

СИСТЕМА, ЗМІСТ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ МВС УКРАЇНИ

Naumov I. V. The system, the essence and the role of administrative procedures in activities of regional departments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

This article is devoted to review of administrative procedures in activities of regional departments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Here've been defined the notion, the essence and the role of administrative procedures in activities of regional departments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Special attention's been paid to importance of system approach to research of administrative procedures in such an activity. We've concluded, that it is necessary to raise a number and improve quality of legislation on administrative procedures & practice of their performance by regional departments of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, that would provide further grounds for introduction of civil society in the state.

Key words: regional department of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, administrative procedure, types, proceedings.

**Наумов
Іван
Вікторович,**

здобувач
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

Започаткована в державі реформа вітчизняного адміністративного права має неабияке як теоретичне, так і практичне значення. По-перше, суспільство ще з радянських часів звикло сприймати адміністративну діяльність органів виконавчої влади як таку, що обов'язково має здійснюватися з використанням заходів примусу до особи та зазвичай спрямовуватися проти спроб населення реалізувати надані державою кожній особі права та свободи. По-друге, відносини, які регулювалися нормами адміністративного права, були більше схожі на владовідносини, а не на правовідносини. По-третє, рівень громадської самодіяльності та рівень правової культури був нівельований до мінімуму.

У сучасних умовах взаємовідносини між людиною та відповідними державними органами мають базуватися насамперед на визнанні її пріоритетних прав і свобод, закріпленні широкого спектру державних і міжнародних гарантій їх забезпечення.

Очевидним є той факт, що проблеми забезпечення прав і свобод особи прямо пов'язані з рівнем правової регламентації процедур їх реалізації. Важливо

і те, що такі процедури мають створювати для людини режим найбільшого сприяння в задоволенні певних життєвих інтересів. Не можна не враховувати й тієї обставини, що чим більш комфортно та безконфліктно складаються відносини між особою та посадовими й службовими особами органів державної влади, тим більшою мірою вона відчуває себе в таких відносинах партнером, до якого ставляться з повагою та інтереси якого належним чином враховуються [2, с.438].

Точкою відліку довгоочікуваних перетворень у сприйнятті норм адміністративного права стало прийняття Конституції України 1996 року та закріплення в ній обов'язку держави утверджувати та забезпечувати права і свободи людини і громадянина, а також закріплення принципу, згідно з яким самі ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3) [4].

Однак для забезпечення наданого державою права мають бути регламентовані та чітко визначені гарантії їх реалізації, які відобразатимуть саме процедурний аспект відносин між особою та органом державної влади. За таких умов представник органу державної влади діятиме не свавільно, а керуватиметься чітко визначеним порядком, що забезпечуватиме, по-перше, рівність усіх осіб перед законом, по-друге, застосовуватиметься однакова процедура до всіх однопорядкових справ, по-третє, при реалізації чітко встановленої процедури виникає можливість здійснювати контроль за законністю діяльності органів державної влади.

Питання процедурного врегулювання діяльності органів виконавчої влади в цілому та органів Міністерства внутрішніх справ України зокрема є особливо актуальними, оскільки на сьогодні більшість процедур, які відображають взаємовідносини між органами влади та громадянами, або не регулюються законодавством взагалі, або регламентуються лише підзаконними нормативно-правовими актами.

Певні ускладнення виникають сьогодні в процесі розуміння, що собою становить адміністративна процедура. Цей термін є предметом дискусій серед вітчизняних і зарубіжних учених та практиків уже протягом декількох десятиків років. Свої праці присвячували вивченню адміністративних процедур В. Авер'янов, Г. Атаманчук, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Н. Галіцина, В. Гарашук, І. Голосніченко, С. Гусаров, М. Джафарова, С. Ківалов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, П. Кононов, Д. Приймаченко, М. Тищенко, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін. Проте однотайності щодо розуміння терміна адміністративна процедура не було досягнуто ні на правотворчому, ні на правозастосовному рівнях.

Відтак, щоб зрозуміти сутність і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України, що є основним завданням нашої статті, спочатку спробуємо проаналізувати та з'ясувати, як співвідносяться поняття «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», аби в подальшому не виникало суперечностей та неоднозначностей з цього приводу.

Термін адміністративний процес більшість учених-адміністративістів вважає базовим в адміністративному праві. Проте трапляються випадки, коли одні науковці ототожнюють адміністративний процес і адміністративну процедуру, інші вважають процедуру витокком процесу, а деякі, навпаки, розглядають процес як різновид процедури [6, с. 692].

З правової точки зору процедура (фр. *procedure*, від лат. *procedere* – «просуватися») – це порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає в тому, що це врегульований законом, іншими нормативними актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату. Сутність правової процедури зумовлена характером матеріальних правових відносин, реалізації яких вона служить. За їх допомогою реалізуються норми права [7, с. 186].

Словник іншомовних слів пропонує під процедурою розуміти офіційно встановлений порядок дій під час обговорення чогось, здійснення або оформлення якихось прав [5, с. 569]. Схоже роз'яснення надає і Великий тлумачний словник сучасної української мови [3, с. 1179].

У широкому розумінні під процесом у праві розуміють визначену законом процедуру застосування матеріальних правових норм. У вузькому – установлену законом процедуру провадження у кримінальних, цивільних, господарських, адміністративних та інших справах [7, с. 187] або порядок здійснення ро-

боти слідчих, адміністративних і судових органів [5, с. 570], спрямованої на досягнення певного наслідку [3, с. 1179].

Автор схильний дотримуватися тієї точки зору, що адміністративна процедура є сукупністю дій, які послідовно вчиняються адміністративним органом з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і, в установлених законом випадках, виконанням прийнятого адміністративного акта. Проте це поняття має виключати відносини, що виникають у ході кримінального провадження, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій та виконання покарання. Адміністративне судочинство також є окремою процесуальною діяльністю і має розглядатися в рамках адміністративного процесу.

Чітко визначені та закріплені в установленому законом порядку адміністративні процедури мають забезпечувати комплексну методичну основу для побудови і здійснення окресленого циклу дій, спрямованого як на безпосереднє функціонування органу державної влади, так і на забезпечення та реалізацію основних прав і свобод людини і громадянина. Взаємовідносини, які виникають з цього приводу, відображаються в таких формах:

- 1) об'єднання суб'єкта і об'єкта на загальній організаційно-методичній основі в одну (тимчасову) систему;
- 2) стабілізація функціонування цієї системи;
- 3) організація поетапної, чітко визначеної процедурної діяльності.

Це стосується процедурної діяльності і регіональних правлінь МВС України. Адже вони як представники органів виконавчої влади реалізують низку адміністративних процедур у ході своєї діяльності, основна мета яких полягає в тому, щоб чітко визначити порядок діяльності цих управлінь з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Таким чином, сутність адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України полягає в тому, щоб урегулювати відносини, які виникають між фізичними і юридичними особами та цими управліннями, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав і законних інтересів осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, а також регламентувати процедури розгляду адміністративних справ.

Регіональні управління МВС України в ході своєї діяльності вчиняють низку адміністративних процедур. Певна річ, їх можна класифікувати за різними критеріями та підставами. Проте, як влучно зазначає з цього приводу С. Агафонов, основна складність класифікації адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ полягає в тому, що обставин, які впливають на їх зміст і характеристику, дуже багато. Тому виділяють різні групи адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ. Але при цьому

необхідно пам'ятати, що обставини, які впливають на їх зміст і оцінку, не можна розглядати відокремлено одна від іншої; якщо цього не дотримуватися, то класифікація відзначається певною однобічністю. Крім цього вкрай важливо, щоб кожна класифікація адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ мала реальну підставу і науково-практичне значення [1, с. 13].

Відтак усі класифікації є умовними і для них характерним є суб'єктивізм. Тому ми спробуємо розглянути адміністративні процедури в діяльності регіональних управлінь МВС України в контексті системності, оскільки чимало адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ зумовлює посилення наукової уваги до проблем їх визначення, упорядкування та належної правової регламентації.

Системний же підхід дозволить у подальшому досліджувати кожную процедуру в діяльності регіональних управлінь МВС України окремо і, в той же час, у нерозривній єдності з компетенцією та повноваженнями органів внутрішніх справ у цілому. Важливим у такому разі є той факт, що елементом нашої системи буде не будь-яка процедура, а лише та, що наділена специфічними особливостями, характерними саме для адміністративних процедур, що вчиняються регіональними управліннями МВС України.

На підставі викладеного стає зрозумілим, що використання системного підходу в дослідженні адміністративних процедур у діяльності органів внутрішніх справ має

крім теоретичного ще й вагоме практичне значення. Це пов'язано з тим, що будь-яка система має у своєму складі певний набір зв'язків, які, з одного боку, об'єднують множинність у ціле, надаючи системі таким чином стійкого характеру, а з іншого – мають місце зв'язки організації, які дозволяють нашій системі в подальшому розвиватися, оптимізуватися та вдосконалюватися, тобто активно реагувати на зміни як усередині системи, так і зовні.

Отже, систему адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України, на нашу думку, становлять:

- провадження щодо прийняття адміністративних актів;
- провадження зі звернень громадян;
- реєстраційні провадження;
- дозвільно-ліцензійні провадження;
- контрольно-наглядові провадження;
- провадження щодо застосування заходів адміністративного примусу;
- провадження із надання інших адміністративних послуг.

Як бачимо, перераховані адміністративні процедури виникають у процесі правовідносин, які значно різняться за своїм змістом, призначенням та кінцевим результатом, проте вони є елементами функціонування однієї системи – регіональних управлінь МВС України, які є частиною системи більш високого порядку й спрямовані на забезпечення та реалізацію прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб,

що є головною метою діяльності загальної системи – органів внутрішніх справ України.

Узагальнюючи викладене зазначимо, що під адміністративними процедурами в діяльності регіональних управлінь Міністерства внутрішніх справ України варто розуміти сукупність визначених законом послідовних дій відповідного управління щодо розгляду та вирішення адміністративної справи, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод фізичних та юридичних осіб, та здійснення інших процедурних дій та послуг, передбачених чинним законодавством.

Тож значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України полягає передусім у реалізації та забезпеченні прав і свобод фізичних та юридичних осіб, по-друге – у поновленні порушених або втрачених прав, наданих особі, та в безпосередньому виконанні регіональними управліннями своїх завдань і функцій відповідно до законодавства.

Саме адміністративні процедури в діяльності регіональних управлінь МВС України «стоять на межі поєднання людини і закону», тобто одні з перших формують практику застосування законодавства на місцях. Розширення й удосконалення законодавства та практики здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур є доцільним, необхідним і таким, що сприятиме становленню громадянського суспільства в нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Агафонов С. И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.И. Агафонов – Москва, 2008. – 24 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – К.: Довіра, 2006. – 789 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://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2013_3_114.pdf.
7. Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

Наумов І. В. Система, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України.

Статтю присвячено аналізу адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України. Визначено поняття, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України. Акцентовано увагу на важливості системного підходу в дослідженні адміністративних процедур у такій діяльності. Зроблено висновок, що розширення й удосконалення законодавства та практики здійснення регіональними управліннями МВС України адміністративних процедур є доцільним, необхідним і таким, що сприятиме становленню громадянського суспільства в державі.

Ключові слова: регіональне управління МВС України, адміністративна процедура, види, провадження.

Наумов И. В. Система, содержание и значение административных процедур в деятельности региональных управлений МВД Украины

Статья посвящена анализу административных процедур в деятельности региональных управлений МВД Украины. Определены понятие, содержание и значение административных процедур в деятельности региональных управлений МВД Украины. Акцентировано внимание на важности системного подхода в исследовании административных процедур в такой деятельности. Сделан вывод, что расширение и совершенствование законодательства и практики осуществления региональными управлениями МВД Украины административных процедур являются целесообразными, необходимыми и способствующими становлению гражданского общества в государстве.

Ключевые слова: региональное управление МВД Украины, административная процедура, виды, производство.

Стаття надійшла до редакції 8.06.2015