

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

DOI: 10.34015/2523-4552.2024.1.05

УДК 342.9

*Присяжнюк О. А.,
докторант Харківського
національного університету
внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0009-0000-3178-6809
e-mail: AlexAnatPris@gmail.com*

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

В статті обґрунтовується думка, що на сьогоднішній день однією з ознак демократичної держави є правове регулювання діяльності всіх суб'єктів владних повноважень та взаємовідносин цих органів з фізичними та юридичними особами. При цьому, прискіплива увага спрямована саме на реалізацію компетенції правоохоронних органів, на яких покладена основна функція – охорона прав, свобод та інтересів людини. Тому правовідносини, що виникають між цими органами мають бути чіткими, прозорими та належним чином врегульовані правовими актами. Саме таке завдання покладено на адміністративні процедури, які мають не лише забезпечити охорону та реалізацію прав людини, а й зменшити перепони бюрократичного характеру. Запровадження правового регулювання адміністративних процедур поки що не вирішило всіх проблем в даній сфері і потребує деталізації. Автор ставить за мету дослідження поняття адміністративних процедур в діяльності правоохоронних органів, їх видів та особливостей. В роботі зроблено висновок, що обсяг адміністративних процедур, які реалізуються правоохоронними органами є різноманітні за своїм змістом. Їх різноманітність залежить як від виду органу, який досліджується, так і від визначення ключових критеріїв поділу адміністративних процедур. Разом з тим, існує ряд адміністративних процедур, які притаманні усім без виключення органам. При цьому кожна процедура має свої підстави виникнення, чіткий порядок та строки розгляду. Відмічається, що чітка регламентація кожної процедури сприяє максимально ефективному виконанню поставлених перед правоохоронними органами завдань.

Ключові слова: адміністративна процедура, правоохоронні органи, права громадян, ознаки адміністративних процедур, види процедур.

Постановка проблеми. Будь-яка демократична держава беззаперечно не лише визнає, а й забезпечує належну реалізацію прав, свобод та

інтересів людини. Такий підхід можливий лише завдяки належному законодавчому регулюванню відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Зважаючи на умови сьогодення, ці взаємовідносини мають бути як ніколи прозорими та дієвими. Однак, продовжуються зустрічатися непоодинокі випадки порушення порядку реалізації адміністративних процедур різними суб'єктами публічного управління. Досить часто мова йде про непрозорість розгляду справ, порушення права особи на безпосередню участь у розгляді, недотримання встановлених законом строків розгляду тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що питання пов'язані з дослідженням інституту адміністративних процедур стало предметом дослідження багатьох науковців. Наприклад, різні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства пропонували В. Б. Авер'янов, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, О. М. Бандурка, Т. О. Коломоєць, Я. Б. Михайлюк, М. О. Миколенко та ін. Однак питання щодо визначення видів адміністративних процедур у діяльності правоохоронних органів поки що залишаються недостатньо дослідженими і потребує пошуку шляхів розв'язання.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поняття адміністративна процедура, визначення її особливостей та видів в діяльності правоохоронних органів. У зв'язку з цим буде проаналізовано підходи науковців щодо визначення поняття «адміністративна процедура» та досліджено види класифікацій адміністративних процедур. В підсумку автор

виокремить види адміністративних процедур, що реалізуються правоохоронними органами України.

Виклад основного матеріалу.

Насамперед, слід зазначити, що сам термін процедура має іншомовне походження і в перекладі з латинської слово «procedo» означає «проходжу, просуваюся» [1, с. 289]. Оскільки зазначений термін на сьогоднішній день є вживаним відносно різних аспектів суспільного життя, в тому числі і в юриспруденції, то це сприяло виникненню в сучасній науці низки підходів до визначення терміну «процедура». В юридичній літературі часто зустрічаємо визначення правової процедури, під якою розуміють врегульований нормою права порядок (послідовністю) здійснення юридично значущих дій у тій чи іншій сфері суспільного життя, які мають юридичне значення й наслідки [2, с. 183]. Разом з тим, юридична процедура може регулюватися нормами різних галузей права, що безперечно, впливає на її зміст та порядок реалізації. Якщо говорити про адміністративне законодавство, то слід зазначити, що на сьогоднішній день існує велике різноманіття поглядів на визначення поняття «адміністративна процедура». Вони обумовлені різними підходами до розуміння змісту адміністративного процесу та визначенням предмету адміністративного процесу. З одного боку, ряд вчених стверджує, що адміністративні процедури є складовою частиною адміністративного процесу.

Однак, окремі науковці переконані в тому, що поняття «адміністративна процедура» посідає цілком обґрунтоване самостійне місце в адміністративно-процесуальній діяль-

ності і його не слід ототожнювати з категорією «адміністративний процес». Процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що за наявності об'єктивної необхідності може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес». Отже, можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле [3, с. 694].

В свою чергу Ю. Ю. Басова вважає, що під адміністративними процедурами варто розуміти встановлений адміністративно-правовими нормами послідовний порядок правозастосовної діяльності публічної адміністрації щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, результатом якої є прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [4, с. 123]. Такий підхід підтримує і О. Миколенко, наголошуючи, що адміністративну процедуру доцільно розглядати як врегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [5, с. 29].

Натомість німецький дослідник Е. Шмідт-Ассманн під адміністративною процедурою розуміє планово-структуровані заходи з отримання інформації й опрацювання інформації, що відбуваються у сфері відповідальності носія публічної адміністрації. При цьому вчений відносить до

адміністративної процедури процедуру прийняття рішень, процедуру надання реальних послуг та процедуру кооперативного врівноваження інтересів [6, с. 350-351].

Між тим, Т. О. Коломоєць стверджує, що процедура взагалі не є рухом або діяльністю, а являє собою лише процесуальні етапи здійснення розвитку відповідного явища [7].

Однак, за будь-якого підходу можна сміливо стверджувати, що 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. Вони визначають рівень демократії в державному управлінні [8, с. 79]. Таким чином, адміністративні процедури нерозривно пов'язані з діяльністю всіх суб'єктів владних повноважень, в тому числі і правоохоронних органів.

Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» законодавець визначив перелік правоохоронних органів, до яких відносять: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [9]. Вбачається, що наведений перелік є неповним і потребує уточнень. Доцільно було б на законодавчому рівні

при визначенні конкретного суб'єкта владних повноважень, виходячи з його завдань та функцій, чітко зазначати чи є цей орган правоохоронним.

В той же час В. Т. Маляренко під правоохоронним органом, наприклад, розуміє державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави» [10, с. 9]. Таке тлумачення є спірним. Безпосередньо діяльність всіх без винятку державних інституцій спрямована на забезпечення та охорону прав та інтересів людини. Однак не кожний суб'єкт владних повноважень є правоохоронним органом. Тому можна погодитися з позицією, що правоохоронний орган – це державний орган, основним предметом діяльності якого є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [11, с. 20].

Зокрема до ознак правоохоронних органів доцільно віднести: 1) визначальним у його діяльності є виконання принаймні однієї, чи, як правило, кількох головних правоохоронних функцій; 2) виконання ним вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового та тилового (зокрема, забезпечення озброєнням, боєприпасами, спеціальними засобами, криміналістичною і спеціальною технікою,

речовим та іншими видами майна), фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення; 3) до працівників цього органу законодавством пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо; 4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органу: а) наділяються згідно із законами різноманітними специфічними правами; б) мають за законами пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати життям та здоров'ям як своїм, так і членів сім'ї, а також підлягають підвищеному правовому захисту; в) мають встановлені законами зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів (форму, знаки розрізнення, посвідчення, зброю, що може носитися відкрито) [12, с. 50].

Разом з тим, реалізація завдань та повноважень конкретного правоохоронного органу здійснюється шляхом вчинення певного переліку дій, в порядку та у строки визначені конкретним правовим актом. Таким чином, адміністративні процедури – це основа діяльності будь-якого правоохоронного органу, яка охоплює різні напрямки його діяльності та спрямована на виконання завдань та функцій, що поставлені перед конкретним правоохоронним органом, в порядку та межах передбачених нормативно-правовими актами.

На сьогоднішній день існує багато підходів щодо поділу адміністративних процедур на види. Їх різноманіття залежить як від виду органу, який досліджується науковцем, так і від визначення ключових критеріїв поділу адміністративних процедур. Проте, якщо спробувати уза-

гальнити види адміністративних процедур, що реалізуються правоохоронними органами, то можна стверджувати, що вони поділяються на ряд основних видів. Насамперед, це: 1) за функціональним призначенням: зовнішні та внутрішні адміністративні процедури; 2) в залежності від характеру правовідносин між суб'єктом владних повноважень та приватною особою: юрисдикційні та неюрисдикційні; 3) в залежності від суб'єктами ініціативи виникнення правовідносин: заявні та втручальні адміністративні процедури; 4) в залежності від порядку розгляду адміністративної процедури: звичайні та спрощені процедури; 5) в залежності від завдань та повноважень правоохоронного органу: дозвільно-ліцензійні, реєстраційні, контрольно-наглядові, провадження із надання інших адміністративних послуг, провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу, екзаменаційно-конкурсні провадження тощо.

Можна погодитися з думкою В. М. Бевзенка, що класифікація адміністративних процедур залишається переважно справою зручності й уміння запропонувати найбільш досконалий поділ таких процедур на види. Кожен вид адміністративної процедури об'єктивно має місце в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) і дозволяє зробити висновки про особливості цього виду адміністративної процедури. Вид адміністративної процедури своєю назвою «передає» її сутність і зміст [13, с. 55-56].

При цьому варто зазначити, що для всіх правоохоронних органів незалежно від завдань, що стоять

перед ними спільними є наступні види процедур: процедури про прийняття управлінських актів; діловодство; процедури розгляду звернень громадян; кадрові процедури; дисциплінарні процедури; заохочувальні процедури; внутрішньо-організаційні процедури; провадження щодо застосуванню заходів адміністративного примусу; процедури щодо надання адміністративних послуг; контрольні процедури; провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Безперечно, правовим процедурам притаманні певні ознаки: а) встановлює порядок застосування правових норм для досягнення необхідного результату; б) положення, які визначають правові процедури, закріплюються в законах; в) процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; г) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна, що забезпечує нерозривність правотворчості та право реалізації; д) відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті та інші [14, с. 13].

При цьому Л. Л. Савранчук, говорячи про адміністративну процедуру, зазначає, що для неї характерно ще ряд ознак: 1) за своєю суттю є процедурою суб'єктів публічної адміністрації; 2) регулюються нормами права; 3) кожна адміністративна процедура має свої окремі стадії, етапи та певні дії; 4) адміністративні процедури відображають процес розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ; 5) процедури завершуються офіційним

прийняттям адміністративно-процедурного рішення; 6) метою адміністративної процедури є ефективний захист та відновлення прав, свобод та законних інтересів окремих осіб та суспільства [15, с. 79].

У свою чергу І. Бойко виокремлює наступні ознаки адміністративної процедури: 1) правовий характер, наявність норм, що регламентують як діяльність суб'єкта публічного адміністрування, так і поведінку приватних осіб; 2) спрямованість на прийняття адміністративного акта суб'єктом владних управлінських повноважень; 3) застосування для вирішення конкретної адміністративної справи; 4) основне призначення – забезпечення ефективної реалізації прав приватних осіб та унеможливлення їх порушення; 5) тягне за собою настання зовнішніх наслідків, тобто застосування процедурних правил породжує права й обов'язки осіб, які знаходяться поза системою публічного адміністрування; 6) як правило, має безспірний характер, тобто завдяки адміністративній процедурі вирішуються позитивні управлінські справи (виняток становить процедура розгляду скарг, оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування)[16, с. 7-8]. Загалом розгля-

нуті вище ознаки можливо застосовувати і до адміністративних процедур, що реалізуються різними правоохоронними органами.

Висновки. Правоохоронні органи займають особливе місце серед суб'єктів владних повноважень, оскільки їх основне завдання полягає в підтриманні режиму законності й правопорядку в країні, та забезпечення нормального функціонування всіх інституцій. Очевидно, що виконання поставлених завдань напругу залежить від визначеності та деталізації адміністративних процедур. Безперечно, неможливо однією класифікацією охопити всі види процедур, що реалізуються правоохоронними органами. Разом з тим, є досить великий перелік процедур які притаманні для кожного з них. Також слід зважати, що більшість правоохоронних органів реалізують юрисдикційні процедури та процедури щодо застосування заходів адміністративного примусу. Крім того, зміни в чинному законодавстві дозволяють говорити і про єдиний порядок та строки розгляду певних процедур. В той же час чітка регламентація кожної процедури сприяє максимально ефективному виконанню поставлених перед правоохоронними органами завдань.

Список використаних джерел

1. Шкільний словник іншомовних слів // Укладач О. Давидова. Тернопіль : Підручники і посібники, 2007. 432 с.
2. Ігонін Р. В., Вікторчук М. В. Поняття та особливості адміністративних послуг. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2 (86). С. 182–190.
3. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.
4. Басова Ю. Ю. Теоретико-правовий аналіз поняття «адміністративна процедура». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. № 11. Том 1. С. 121–123.

5. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис ... д-ра юрид. наук. 12.00.07 : Запоріжжя, 2011. 40 с
6. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / [пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. і доп. К.: «К.І.С.», 2009. 552 с.
7. Адміністративне право України: підручник / Т. О. Коломоець, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т. О. Коломоець. К.: Істина. 2009. 380 с.
8. Авер'янов В. Б. Нові риси предмета українського адміністративного права. *Журнал Персонал*. 2005. № 4. С. 76–81.
9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 10.02.2024 року).
10. Малярєнко В. Т. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник. Київ, Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
11. Судові та правоохоронні органи: навч. посіб. / М. В. Ковалів та ін. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 388 с.
12. Бородін Д. І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*, 2015. № 2. С.47–51
13. Бевзенко В. М. Процедури реалізації повноважень учасників адміністративних земельних правовідносин. *Адміністративне право і процес*. № 3 (9). 2014. Ювілейний. С. 53–72.
14. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.
15. Савранчук Л. Л. Сутність та місце адміністративної процедури в системі адміністративного права як центрального інституту галузі права. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Випуск 6 (41). С. 76–80.
16. Бойко І. В., Зима О. Т., Соловойова О. М. Адміністративна процедура : конспект лекцій / за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.

O. Prysyazhnyuk, *Doctoral Candidate of Kharkiv National University of Internal Affairs, Candidate of Juridical Sciences*
ORCID: 0009-0000-3178-6809
e-mail: AlexAnatPris@gmail.com

Regarding the definition of the concept of administrative procedure in the activities of law enforcement agencies

To date, one of the signs of a democratic state is the legal regulation of the activities of all subjects of power and the relations of these bodies with natural and legal entities. At the same time, careful attention is directed precisely to the implementation of the competence of law enforcement agencies, which are entrusted with the main function of protecting human rights, freedoms and interests. Therefore, legal relations arising between these bodies should be clear, transparent and properly regulated by legal acts. This is exactly the task assigned to administrative procedures, which should not only ensure the protection and realization of human rights, but also reduce obstacles of a bureaucratic nature.

The introduction of legal regulation of administrative procedures has not yet solved all the problems in this area and needs to be detailed. The author aims to study the concept of administrative procedures in the activities of law enforcement agencies, their types and features. The work concludes that the volume of administrative procedures implemented by law enforcement bodies is diverse in its content. Their diversity depends both on the type of body under investigation and on the definition of key criteria for the division of administrative procedures. At the same time, there are a number of administrative procedures that are common to all bodies without exception. At the same time, each procedure has its own reasons for occurrence, a clear. It is noted that the clear regulation of each procedure contributes to the most effective performance of the tasks assigned to law enforcement agencies.

Key words: *administrative procedure, law enforcement agencies, citizens' rights, signs of administrative procedures, types of procedures.*