

УДК 342.9:347.2

**О. В. Сукманова**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО ОХОРОНИ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

**Вступ.** Побудова демократичної правової держави Україна, здійснення адміністративної реформи, адаптація інституту публічної служби до стандартів Європейського Союзу потребують переосмислення цілого ряду положень адміністративного права, систематизації та удосконалення адміністративного законодавства. З огляду на це, особливого значення набувають такі правові інститути адміністративного права, як адміністративний процес та публічна служба, оскільки оптимальна організація й ефективність діяльності суб'єктів державного управління значною мірою обумовлені як порядком їх функціонування (процедурами), так і дієвістю кадрової політики [15, с. 3].

Запровадження адміністративного судочинства зумовило необхідність переосмислення такого правового явища, як адміністративний процес, визначення його структури і місця адміністративних процедур в ній та співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративні процедури», «адміністративні провадження» та «адміністративне судочинство». Крім теоретичного аспекту, важливого значення набувають питання удосконалення правового регулювання адміністративних процедур, механізму їх реалізації, класифікації, характеристики структури та визначення процесуального статусу учасників. Актуальність цих питань зумовлене, по-перше, недостатністю і неефективністю законодавчого регулювання адміністративних процедур; по-друге, відсутністю єдиного законодавчого акта щодо регулювання адміністративних процедур; по-третє, тим що переважна більшість адміністративних процедур регулюється нормами підзаконних нормативних актів відомчого характеру [15, с. 3].

**Огляд останніх досліджень.** У науці завжди спостерігався значний інтерес до вивчення проблематики адміністративних процедур, які неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Зокрема, істотний вклад у наповнення цієї проблематики здійснили такі знані правознавці, як В. Авер'янов, С. Алексеев, А. Березянська, Ю. Битяк, С. Братель, Ю. Ведерніков, В. Вишковська, В. Галунько, І. Дашко, В. Дзюндзюк, П. Діхтієвський, М. Кельман, В. Коваленко, Т. Коломонець, О. Кузьменко, В. Курило, Ю. Легеза, О. Левченко, І. Личенко, О. Машков, Р. Мельник, О. Миколенко, О. Мурашин, І. Наумов, Н. Нижник, Н. Пав-

люк, Л. Приходченко, С. Стеценко, О. Федорчак, С. Чернов та ін.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, думок з цієї проблематики вчених-правників і чинного законодавства розкрити поняття адміністративних процедур щодо охорони права власності в Україні.

**Виклад основних положень.** Щодо поняття «адміністративна процедура», то тлумачні словники під процедурою трактують офіційно встановлений порядок дій під час обговорення чогось, здійснення або оформлення якихось прав [17, с. 569].

В. Галунько звертає увагу, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 85]. Р. Саунін переконаний, що адміністративна процедура в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації – це встановлений законодавством порядок діяльності спеціальних суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави (в основному шляхом застосування адміністративного примусу) а також для розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ [13, с. 109].

І. Наумов наголошує, що адміністративна процедура є сукупністю дій, які послідовно вчиняються адміністративним органом з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується ухваленням і, в установлених законом випадках, виконанням ухваленого адміністративного акта. Проте це поняття має виключати відносини, що виникають у ході кримінального провадження, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), учинення нотаріальних дій та виконання покарання. Адміністративне судочинство також є окремою процесуальною діяльністю і має розглядатися в рамках адміністративного процесу [11, с. 115].

О. В. Левченко під адміністративною процедурою розуміє встановлена законом сукупність послідовно здійснюваних суб'єктом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та ви-

рішення адміністративної справи, результатом якої є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин. У свою чергу, ознаками такої процедури є: сфера об'єктивізації – діяльність публічної адміністрації (офіційний характер); правова детальна регламентація, специфічний суб'єктний склад, цілеспрямованість; результатом є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [8, с. 111].

С. Братель зазначає, що адміністративною процедурою треба вважати визначену адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів державно управлінської діяльності, регламентовану відповідними процедурними відносинами з метою видання управлінських провозастосовних актів і вирішення адміністративних справ. Учений вважає, що адміністративна процедура забезпечує реалізацію матеріальної сторони права, втілюючи в практичну діяльність норми права через систему послідовних дій, виконуючи функцію засобу реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян у межах законодавчої вимоги [2, с. 63].

Г. Фоміч визначає адміністративні процедури як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів державного управління із прийняття нормативно-правових актів управління й вирішення індивідуальних адміністративних справ. Розгляд процедур у публічній службі як різновиду адміністративних процедур дав змогу вченому також визначити, що їм притаманні всі ознаки адміністративних процедур, але водночас вони мають свої особливості: 1) реалізуються в рамках інституту державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; б) відбуваються за участі обов'язкових суб'єктів – керівника (заступника керівника) органу, начальника структурного підрозділу, з одного боку, і публічного службовця – з іншого; в) характеризуються багаточисельністю і різноманітністю; г) між учасниками процедури існує внутрішньо-організаційна підпорядкованість; д) організаційні адміністративні процедури відбуваються з певною циклічністю, тобто через певні проміжки часу вони повторюються; ж) регламентуються нормами адміністративного права [15, с. 8].

О. Миколенко розкриває адміністративну процедуру як урегульовану адміністративно-процедурними нормами послідовність дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо ухвалення нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ. При розгляді структури адміністративної процедури вчений зауважив, що першим

і основним критерієм побудови її елементів є наявність завдань і цілей, які вирішує й досягає певна група процедурних дій. Уся сукупність процедурних послідовних дій, які спрямовані на досягнення стратегічних завдань та цілей, є першим і основним елементом структури адміністративної процедури – «провадження». Сукупність процедурних послідовних дій, які спрямовані на досягнення тактичних завдань та цілей, є другим елементом структури адміністративної процедури, які в юридичній літературі називаються «стадією». Сукупність процедурних послідовних дій, які спрямовані на досягнення оперативних завдань та цілей, є третім елементом структури адміністративної процедури – «етапом». А осередок, з якого, по суті, й побудована вся структура адміністративної процедури, є четвертим елементом – «процедурною дією». Другим важливим критерієм при побудові структури адміністративної процедури є складання процесуальних документів, які свідчать про вирішення поставлених завдань та досягнення намічених цілей. Цей критерій використовується при визначенні стадій адміністративної процедури. Третій критерій, який використовується для визначення стадій адміністративної процедури, – це коло учасників та їх правовий статус [10, с. 20-21].

І. О. Тищенко адміністративну процедуру з надання електронної послуги визначає як сукупність встановлених законодавством послідовно здійснюваних, за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, дій відповідного органу публічної адміністрації (посадової особи), пов'язаних з виконанням покладених завдань та реалізації повноважень з надання електронних послуг. Адміністративні процедури надання електронних послуг мають на меті покращити якість діяльності публічної адміністрації із забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [14, с. 124].

Ю. Легеза розкрито розуміння адміністративної процедури сфері використання природних ресурсів як адміністративно-процедурної діяльності суб'єктів публічного управління, уповноважених здійснювати розгляд звернень громадян, приймати управлінські рішення та відповідні адміністративні акти з надання спеціальних дозволів (ліцензій) чи відмови в їх отриманні, реалізувати функцію державного контролю та нагляду, вирішувати публічно-правові спори, притягувати до адміністративної відповідальності за порушення порядку використання земельних, рослинних, водних, надрових ресурсів, а також ресурсів тваринного світу, атмосферного повітря тощо [8, с. 18].

Отже, адміністративна процедура щодо охорони права власності в Україні – це визначений законодавством порядок здійснення суб'єктами

публічного адміністрування правотворчої, право реалізаційної, правоохоронної та правозахисної діяльності, які послідовно забезпечують виконання адміністративно-правової охорони права власності шляхом надання адміністративних послуг, здійснення контрольно-інспекційних, дозвільних та інших правових дій, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою захисту, охорони і відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб.

Надалі варто визначити класифікацію адміністративних процедур, зокрема, В. Авер'янов пропонував у структурі адміністративного права виокремлювати три самостійні процесуальні інститути, а саме: а) інститут «внутрішньо-організаційних» адміністративних проваджень – регулює різноманітні процедури і провадження або оперативного-розпорядчого, або службового, або правотворчого характеру; б) інститут так званих «сервісних» проваджень – регулює правореалізаційні і правозахисні провадження, які охоплюють процедуру розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, у тому числі з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг; в) інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень [1, с. 587].

Професор В. Галуцько переконаний, що існує декілька критеріїв для класифікації адміністративних процедур: 1) залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють: заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів; втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації за наявності для цього правових підстав; 2) залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють: прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт; складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо; 3) залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, виокремлюють: одноособові (наприклад, призначення пенсії за віком) і конкурсні процедури; 4) залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо [4, с. 201]. В свою чергу, В. Мащук звертає увагу, що процедури, реалізовані в діяльності органів публічної адміністрації, загалом можуть бути диференційовані на підставі

таких основних критеріїв, як характер адміністративної справи (наявність конфлікту); спрямованість діяльності адміністративних органів; суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин; характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин; порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості); функціональне призначення адміністративної процедури [9, с. 67].

Г. Фоміч вважає, що адміністративні процедури у публічній службі, з огляду на їх багатоаспектність та різноманітність, варто класифікувати на: 1) організаційні адміністративні процедури: а) процедури вступу на публічну службу, які, у свою чергу, включають процедури: конкурсу, зарахування на посаду, призначення на посаду, виборів на посаду, обрання на посаду; б) процедури оцінювання діяльності публічних службовців: процедури щорічної оцінки й атестаційної процедури; в) процедури щодо просування по публічній службі: процедури стажування, процедури кадрового резерву, процедури присвоєння рангу, чину, звання; г) заохочувальні адміністративні процедури; 2) юрисдикційні адміністративні процедури: а) процедури службового розслідування щодо публічних службовців; б) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності загального характеру; в) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності спеціального характеру [15, с. 16-17].

О. Левченко та О. Лагода визначають такі критерії класифікації адміністративної процедури: за порядком здійснення – звичайні та спрощені адміністративні процедури, де звичайна процедура передбачає діяльність у чітко визначених законом формах, дотримання яких є потрібною умовою законності ухваленого акта суб'єктом публічної адміністрації, спрощена – передбачає можливість коригування (як правило, мінімізацію) процедурних вимог до реалізації певних стадій. У разі застосування спрощеної (неформальної) процедури мають місце певні особливості, що зумовлюють специфіку застосування такої процедури; залежно від суб'єкта ініціювання – заявні та втручальні. Заявна процедура – це процедура, що починається зі зверненнями фізичних та юридичних осіб до органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Особливість цієї процедури полягає в тому, що ініціатором є приватна особа (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи та громадські об'єднання без статусу юридичної особи тощо); під втручальними процедурами розуміють діяльність, що здійснюється за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації за наявності потреби в захисті державних і суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо; залежно від предмета – щодо надання адмі-

ністративних послуг; щодо застосування заходів адміністративного примусу; контрольно-наглядові; атестаційні; нормотворчі (ухвалення нормативно-правових актів); укладання адміністративно-правового договору тощо [5, с. 64; 7].

Ю. Легеза удосконалено розуміння сутності та видів адміністративних процедур у сфері використання природних ресурсів та встановлено, що публічне управління у цій сфері здійснюється шляхом реалізації низки проваджень: із забезпечення доступу до публічної екологічної інформації, дозвольно-ліцензійного, контрольного, адміністративно-деліктного проваджень [8, с. 18].

Таким чином, адміністративні процедури охорони права власності поділяється за різноманітними критеріями, тобто єдиного підходу до класифікації адміністративних процедур немає, що породжує виникнення наукових дискусій.

На наш погляд, адміністративні процедури охорони права власності слід класифікувати за рівнем здійснення публічного адміністрування на правотворчі (прийняття нормативно-правових актів у цій сфері), право реалізаційні (державна реєстрація прав власності, надання адміністративних послуг), правозахисні (звернення з скаргою до Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації), правоохоронні (контрольні, інспекційні, довільні, ліцензійні, притягнення до відповідальності).

Отже, адміністративна процедура щодо охорони права власності в Україні – це визначений законодавством порядок здійснення суб'єктами публічного адміністрування правотворчої, право реалізаційної, правоохоронної та правозахисної діяльності, які послідовно забезпечують виконання адміністративно-правової охорони права власності шляхом надання адміністративних послуг, здійснення контрольно-інспекційних, дозвільних та інших правових дій, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою захисту, охорони і відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб.

### Література

1. Авер'янов В. Б., Пасенюк О. М., Панченко О. Н. Адміністративне судочинство України : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2009. 358 с.
2. Братель С. Г. Місце адміністративної процедури в структурі права. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2015. № 1(1). С. 57–63.
3. Галуцько В. В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грін Д.С., 2015. 272 с.
4. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 21 с.

6. 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. С. 106–111.

7. Левченко О. В. Адміністративні процедури: оновлені підходи до положень про критерії класифікації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 1. С. 62–64.

8. Легеза Ю. О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 34 с.

9. Мащук В. Ю. Види адміністративних процедур: критерії класифікації. Київський університет. Адміністративне право і процес. 2014. С. 60–67

10. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 40 с.

11. Наумов В. І. Система, зміст і значення адміністративних процедур у діяльності регіональних управлінь МВС України. Адміністративне право і процес. № 2 (12). 2015. С. 112–117.

12. Протасов В. Н. Теория права и государства. М.: Новый Юрист, 1999. 240 с.

13. Саунін Р. Адміністративні процедури в системі реалізації владної компетенції публічної адміністрації. Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право. 2017. Вип. 2. С. 105–109.

14. Тищенко І. О. Адміністративні процедури надання електронних послуг публічною адміністрацією в Україні. Форум права. 2017. № 2. С. 124–129.

15. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". О., 2010. 20 с.

16. Цвіркун Ю. І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 3. С. 101–105.

17. Яременко В., Сліпущко О. Новий словник української мови. В 3 т. Київ: Аконіт. 2008. 928 с.

### Анотація

**Сукманова О. В. Поняття адміністративних процедур щодо охорони права власності в Україні. – Стаття.**

У статті розкрито поняття адміністративних процедур щодо охорони права власності в Україні як визначений законодавством порядок здійснення суб'єктами публічного адміністрування правотворчої, право реалізаційної, правоохоронної та правозахисної діяльності, які послідовно забезпечують виконання адміністративно-правової охорони права власності шляхом надання адміністративних послуг, здійснення контрольно-інспекційних, дозвільних та інших правових дій, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності з метою захисту, охорони і відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, адміністративні процедури, право власності, правовідносини, публічне адміністрування.

**Аннотация**

**Сукманова О. В. Понятие административных процедур по охране права собственности в Украине. – Статья.**

В статье раскрыто понятие административных процедур по охране права собственности в Украине как определенный законодательством порядок осуществления субъектами публичного администрирования правотворческой, право реализационной, правоохранительной и правозащитной деятельности, последовательно обеспечивают выполнение административно-правовой охраны права собственности путем предоставления административных услуг, осуществление инспекционных, разрешительных и иных правовых действий, привлечении виновных лиц к административной ответственности в целях защиты, изъять и восстановление прав, свобод и законных интересов лиц.

**Ключевые слова:** административно-правовая охрана, административные процедуры, право собственности, правоотношения, публичное администрирование.

**Summary**

**Sukmanova O. V. The concept of administrative procedures for the protection of property rights in Ukraine. – Article.**

The article describes the concept of administrative procedures for the protection of property rights in Ukraine as the procedure for the implementation by law-making, law enforcement, law enforcement and human rights activities entities, which consistently ensure the implementation of administrative and legal protection of property rights through the provision of administrative services, the implementation of control, inspection, permitting and other legal actions, bringing the perpetrators to administrative responsibility for the purpose of protection, Preserve and restore the rights, freedoms and lawful interests of individuals.

**Key words:** administrative law protection, administrative procedures, property rights, legal relations, public administration.