

*Басова Ю. Ю.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальнотеоретичних дисциплін
Кримського інституту права*

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА»

Анотація. У статті проаналізовані наукові праці та норми чинного законодавства щодо визначення поняття «адміністративна процедура». Крім того, проводиться аналіз наукових поглядів відносно визначення поняття «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура», а також здійснено їх співвідношення. За підсумками дослідження наводиться авторське визначення поняття «адміністративна процедура».

Ключові слова: адміністративна процедура, законодавство, правова, поняття процедура, співвідношення.

Постановка проблеми. В умовах проведення реформування органів публічної адміністрації, відбувається оновлення адміністративного права. Сучасна концепція даної галузі права базується перш за все на інтересах особистості, визначення взаємодії між особою та державою. Зазначимо, що діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення певних напрямів діяльності базується на матеріальних нормах. Однак загально відомо, що будь-яка матеріальна норма потребує чітко визначеної процедури її реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичним питанням визначення поняття та змісту адміністративних процедур в юридичній науці присвячена певна увага. Розгляду окремих аспектів реалізації адміністративних процедур присвячені наукові праці таких вчених, як: В. Б. Авер'янова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, О. П. Рябченко. Однак питання щодо аналізу поняття «адміністративна процедура» розглянути лише фрагментарно.

Мета наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та чинного законодавства щодо визначення поняття «адміністративна процедура». Наукова новизна полягає в удосконаленні наукових підходів щодо поняття «адміністративна процедура».

Виклад основного матеріалу. Процедура та адміністративна процедура є одним із тих правових явищ, визначення якого в системі національного права стикається із певними методологічними ускладненнями, що зводяться до необхідності вирішення концептуальних питань, які стосуються її онтологічних та гносеологічних характеристик.

Поняття та зміст адміністративних процедур для науки явище відоме, але досліджене мало. Єдиної теорії щодо визначення правової природи адміністративних процедур, їх місця в сучасних наукових дослідженнях не вироблено. Тому поняття «процедура», а особливо «адміністративна процедура», варто розглянути із позиції онтології.

Зазначимо, що поняття онтологія є філософською категорією і означає дослідження світобудови. Даний термін походить від грецького слова, що означає «сущє». У філософському словнику зазначено, що онтологія розглядає питання, що стосуються основних і загальних атрибутів всіх створених Богом предметів, і намагається описати їхнє існування і дії [1, с. 312].

Застосовуючи дану теорію до права, варто погодитися із думкою Т. П. Минки, яка зазначає, що у контексті праворозу-

міння в загальному вигляді можна сказати, що вчення (концепція) про право в його розрізненні із законом – це і є онтологія права. Тому співвідношення буття та існування права, суті права і правових явищ – це співвідношення правового принципу формальної рівності і форм його здійснення. Скрізь, де є цей принцип формальної рівності (у всіх явищах, в яких він признається, закріплюється, враховується, дотримується, проявляється тощо), там ми маємо справу з правовими явищами, тобто з формами існування (і здійснення) суті (і буття) права. До цих форм належать усі феномени з правовою якістю, все одно, чи йдеться про правовий закон (усі джерела чинного права, відповідні вимогам принципу права) або про правову норму, правового суб'єкта, правовий статус, правову свідомість, правове відношення, правову процедуру (адміністративну процедуру), правове рішення тощо [2, с. 44].

Онтологія адміністративної процедури – дуже широка за своїм обсягом юридична категорія. Аналіз наукової та довідкової юридичної літератури свідчить, що вчені достатньо давно займаються проблемами реалізації адміністративних процедур. Проте треба відзначити, що в адміністративно-правовій науці та практиці немає єдиного підходу до визначення сутності даного явища.

Поняття «процедура» є багатограним за своїм змістом і може вживається в різних смислах та 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 в залежності від галузі, в якій вона застосовується [3].

Зазначимо, що проблематика визначення поняття та сутності терміну «процедура» являє значний інтерес не лише для вчених юристів, але і для політологів, якими ця категорія досліджувалась в межах аналізу поняття «політичний режим» та «політичні процедури». Однак суттєвого поширення поняття «процедура» набуло в юридичній науці. Той факт, що процедура дуже вдало підходить для регулювання відносин, в яких особливо важливою є формальна визначеність, визначає її важливе місце у механізмі правового регулювання. Опинившись у цьому «специфічному середовищі», процедура набуває таких специфічних властивостей, як урегульованість нормами права, структурованість правовими відносинами, направленість на правовий результат тощо. Поява таких нових ознак, а точніше кажучи, видозміна вже існуючих ознак під впливом особливого середовища є підставою для появи правової процедури, зокрема адміністративної [4, с. 14].

Правова процедура, як складне юридичне явище, пронизує всі сторони суспільства: політичну, правову, соціальну, економічну. Для того, щоб здійснювати упорядкування цих відносин, держава встановлює певний порядок реалізації встановлених правил та норм. Недарма за етимологічним походженням термін процедура означає «порядок» [5, с. 564].

У юридичній науці поняття «процедура» досліджувалось вченими різних галузей права. Так, одні вчені процедуру до-

сліджували на загальнотеоретичному рівні, інші – на спеціально-галузевому. Широке використання терміну «процедура» зустрічається в різних галузях права, зокрема адміністративному, фінансовому, земельному, цивільному, кримінально-процесуальному, господарському тощо. Це поняття також використовується в різних значеннях. Наприклад, в теорії держави і права виділяють поняття «процесуальна форма», під якою розуміють офіційно встановлений порядок під час обговорення, ведення будь-якої справи [6, с. 330]. О. Ф. Скакун у підручнику «Теорія держави та права» поняття «процедура» пов'язує із такими юридичними явищами: по-перше, правотворчий процес, під яким слід розуміти систему взаємозалежних процедур (стадій) при ухваленні, зміні як законів, так і підзаконних актів [7, с. 297]; по-друге, законодавчий процес – це процедура ухвалення закону, яка складається з певних стадій – самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій [7, с. 317]; по-третє, правозастосування – 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 [7, с. 389]. Таким чином, розглянута точка зору свідчить про отождошення поняття «процедура» із поняттям «процес». Проте питання щодо співвідношення зазначених категорій ми проаналізуємо під час здійснення гносеологічної характеристики поняття «процедура».

Поняття «процедура» згадується і у законодавстві України. Так, у Конституції України використовується термін процедура під час визначення особливої процедури усунення Президента України з поста, тобто, оголошення імпичменту; визначення процедури розгляду, ухвалення або набрання чинності Законів України та інших правових актів; визначення процедури розгляду Конституційним Судом України справ, віднесених до його компетенції [8]. У Земельному кодексі України виділено процедури щодо отримання державного акту на право власності на земельну ділянку [9].

Також законодавцем згадується це поняття в таких Законах України: «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року [10]; «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року [11]; «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» від 5 жовтня 2006 року [12]; відомчих наказах, наприклад, у Наказі Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Порядку визначення центру спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів» [13]; Наказі Державного Комітету Ядерного регулювання України «Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів» [14]; Наказу 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» [15]. Проте в жодному із наведених нормативно-правових актів, на жаль, не розкривається зміст поняття «процедура», що підтверджує наведену раніше думку про відсутність нормативного закріплення даного терміну.

Досліджуючи поняття «адміністративна процедура» в наукових працях слід зазначити, що Р. С. Алімов у дисертаційному дослідженні «Процедури в адміністративному праві України: теорія та практика» зазначає, що правова (юридична) процедура – це система правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового резуль-

тату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобігання правопорушенням, також в інших правових наслідках [16, с. 19-20]. Крім того, вказаний автор зазначає, що сукупність правових відносин, які складають зміст юридичної процедури, направлений саме на досягнення певного правового результату, який виступає її метою.

М. О. Єфремов вважає, що адміністративна процедура – це урегульований нормативно-правовими актами порядок діяльності органів влади у процесі публічного управління [17, с. 59]. Однак наведена позиція занадто звужує обсяг поняття «адміністративна процедура» і не враховує деякі обов'язкові її елементи, наприклад, послідовність та спрямованість адміністративної процедури (вирішення індивідуальної справи) тощо.

Деяку іншу думку висловлює авторський колектив посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» і зазначає, що адміністративна процедура є встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Основним суб'єктом, що здійснює реалізацію адміністративних процедур, є публічні органи влади, на думку авторів, первинною ознакою адміністративної процедури є публічність. До додаткової ознаки адміністративних процедур відноситься її індивідуальний характер, оскільки рішення у справі прямо стосується конкретних фізичних або юридичних осіб [18].

І. М. Лазарев у монографічному дослідженні «Виконавча влада у Росії. Історія та сучасність, проблеми та перспективи розвитку» зазначає, що під адміністративною слід розуміти врегульовану нормами правозастосовчу діяльність органів виконавчої влади, що направлена на реалізацію своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями та не пов'язана із розглядом спорів або застосуванням примусу [19, с. 122]. З приводу наведеного визначення варто навести думку О. В. Кузьменко, яка вважає, що адміністративні процедури об'єднують за наявності або відсутності в них конфлікту у дві групи: а) неконфліктні процедури (нормотворчі процедури; дозвільні процедури; реєстраційні процедури; контрольні процедури; атестаційні процедури); б) конфліктні процедури (адміністративно-позовні процедури; процедури із застосування заходів примусу. Тому із наведеним І. М. Лазаревим визначенням поняття «адміністративна процедура» можна погодитися лише частково.

А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник зазначають, що під адміністративною процедурою необхідно розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [20, с. 47]. Наведену позицію підтримують ряд вчених: С. В. Ківалов [21], В. П. Тимошук [22, с. 12-24], а О. С. Лагода зазначає, що адміністративні процедури, крім вирішення індивідуальних адміністративних справ, також спрямовані на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [23].

С. Д. Хазанов вважає, що адміністративна процедура – це нормативно визначений послідовний порядок реалізації адміністративно-владних повноважень, що направлені на вирішення юридичної справи або виконання управлінської функції [24, с. 59].

Висновки. Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що онтологічним описом терміну «процедура» є: 1) сукупність засобів та методів здійснення державної влади; 2) офіційно встановлений порядок реалізації закріплених у законодавстві правил та норм; 3) діяльність органів публічного управління щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Дослідивши різні погляди вчених на проблему визначення онтологічної характеристики поняття «адміністративна процедура», варто зазначити, що переважну більшість вчених об'єднує виокремлення істотної її ознаки – це наявність певної послідовності дій відповідного суб'єкта. Отже, аналіз наведених поглядів свідчить, що вказані вчені під адміністративною процедурою розуміють встановлений законом офіційний порядок розгляду та вирішення органами публічного управління індивідуальних адміністративних справ.

На підставі досліджених поглядів слід зазначити, що під адміністративною процедурою варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Література:

1. Философский энциклопедический словарь / Уклад. Ф. Е. Губский. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 576 с.
2. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07 / Т. П. Мінка. – Д., 2011. – 614 с.
3. Управленческие процедуры / Авт. кол.: Б. М. Лазарев, И. Ш. Муксинов, А. Ф. Ноздрачев и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. – М.: Наука, 1988. – 272 с.
4. Помазуев А. Е. Административные процедуры доступа граждан к публичной информации. дис. канд. юрид. наук 12.00.14. Екатеринбург: – 2007. – 249 с.
5. Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой; АН СССР, Ин-т русского яз. – М.: Рус. яз., 2003. – 932 с.
6. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
7. Скакун О. Ф. Теория государства и права: [ученик] / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, Ун-т внут. дел, 2000. – 704 с.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Земельний кодекс України від 25 листопада 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
10. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
11. Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
12. Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 5 жовтня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 48. – Ст. 476.
13. Про затвердження Порядку визначення центру спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів: Наказ Мінтрансв'язу України № 867 от 16.07.2008 // Офіційний вісник України від 29.08.2008. – № 62. – Ст. 49.
14. Про затвердження Вимог до вибору майданчика для розміщення сховища для захоронення радіоактивних відходів: Наказ Держатомрегулювання України № 188 от 14.11.2008 // Офіційний вісник України від 22.12.2008. – № 95. – Ст. 141.
15. 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: Наказ МНС України № 686 от 12.10.2009.
16. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія та практика / Р. С. Алімов: дис. канд. юрид. наук 12.00.07, Донецьк, 2002. – 164 с.
17. Ефремов М. О. Административные процедуры как форма реализации органов публичной власти во взаимодействии с частными лицами: дис. канд. юрид. наук 12.00.07. – М., 2005. – 194 с.
18. Основи адміністративного права та адміністративного судочинства / [навч. посібник] / За ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К.: Старий світ, 2006. – 526 с.
19. Лазарев И. М. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития: [монография]. – М., 2004. – 214 с.
20. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
21. Адміністративне право України: [підручник] / За заг. ред. С. В. Кивалова. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 896 с.
22. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
23. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
24. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Юридический журнал. – 2003. № 1. – С.57-61.

Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративні процедури»

Анотація. В статтю проаналізовані наукові труды і норми діючого законодавства стосовно визначення поняття «адміністративна процедура». Крім того, проводиться аналіз наукових поглядів стосовно визначення поняття «процедура», «правова процедура», «адміністративна процедура», а також здійснено їх співвідношення. По результатам дослідження приводиться авторське визначення поняття «адміністративна процедура».

Ключові слова: адміністративна процедура, законодавство, правова, поняття процедура, співвідношення.

Basova Yu. Theoretical and legal analysis of the concept of «administrative procedures»

Summary. The article analyzes the scientific work and the current legislation regarding the definition of «administrative procedure». In addition, the analysis of scientific views on the definition of «procedure», «legal procedure», «administrative procedure», as well as carried out their relationship. The study provides the author's definition of «administrative procedure».

Key words: administrative procedure law, legal, concept procedure, ratio.