


ВАСИЛЬ ЮРІЙОВИЧ КІКІНЧУК,*кандидат юридичних наук, доцент,**Харківський національний університет внутрішніх справ;* <https://orcid.org/0000-0002-1284-2622>,*e-mail: besolgigo@gmail.com***ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР**

Уточнено семантику терміна «адміністративна процедура». Указано, що розуміння змісту і сутності адміністративних процедур є своєрідним успіхом у якісному пізнанні всієї системи адміністративного права. Наголошено, що адміністративні процедури за своїм функціональним призначенням є нерозривно пов'язаними з управлінською діяльністю, а також із реалізацією владних повноважень.

Проаналізовано адміністративні процедури, чинні в Україні, визначено їх поняття, ознаки та види. Запропоновано класифікацію адміністративних процедур за їх характером, видами та цільовим призначенням. Охарактеризовано адміністративно-судові та управлінські процедури.

Надано рекомендації, за допомогою яких можна вивести функціональне призначення адміністративних процедур на принципово новий рівень. Також важливим визнано розгляд нині існуючих адміністративних процедур крізь призму їх ефективності у мінливих реаліях реформування національного законодавства.

Ключові слова: *адміністративна процедура, управлінська діяльність, адміністративне право, структура, система, адміністративне провадження, правове регулювання, адміністративний процес.*

*Оригінальна стаття***Постановка проблеми**

У контексті актуального стану справ у вітчизняній адміністративно-правовій галузі науковці зазначають, що якість і терміни здійснення адміністративного провадження є одними з ключових критеріїв ефективного функціонування національної адміністративно-правової системи. Зокрема, вчені зауважують, що подолання наявних нині проблем у галузі вітчизняного адміністративного права, таких як, наприклад, відсутність однозначного тлумачення деяких правових актів або існування можливості умисно затягувати адміністративне провадження, має бути першочерговим завданням державної влади, адже якість і загальна ефективність правового регулювання адміністративно-правових відносин є важливими насамперед для підвищення ефективності самої управлінської сфери в державі. Інакше кажучи, без належно функціонуючої національної системи адміністративного права будувати дієздатну управлінську систему як у межах усієї країни, так і на місцевому рівні буде неможливо.

Стан дослідження проблеми

Доречно зазначити, що через доволі високу актуальність питань врегулювання

адміністративних процедур їм було присвячено чимало наукових пошуків. Серед них можна виділити праці таких учених, як В. Б. Авер'янов, С. Г. Братель, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. М. Музичук, Л. Л. Попов, В. В. Ратніков, А. В. Філатова, Ю. М. Фролов та ін. Проте комплексне дослідження вказаної проблематики ще не проводилось, а відсутність відповідної монографічної літератури ще раз свідчить як про її складність, так і про недостатню увагу до неї вчених-правознавців.

Мета і завдання дослідження

Метою цієї статті є визначення сутності сучасних адміністративних процедур, а також їх ролі в національній адміністративно-правовій системі. Відповідно до поставленої мети у статті планується вирішити такі *завдання*: уточнити семантику терміна «адміністративна процедура», визначити поняття, ознаки та види адміністративних процедур, що застосовуються в Україні, запропонувати класифікацію адміністративних процедур за їх характером, видами та цільовим призначенням.

Наукова новизна дослідження визначається тим, що в ньому вдосконалено розуміння

сутності, ознак і видів адміністративних процедур, чинних в Україні.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до поглядів більшої частини науковців, які сьогодні досліджують систему адміністративного права України, а також основоположні (ключові) особливості та феномени цієї галузі права, майже всі її правовідносини так чи інакше є пов'язаними з порядком (процедурами) здійснення адміністративного провадження. Учені слушно зазначають, що за відсутності чітко прописаного у вітчизняному законодавстві порядку поетапної реалізації суб'єктами своїх прав і свобод інститут охорони основоположних благ людини та громадянина в Україні вважатиметься нікчемним [1].

Для глибокого й деталізованого розгляду інституту адміністративних процедур слід перш за все звернутися до походження його назви. Необхідно вказати, що слово «процедура» (*procedo*) з латинської мови перекладається як «порядок». А слово «адміністративний» у будь-якому словосполученні, як відомо, одразу встановлює зв'язок із владною чи управлінською діяльністю. Отже, поєднавши смислове значення цих двох слів у єдине словосполучення, можна зазначити, що адміністративна процедура являє собою визначений чинним законодавством України порядок здійснення адміністративного провадження.

У контексті вищезазначених тверджень варто підкреслити, що наразі існує декілька тлумачень поняття «адміністративна процедура». Наприклад, погляд, згідно з яким адміністративна процедура повинна розглядатися виключно як форма правосуддя. Таку точку зору в науково-правничій спільноті заведено називати судовою. Поряд із цим існує визначення адміністративної процедури як такої, що реалізується під час застосування адміністративних примусів [2].

Конкретизуючи та розкриваючи останнє твердження, слід наголосити, що вчені-правники розуміють адміністративну процедуру як урегульований чинними нормами порядок провадження у справах, що є дотичними до судових справ, пов'язаних з адміністративними стягненнями чи владним примусом. Виходячи із сутності цього визначення, бачимо, що адміністративні процедури за своїм функціональним призначенням є нерозривно пов'язаними з управлінською діяльністю, а також із владними суб'єктами, які її здійснюють.

Частіше за все порядок реалізації того чи іншого провадження входить до прямих повноважень керівних суб'єктів або уповноваже-

них ними осіб. Власне, цим і пояснюються зосередженість та концентрація уваги правників, які досліджують сутність та особливості адміністративних процедур, на владних і керуючих суб'єктах. Більше самих владних суб'єктів, науковців цікавлять їх діяльність у сфері провадження та належного виконання адміністративних процедур, а також їх безпосередня роль у дотриманні й охороні фундаментальних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Поряд із вищезгаданими поглядами правників на дефініцію адміністративних процедур існує також і так зване широке тлумачення цього правового явища. Воно характеризує адміністративно-правові процедури не лише з точки зору їх ролі в належному здійсненні правосуддя, а й з точки зору застосування адміністративних процедур в індивідуально визначених випадках, пов'язаних з виконавчорозпорядчою гілкою державної влади [3].

Саме така широка версія тлумачення феномена адміністративно-правових процедур і панує наразі серед сучасних адміністративістів. Частково це можна пояснити тим, що такий погляд на юридичну природу (призначення) адміністративних процедур дозволяє найбільш ретельно розглянути їх властивості та функціонал.

Останнім часом дослідники правових феноменів, а також інші представники суспільства почали активно звертати увагу на ще одну наукову теорію, яка була висунута кількома вітчизняними правознавцями. Зокрема, до прихильників цієї теорії належить і В. М. Бевзенко, який наполягає на тому, що адміністративні процедури мають своє власне, самостійне місце в системі адміністративного права. Серед іншого правознавець наголошує на тому, що адміністративні процедури не варто відносити до внутрішньої структури адміністративного процесу. Натомість він підкреслює, що згідно з реаліями сучасної адміністративно-правової галузі України адміністративний процес та адміністративні процедури слід розглядати як дві окремі та самостійні одиниці у складі адміністративного права.

На підтвердження висловлюваних ним тез і тверджень В. М. Бевзенко пропонує взяти до уваги його точку зору про те, що адміністративне право традиційно складається з двох частин: матеріального адміністративного права та процесуального адміністративного права. Відштовхуючись від цієї позиції, фахівець називає адміністративні процедури складовою частиною саме матеріального адміністративного права, а не процесуального.

На користь своїх поглядів правознавець посилається на те, що адміністративні процедури тому і слід відносити до матеріального права, що вони беруть звідти свій зміст і цільове призначення, які описуються саме в цій частині адміністративного права. Однак такий стан справ жодним чином не заважає адміністративно-правовим процедурам відігравати велику роль у стадіях адміністративного процесу. Наприклад, це відбувається під час поетапної реалізації адміністративного провадження за допомогою адміністративних процедур. У цьому разі можна чітко і прозоро зафіксувати тісну взаємодію частин матеріального та процесуального права між собою [4].

Незважаючи на доволі серйозну аргументацію вищезгаданого правознавця, чимала кількість учених-правників продовжує вважати адміністративні процедури невід'ємною частиною адміністративного процесуального права. Однак хоча вони і не підтримують описану вище позицію, опоненти зазначеної теорії не мають можливості будь-яким чином спростувати чи заперечити той факт, що в сучасному адміністративному судочинстві матеріальна і процесуальна частини перебувають у тісному зв'язку одна з одною.

Прикладом вищезгаданих форм взаємодії структурних компонентів адміністративного права може слугувати таке явище, як забезпечення адміністративними нормами належного виконання рішення суду чи розпорядчого наказу державно-владного органу. Також відмічається, що чітко прописані недвозначні адміністративні процедури значною мірою допомагають керівництву держави у встановленні на її території режиму максимального сприяння діяльності державних і громадських відомств, органів та установ [5]. Завдяки цьому влада має змогу забезпечити підтримання режиму законності в Україні, що неодмінно сприятиме підвищенню ефективності всієї державної системи. Спеціалісти в цій галузі особливо підкреслюють, що норми, на яких прописані адміністративні процедури, мають стати надійним фундаментом для позитивно-правової діяльності суб'єктів виконавчої влади.

Зокрема, за умови додержання представниками влади зазначених вище вимог до змісту і форми адміністративних процедур (їх чіткості, недвозначності та спрямованості на ефективний захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина) буде реалізована можливість запровадити таку систему управління та ухвалення рішень, у якій не буде свавілля, корупції або низької ефективності. Певною мірою такі дії також сприятимуть установленню

більш якісної взаємодії як між державними органами, так і між владою та громадянами.

Серед найважливіших цілей, які мають бути реалізовані у справжній правовій та ліберально-демократичній державі, дослідники окремо виділяють вимогу, звернену до судової та виконавчої гілок державної влади. Вона полягає в тому, щоб повністю позбавити судовий процес, адміністративні провадження та систему ухвалення управлінських рішень від будь-якого суб'єктивізму.

Деталізуючи цю тезу, слід указати, що саме належно створені, а також раціонально прописані в нормах вітчизняного законодавства та кодексах вітчизняного судочинства адміністративно-правові процедури і є тим надзвичайно потрібним важелем, який зміг би належним чином забезпечити рівновагу в державній системі країни. Тобто успішна реалізація державною владою цього кроку значною мірою збалансувала б сучасні адміністративно-правові суспільні відносини і водночас захистила б їх від різних зловживань з боку державних посадовців.

Висновки

Від якості та недвозначності адміністративних процедур прямо залежить те, наскільки ефективно суб'єктами здійснення державної влади будуть забезпечуватися основоположні права, свободи та законні інтереси людини і громадянина, адже адміністративно-правові процедури роблять управлінську діяльність зрозумілою та ефективною. Під час її реалізації надійно охороняються вищезгадані фундаментальні блага, а держава гарантує всім суб'єктам цього процесу об'єктивну рівність і неупередженість.

Також варто звернути увагу на таку характеристику особливості адміністративної процедури, як її тісний та постійний зв'язок з публічною адміністрацією, а саме зі здійсненням органами виконавчої влади своїх управлінських і розпорядчих повноважень. Наприклад, такий зв'язок простежується у врегулюванні нормами адміністративних процедур конкретного порядку реалізації виконавчими установами та відомствами їх прямих функціональних обов'язків [6].

Пов'язані з публічним державним управлінням адміністративні процедури мають особливе значення серед інших елементів відправлення адміністративних проваджень та вирішення індивідуальних адміністративних справ, адже жоден адміністративно-правовий акт або вчинок не може бути реалізований без дотримання певного послідовного набору адміністративних процедур.

Узагалі адміністративно-правові процедури за своїми суттю і змістом уособлюють увесь адміністративний процес, адже процесуальною частиною будь-якої галузі права варто називати той перелік норм, правил, порядку та послідовностей, у повній відповідності до яких і відбуватиметься адміністративне провадження або вирішення певної індивідуально визначеної справи. Тому і підкреслюється, що, виходячи з характеру та функціонального призначення адміністративних процедур, їх можна визнати однією із ключових засад як матеріальної, так і процесуальної частин адміністративного права. Вони виділяються правознавцями як своєрідний феномен, який,

беручи свої зміст і сутність із норм матеріального права, покликаних регулювати адміністративно-процесуальні провадження [7].

Адміністративні процедури посідають важливе місце в системі адміністративного права України, відіграючи значну роль у повсякденних процесах, що відбуваються в цій галузі права. Вважається підтвердженим, що для належної охорони прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина адміністративні процедури необхідно прописати у вітчизняному законодавстві чітко та недвозначно. Підвищення ефективності реалізації сучасних адміністративних процедур стане запорукою успішного функціонування всієї державної системи України.

Список бібліографічних посилань

1. Братель С. Г. Природа та особливості адміністративних процедур. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 99–103.
2. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
3. Левченко О. В. Адміністративна процедура як правова форма надання адміністративних послуг: поняття, ознаки та співвідношення із суміжними правовими поняттями. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 2 (8). С. 106–111.
4. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
5. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf (дата звернення: 19.06.2020).
6. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126–131.
7. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.

Надійшла до редколегії 22.06.2020

КИКИНЧУК В. Ю. ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

Уточнено семантику терміна «административная процедура». Указано, что понимание содержания и сущности административных процедур является своеобразным успехом в качественном познании всей системы административного права. Отмечено, что административные процедуры по своему функциональному назначению неразрывно связаны с управленческой деятельностью, а также с реализацией властных полномочий. Проанализированы административные процедуры, действующие в Украине, определены их понятия, признаки и виды. Предложена классификация административных процедур по их характеру, видам и целевому назначению. Охарактеризованы административно-судебные и управленческие процедуры.

Даны рекомендации, с помощью которых можно вывести функциональное назначение административных процедур на принципиально новый уровень. Также важным признано рассмотрение ныне существующих административных процедур через призму их эффективности в мимолетных реалиях реформирования национального законодательства.

Ключевые слова: административная процедура, управленческая деятельность, административное право, структура, система, административное производство, правовое регулирование, административный процесс.

KIKINCHUK V. YU. CONCEPTS, FEATURES AND TYPES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Administrative procedures that are in force in Ukraine have been analyzed; their concepts, features and types have been defined. It has been indicated that understanding the content and

essence of administrative procedures is a kind of success in qualitative cognition of the entire system of administrative law.

The semantics of the term of “administrative procedure” has been specified. It has been offered to understand it as the procedure of administrative proceedings determined by the current legislation of Ukraine.

Administrative and judicial, management procedures have been characterized. It has been emphasized that administrative procedures by their functional purpose are inextricably linked with management activities, as well as with the exercise of power.

The classification of administrative procedures by their nature, types and purpose has been offered.

It has been noted that clearly defined administrative procedures will greatly help the government in establishing a regime of maximum assistance to government agencies and public associations. In this way, the government will be able to ensure the maintenance of the rule of law in Ukraine, which inevitably leads to increased efficiency of the entire state system. It has been stated that the norms that determine administrative procedures should become a reliable foundation for the positive legal activity of the subjects of power.

The author has substantiated the conclusion that if the authorities comply with certain requirements for the content and form of administrative procedures (their clarity, unambiguity and focus on effective protection of human and civil rights, freedoms and interests), the possibility of introducing such a management and decision-making system there will be arbitrariness, corruption or inefficiency. To some extent, such actions will also contribute to the establishment of better interaction both between government agencies and between government and citizens.

The author has provided recommendations, with the help of which it is possible to bring the functional purpose of administrative procedures to a fundamentally new level. It is also important to consider the current administrative procedures through the prism of their effectiveness in the changing realities of reforming national legislation.

Key words: *an administrative procedure, administrative activity, administrative law, a structure, a system, administrative proceedings, legal regulation, administrative process.*