использование природных ресурсов, окружающую среду, правовой механизм.

*The article examines the legal framework of environmental protection. Organizational, legal, institutional, functional and economic aspects of the given mechanism have been revealed.*

**Key words:** rational use of natural resources, environment, legal framework.

**Постановка проблеми.** З-поміж різноманітних сучасних проблем людства чільне місце посідає проблема охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Від результатів її вирішення залежить майбутнє світової спільноти, її наступних поколінь. На жаль, і в Україні існують складні екологічні проблеми. Екологічна ситуація демонструє тенденцію до погіршення. Тому є підстави стверджувати, що проблема взаємодії людини й природи стала останнім часом однією з найбільш обговорюваних і викликає подальшу особливу актуальність та зацікавленість серед вітчизняних учених.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Значущість наукового дослідження питань наглядової діяльності у сфері охорони природи підтверджується численними працями В.Б.Авер'янова, В. І. Бабенка, Д. М. Бахраха, В. Є. Бореяка, Н.П. Бортник, В. Л. Бредіхіної, М.Т. Гаврильців, О. В. Головкина, С. Г. Грицкевича, Є. В. Додіна, В. Ф. Захарова, В. І. Книша, І.А. Куян, О. Я. Лазора, Я. І. Лазаренка, К. Ю. Мельника, Р. В. Миронюка, О. І. Остапенка, М.В.Руденка, К. А. Рябець, С. В. Таранушича, Я. М. Толочко, О. А. Улютіної, О. М. Хімич, С.В.Шарапової, В. В. Шемчука, Х. П. Ярмакі та інших.

**Мета статті** полягає у дослідженні правового механізму охорони навколишнього середовища.

**Виклад основного матеріалу.** Завданням і оптимальним результатом реалізації правового механізму охорони навколишнього природного середовища є досягнення гармонії взаємовідносин у системі «суспільство – природа», яке, наприклад, можна передати через поняття екологічного правопорядку. Професор В.В.Петров, зокрема, визначив екологічний правопорядок як «систему правових норм і правовідносин, що визначають режим