

**А. В. Басов**, кандидат юридичних наук,  
доцент, начальник кафедри  
адміністративного права  
та адміністративного процесу  
Кримського юридичного інституту  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “ЮРИДИЧНА ПРОЦЕДУРА”

*У статті проаналізовано наукові праці та норми чинного законодавства щодо визначення поняття “юридична процедура”, а також співвідношення із суміжними поняттями (режим, порядок).*

*В статье проанализированы научные работы и нормы действующего законодательства по вопросу определения понятия “юридическая процедура”, а также рассматривается соотношение со схожими понятиями (режим, порядок).*

*In the article the advanced studies and norms of current legislation are analysed on questions of decision of concept “Legal procedure”, and also correlation comes true with similar concepts (mode, order).*

**Ключові слова.** Законодавство, процедура, юридична процедура, поняття, режим, порядок.

**Вступ.** Юридична процедура є одним з тих правових явищ, визначення якого в системі національного права стикається з певними методологічними ускладненнями, що зводяться до необхідності вирішення концептуальних питань, які стосуються її онтологічних характеристик.

Поняття і зміст юридичних процедур – для науки явище відоме, але малодосліджене. Єдиної теорії щодо визначення правової природи юридичних процедур, їх місця в сучасних наукових дослідженнях не вироблено.

Загальнотеоретичним питанням визначення поняття і змісту адміністративних процедур в юридичній науці приділено певну увагу. Розгляді окремих аспектів реалізації адміністративних процедур присвячено праці таких учених, як: В. Б. Авер'янов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, О. П. Рябченко. Однак питання щодо онтологічної характеристики поняття “адміністративна процедура” розглянуто лише фрагментарно.

**Постановка завдання.** Мета запропонованої статті полягає у проведенні аналізу наукових праць й чинного законодавства щодо визначення юридичної процедури. Наукова новизна полягає в удосконаленні поняття “юридична процедура”.

**Результати дослідження.** Поняття “процедура” – багатогранне за своїм змістом і може вживатися в найрізноманітніших значеннях і контекстах. Про це свідчить значна кількість наукових досліджень у сфері гуманітарних наук, зокрема соціології, юриспруденції, політології тощо. Однак вважається, що сама процедура набуває певної специфіки залежно від галузі, в якій вона застосовується [1].

Досліджуючи походження поняття “процедура”, слід погодитися з думкою В. М. Протасова, який вважає, що процедура є найбільш давнім регулятором, що забезпечував реалізацію майже всіх соціальних норм. Крім того, процедура як суспільне явище являє собою систему, що: по-перше, зорієнтована на досягнення конкретного соціального результату; по-друге, складається з певних дій, що послідовно змінюють одна одну; по-третє, ієрархічно побудована; по-четверте, постійно перебуває в певній динаміці; по-п'яте, має службовий характер, тобто виступає засобом реалізації суспільних відносин [2, 6–7].

© А. В. Басов, 2011

Безумовно, наведена характеристика має суттєве теоретичне значення, проте окремі її положення є спірними, наприклад щодо динамічних властивостей процедури.

Зазначимо, що проблематика визначення поняття і сутності терміна “процедура” являє значний інтерес не лише для вчених-юристів, але й для політологів, які цю категорію досліджували в межах аналізу понять “політичний режим” і “політичні процедури”. Здебільшого під політичним режимом розуміють методи здійснення політичної влади, порядок реалізації політичних процедур у суспільстві, підсумковий політичний стан у суспільстві, що складається в результаті взаємодії і протиборства різних політичних сил, функціонування всіх політичних інститутів і характеризується демократизмом чи антидемократизмом [3, 47]. Як бачимо з наведеного визначення, поняття “політичний режим” ширше за обсягом від поняття “політичні процедури” і нібито поглинає його.

Аналіз наукових праць у сфері політології дає можливість виокремити такі політичні процедури у змісті політичного режиму: процедура висунення та реєстрації кандидатів до парламенту країни або на пост голови держави; політико-правові процедури врегулювання соціально-політичних конфліктів і суперечностей; політико-правові процедури вступу країни до міжнародної організації.

Отже, наведене свідчить, що процедури нерозривно пов'язані з політикою. Вона відображає спрямованість влади, її зміст, ступінь демократичності й ефективності функціонування демократичних інститутів. Тому в науковій та довідковій літературі дуже часто застосовується термін “політико-правова процедура”. При цьому терміном “політико-правова процедура” позначаються особливості правового регулювання суспільних відносин, які безпосередньо пов'язані з політикою держави, формами та методами її здійснення, тобто науковці роблять певний акцент на право. Таким чином, думається, що поняття “процедура” є певною мірою політичною категорією. Проте аналіз сучасної літератури свідчить, що нині поняття “процедура” дуже часто використовується в різних сферах наукових знань, а саме в економіці, техніці тощо.

Суттєвого поширення поняття “процедура” набуло в юридичній науці. Той факт, що процедура дуже вдало підходить для регулювання відносин, в яких особливо важлива формальна визначеність, обумовлює її важливе місце в механізмі правового регулювання. Опинившись у цьому “специфічному середовищі”, процедура набуває таких специфічних властивостей, як урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, спрямованість на правовий результат тощо. Поява таких нових ознак, а точніше кажучи, видозміна вже існуючих під впливом особливого середовища є підставою для появи правової процедури, зокрема адміністративної [4, 14].

Слід зазначити, що від виду суспільних відносин залежить і зміст процедури. Ця специфіка може бути виражена більш або менш чітко залежно від мети процедури та близькості галузей права (наприклад, процедури порушення кримінальної справи в межах кримінально-процесуального права та провадження у справах про адміністративні правопорушення). Слід при цьому враховувати, що принципові відмінності у змісті процедур, що застосовуються в різних галузях права, не повинні зводитися лише до термінологічних відмінностей, коли зміст процедури, крім її назви та назви окремих елементів, повністю копіюють процедуру іншої галузі. Поява в певній галузі власної процедурної форми реалізації основних відносин повинна бути обумовлена реальною потребою, недостатністю процедурних механізмів інших галузей, а не лише бажанням “додатково відокремитися”. Отже, для виокремлення процедури в певній галузі необхідно встановити специфіку в суспільних відносинах, реалізація яких забезпечується процедурою [4, 15–17].

Продовжуючи дослідження поняття “процедура”, слід зазначити, що етимологічно це слово походить від французького *procedure* або від лат. *procedere* – просуватися [5, 566]. Тлумачний словник російської мови С. І. Ожегова розкриває поняття “процедура” як офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь [6, 558]. Новий тлумачний словник української мови поняття “процедура” визначає як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [7, 63]. Подібне визначення наводиться у Великому тлумачному словнику російської мови. Тлумачний словник живої великоросійської мови В. І. Даля визначає процедуру як кожную тривалу, послідовну справу, порядок, обряд [8, 526]. У Великому юридичному словнику процедуру визначено як установлений порядок ведення, розгляду будь-яких справ [5, 566]. У Великому енциклопедичному юридичному словнику за загальною редакцією Ю. С. Шемчушенка поняття “процедура” не міститься, проте наведено поняття “процесуальне право” як сукупність правових норм, якими регулюється порядок (процедура) реалізації матеріальних норм конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного й інших галузей права [9, 743].

На підставі аналізу наведених визначень можна дійти висновку про те, що процедура – це офіційно встановлений порядок виконання певної діяльності.

Правова процедура як складне юридичне явище пронизує всі сторони життя суспільства: політичну, правову, соціальну, економічну. Держава встановлює певний порядок реалізації правил та норм. Недарма етимологічно термін “процедура” означає “порядок”. Узагалі під порядком слід розуміти правила, норми громадського устрою, способу життя, поведінки тощо; спосіб, метод здійснення чого-небудь; певну послідовність у розміщенні, розташуванні, у ході чого-небудь [10, 929].

Однак з етимологічного погляду поняття “порядок” відповідає змістові поняття “режим”, під яким слід розуміти встановлений порядок чого-небудь. У разі регулювання цього порядку нормами права такий режим є правовим. С. В. Ківалов і Л. Р. Біла під режимом розуміють державний лад, спосіб правління; точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку тощо; систему правил, законів, запроваджуваних для досягнення мети; умови діяльності, існування [11, 37].

Крім того, у науковій літературі наводиться поняття “правовий режим”, під яким розуміють нормативно встановлені правила щодо певного предмета правових відносин або конкретної ситуації, які регулюють певну діяльність різних суб'єктів суспільних відносин з приводу цього предмета (об'єкта чи ситуації) [12, 812].

Відомі російські вчені Д. М. Бахрах та С. Д. Хазанов вважають, що правовий режим являє собою офіційно встановлений особливий порядок правового регулювання специфічних суспільних відносин, спрямований на забезпечення їх функціонування, змістом якого є сукупність юридичних, організаційних заходів і певних процедур [13, 142].

В. Б. Рушайло в монографії “Адміністративно-правові режими” зазначає, що правовий режим – це закріплені в законодавстві права, обов'язки і відповідальність, система заходів, яка використовується для досягнення поставленої мети, і система правового впливу, що полягає у специфіці прийомів регулювання та його механізму [14, 56].

Отже, аналіз ще раз підтверджує, що поняття “порядок” входить до змісту поняття “процедура”, яка є складовою правового режиму, і ця схожість є лише етимологічною.

В юридичній науці поняття “процедура” вивчали юристи різних галузей права. Так, одні вчені процедуру вивчали на загальнотеоретичному рівні, інші – на спеціально-галузевому. Широке використання терміна “процедура” зустрічається в різних галузях права, зокрема в адміністративному, фінансовому, земельному, цивільному, кримінально-процесуальному, господарському тощо. Це поняття також використовується в різних значеннях. Наприклад, у теорії держави і права виділяють поняття “процесуальна форма”, під яким розуміють офіційно встановлений порядок під час обговорення, ведення будь-якої справи [15, 330]. Однак дане поняття повністю збігається з наведеними в довідковій літературі визначеннями.

О. Ф. Скакун у підручнику “Теорія держави та права” поняття “процедура” пов’язує з такими юридичними явищами: по-перше, правотворчим процесом, під яким слід розуміти систему взаємозалежних процедур (стадій) під час ухвалення, зміни як законів, так і підзаконних актів [16, 297]; по-друге, законодавчим процесом (це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій) [16, 317]; по-третє, правозастосуванням – це здійснювана в процедурно-процесуальному порядку владна, організуюча діяльність компетентних державних органів і посадових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб’єктів і конкретних життєвих випадків в акті застосування норм права [16, 389]. Таким чином, бачимо ототожнення понять “процедура” і “процес”.

Поняття “процедура” згадується й у законодавстві України. Так, у Конституції України використовується термін “процедура” під час визначення особливої процедури усунення Президента України з поста, тобто оголошення імпідменту; визначення процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності законами України та іншими правовими актами; визначення процедури розгляду Конституційним Судом України справ, що належать до його компетенції [17].

У Земельному кодексі України виділено процедури щодо отримання державного акта на право власності на земельну ділянку [18].

Митний кодекс України приділяє значну увагу процедурам. Виділено декілька розділів, що присвячені порядку здійснення певних видів митних процедур, а саме: особливості процедури митного контролю; процедури декларування; митні процедури під час переміщення товарів через митний кордон України різними видами транспорту (на річковому та морському транспорті; на авіатранспорті; на залізничному транспорті; на автомобільному транспорті; на трубопровідному транспорті та лініях електропередач); декілька режимів, серед яких розрізняють митний режим, режим зони митного контролю й ін. [19]. Бюджетний кодекс України визначає процедури щодо підготовки та прийняття головного фінансового документа країни [20].

Також це поняття згадується в таких законах України: “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності” від 1 грудня 2005 р.; “Про Вищу раду юстиції” від 15 січня 1998 р.; “Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур” від 5 жовтня 2006 р.; “Про господарські товариства” від 19 вересня 1991 р.; “Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом” від 20 грудня 2006 р.; “Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну” від 22 грудня 1998 р.; “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 р.; “Про громадянство України” від 18 січня 2001 р.; “Про екологічну експертизу” від 9 лютого 1995 р.; “Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України” від 24 березня 1999 р.; “Про судоустрій України” від 7 лютого 2002 р.; “Про Митний тариф України” від 5 квітня 2001 р.; “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р.; “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р.; “Про вибори народних депутатів України” від 25 березня 2004 р.; “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р.; у відомчих наказах, наприклад, у наказі Міністерства транспорту та зв’язку України “Про затвердження Порядку визначення центру спеціального навчання працівників суб’єктів перевезення небезпечних вантажів”; наказі Державного комітету ядерного регулювання України “Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів”; наказі Міністерства економіки України “Про підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг Міністерством економіки України”; наказі Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації “Про затвердження Правил розслідування надзвичайних подій та пошкоджень цивільних повітряних суден на землі в Україні”; наказі МНС України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації заходів біологічного захисту особового складу підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту при ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в осередках біологічного зараження”. Проте в жодному з наведених нормативно-правових актів, на жаль, не розкривається зміст поняття “процедура”, що підтверджує наведену раніше думку про відсутність нормативного закріплення даного терміна.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що “процедура” – це: 1) сукупність засобів і методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил і норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Юридична процедура як комплексне правове явище пронизує всі сторони існування суспільства: політичну, правову, соціальну, економічну – і забезпечує регулювання суспільних відносин у багатьох галузях права (адміністративному, фінансовому, земельному, кримінальному, цивільному).

Дослідивши різні погляди на проблему визначення поняття “юридична процедура”, слід зазначити, що переважно більшість науковців об’єднує виокремлення істотної її ознаки – наявність певної послідовності дій

відповідного суб'єкта. Отже, аналіз наведених поглядів свідчить, що дослідники під юридичною процедурою розуміють офіційно встановлений порядок виконання певної діяльності відповідним суб'єктом.

#### Література

1. Управленческие процедуры / авт. кол. : Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др. ; отв. ред. Б. М. Лазарев ; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
2. Протасов В. Н. Юридическая процедура / Протасов В. Н. – М., 1991. – С. 6–7.
3. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Мінка Тетяна Павлівна. – Д., 2011. – 614 с.
4. Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Помазуев Александр Евгеньевич. – Екатеринбург, 2007. – 249 с.
5. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : Инфра-М, 1999. – 790 с.
6. Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой ; АН СССР, Ин-т русского яз. – М. : Рус. яз., 1989. – 924 с.
7. Новий тлумачний словник української мови : в 3 т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 2003. – Т. 3. – 864 с.
8. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / Даль В. И. – М. : Рус. яз., 1999. – Т. 3 : П. – 556 с.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка. – К. : Юридична думка, 2007. – 922 с.
10. Большой толковый словарь русского языка / под ред. Кузнецова С. А. – СПб. : Норинт, 2000. – 1534 с.
11. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.
12. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б. Н. Топорин. – М., 2001. – 936 с.
13. Бахрах Д. Н. Формы и методы деятельности государственной администрации : учебное пособие / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1999. – С. 142–143.
14. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / Рушайло В. Б. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.
15. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. – М. : БЕК, 1995. – 320 с.
16. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебн. / Скакун О. Ф. – Х. : Консум, Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Земельний кодекс України від 25 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
19. Митний кодекс України від 17 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
20. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189.