



УДК 342.95

## ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИЕЙ ЧЕРЕЗ СИСТЕМАТИЗАЦИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ

**Валерия БЕЛИНГИО,**

аспирант кафедры административного права  
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,  
юрист ООО «Адвокатская компания «Золотая Середина»

### АННОТАЦИЯ

В статье исследуются подходы ученых к определению понятия «административная процедура». В результате анализа научных определений предложен авторский подход к понятию. Сделан акцент на том, что только четкое нормативное урегулирование административно-процедурной деятельности сможет обеспечить и гарантировать защиту прав граждан субъектами публичной администрации. Рассмотрены три модели систематизации административно-процедурного законодательства. Обосновывается необходимость принятия в Украине единого нормативно-правового акта об административной процедуре (кодекса или закона) и одновременного продолжения действия специального законодательства с предоставлением приоритетности нормам, закрепленным в едином нормативно-правовом акте (кодексе или законе).

**Ключевые слова:** административная процедура, административно-процедурное законодательство, систематизация административно-процедурного законодательства, публичная администрация, защита прав граждан.

### PROTECTION OF CITIZENS' RIGHTS BY PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH THE SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGISLATION OF UKRAINE

**Valeriya BELINGIO,**

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law  
of Taras Shevchenko National University of Kyiv,  
Lawyer at "Law Firm "Zolota Seredyna", LLC

### SUMMARY

The article deals with the approaches of scientists to the definition of the legal concept "administrative procedure". As a result of consideration of scientific definitions, an author's approach to the legal concept is proposed. It is stressed that only a clear statutory regulation of administrative procedural activities may ensure and guarantee the protection of citizens' rights by public administration. Three models of systematization of administrative procedural legislation are considered. The necessity of adopting a single regulatory legal act on the administrative procedure (code or law) in Ukraine and the simultaneous continuation of special legislation with priority given to the norms enshrined in the single regulatory legal act (code or law) is justified.

**Key words:** administrative procedure, administrative procedural legislation, systematization of administrative procedural legislation, public administration, protection of citizens' rights.

**Постановка проблемы. Актуальность темы исследования.** С целью обеспечения выполнения требований ст. 1 Конституции Украины о том, что Украина – это суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство [1], важная роль в ходе осуществления административно-правовой реформы отведена деятельности органов публичной администрации. В частности, существует необходимость в определении на законодательном уровне четких правил, регулирующих отношения между субъектами публичной администрации и частными лицами (физическими и юридическими), с целью защиты прав таких частных лиц, прежде всего через

механизм административных процедур. С учетом многообразия вопросов, с которыми частные лица обращаются к субъектам публичной администрации, возникает проблема нормативного урегулирования отношений между ними. Актуальным остается вопрос, каким образом права граждан будут защищены в полной мере: путем принятия единого унифицированного нормативно-правового акта, регулирующего административно-процедурную деятельность, или путем принятия отдельных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в определенных сферах общественных отношений?

**Состояние исследования.** В Украине проблематика правового регули-

рования административных процедур была и остается предметом изучения большого количества ученых-административистов, а именно: В.Б. Авьянова, Ю.П. Бытьяка, Н.В. Галициной, И.А. Карпузовой, Т.А. Коломоец, О.В. Кузьменко, А.С. Лагоды, Р.С. Мельника, В.П. Тимошук, Ю.Н. Фролова, А.М. Школыка и др.

Несмотря на существование множества публикаций, касающихся правового урегулирования административных процедур и административно-процедурной деятельности, единого мнения по этим вопросам среди ученых не сформировалось, что указывает на необходимость дальнейшего анализа данной проблемы.



**Целью и задачей статьи** является проведение научного исследования для получения ответа на вопрос, каким образом права граждан будут защищены в полной мере. Путем принятия единого унифицированного нормативно-правового акта, регулирующего административно-процедурную деятельность, или путем принятия отдельных законов и подзаконных нормативно-правовых актов в определенных сферах общественных отношений?

#### **Изложение основного материала.**

В украинском законодательстве отсутствует дефиниция понятия «административная процедура», в связи с чем исследование данного понятия будет осуществляться через призму научных дискуссий.

Административная процедура – это:

– установленный административно-процессуальными нормами порядок деятельности уполномоченных субъектов по рассмотрению и разрешению индивидуально-конкретных дел [2, с. 139];

– установленный административно-процессуальными нормами порядок рассмотрения и разрешения органами исполнительной власти и местного самоуправления индивидуальных административных дел [3, с. 696];

– вид административного процесса; под ней понимается урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность компетентных государственных органов, обладающих государственно-властными полномочиями по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных дел, в которых отсутствуют споры [4, с. 15];

– совокупность правовых норм, детально регламентирующих правовой статус органов исполнительной власти, органов местного самоуправления (их служащих), их внутриорганизационную деятельность, правила осуществления ими обусловленных Конституцией и законодательством их задач, функций и обязанностей, включая вопросы применения к ним за ненадлежащее исполнение (невыполнение) функций, обязанностей, причинение вследствие этого вреда человеку и обществу, независимо от ранга должности, таких рычагов, как

административная, уголовная, гражданская и другая юридическая ответственность [5, с. 135];

– совокупность регламентированных административным правом действий, которые осуществляются субъектом властных полномочий для рассмотрения, урегулирования и решения индивидуально-конкретного дела [6, с. 13];

– формализованный порядок, урегулированный нормами административного права и один из процедурных видов деятельности органов государственного управления по реализации прав, свобод, обязанностей и интересов физических и юридических лиц. Также административную процедуру рассматривают как порядок последовательно осуществляемых процедурных действий по рассмотрению и разрешению индивидуально-административного дела [7, с. 24].

Исследование подходов к определению рассматриваемого понятия показывает, что одна группа ученых, в частности, С.С. Овчарук, Ю.Н. Фролов и др., считает, что административно-процедурная деятельность – это деятельность, которая осуществляется органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Другая группа ученых, таких как Д.С. Астахов, М.В. Силайчев и др., указывает на то, что административно-процедурная деятельность – это деятельность, которая совершается субъектами властных полномочий. Позволим себе указать, что такие подходы являются правильными отчасти. По нашему мнению, административно-процедурная деятельность – это деятельность субъектов публичной администрации, которая осуществляется не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но и любыми юридическими лицами, которым делегированы функции органами исполнительной власти или исполнительными органами местного самоуправления, их должностными лицами, которые выполняют административные функции в интересах общества с целью приведения в исполнение государственной политики, направленной на обеспечение и защиту прав граждан.

Дискуссионной является позиция М.В. Силайчева о том, что адми-

нистративная процедура – это вид административного процесса. Представляется, что общим для этих двух категорий есть лишь отчасти то, что административный процесс и административная процедура – это определенная последовательная деятельность, в целом же рассматриваемые нами понятия следует разграничивать. Согласно с позицией, высказанной В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюком, Р.С. Мельником о том, что административный процесс – правовая категория, которая имеет место исключительно в рамках деятельности специализированного (административного) суда; административная процедура – правовая категория исключительно внесудебного характера [8, с. 12].

Проанализировав научные подходы к определению дефиниции «административная процедура», предлагаем следующую формулировку административной процедуры – это урегулированный административно-процессуальными нормами порядок совершения последовательных действий субъектами публичной администрации для рассмотрения и решения индивидуальных задач физических и юридических лиц с целью обеспечения и осуществления защиты их прав и свобод.

Административная процедура представляет собой урегулированную нормами права последовательность действий, которые происходят друг за другом или несколькими этапами и структурированы соответствующими общественными отношениями [9, с. 18].

Речь идет не о совершении механических действий со стороны публичной администрации, а о последовательных, четко регламентированных, эффективных действиях.

Надлежащая административная процедура, как последовательные, четко регламентированные эффективные действия, необходима для обеспечения равного и непредвзятого отношения к каждому члену общества. Недопустима ситуация, в которой каждый орган публичной администрации или любой государственный служащий будет работать по собственным правилам и принципам.



Сегодня в Украине отдельные вопросы административно-процедурной деятельности урегулированы значительным количеством законов («Об обращениях граждан» от 02 октября 1996 г. № 393/96-ВР, «Об административных услугах» от 06 сентября 2012 г. № 5203-VI, «О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований» от 15 мая 2003 г. № 755-IV, «О лицензировании видов хозяйственной деятельности» от 02 марта 2015 г. № 222-VIII, «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» от 06 сентября 2005 г. № 2806-IV и др.) и подзаконных нормативно-правовых актов (указ Президента Украины «О первоочередных мерах по обеспечению реализации и гарантирования конституционного права на обращение в органы государственной власти и органов местного самоуправления» от 07 февраля 2008 г. № 109/2008, постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Инструкции по делопроизводству по обращениям граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от формы собственности, в средствах массовой информации» от 14 апреля 1997 г. № 348, распоряжение Кабинета Министров Украины «Некоторые вопросы предоставления административных услуг органов исполнительной власти через центры предоставления административных услуг» от 16 мая 2014 г. № 523-р, приказ Министерства юстиции Украины «Об утверждении Порядка работы с документами в органах государственной исполнительной службы» от 25 декабря 2008 г. № 2274/5, приказ Министерства внутренних дел Украины «Об утверждении Положения о порядке работы с обращениями граждан и организацию их личного приема в системе Министерства внутренних дел Украины» от 10 октября 2004 г. № 1177 и др.), некоторые административно-процедурные нормы содержатся в Кодексе Украины об административных правонарушениях, Таможенном кодексе Украины.

Очевидно, что административно-процедурное законодательство разнобразное, сложное и неупорядоченное. Административно-процедурные нормы размещены в большом количестве различных нормативно-правовых актов и требуют систематизации.

Известный украинский ученый А.М. Школык выделяет три модели систематизации административно-процедурного законодательства.

Первая модель систематизации – принятие общего закона (кодекса) об административной процедуре с сохранением приоритета специального законодательства [10, с. 113–114].

Вторая модель систематизации – принятие общего закона (кодекса) об административной процедуре, который будет иметь высшую юридическую силу по отношению к соответствующему специальному законодательству. В отличие от первой модели, предусматривает, что особые правила административной процедуры устанавливаются именно в общем законе (кодексе) [10, с. 114].

Основным контраргументом А.М. Школыка касательно второй модели систематизации административно-процедурного законодательства заключается в невозможности, по его мнению, надлежащего урегулирования и полного учета всех необходимых особенностей порядка принятия решений и совершения иных действий органами публичной администрации в едином кодифицированном акте. Ведь количество сфер и видов деятельности публичной администрации является чрезвычайно многочисленной, более того, они существенно отличаются по своему содержанию [10, с. 114–115].

Третья модель систематизации – продолжение принятия специального административно-процедурного законодательства для определенных сфер общественных отношений или же для отдельных органов публичной администрации, однако с введением общих принципов административной процедуры в юридические нормы каждого специального законодательного акта. Даная модель систематизации может быть реализована при условии, если речь идет о введении общих принципов административной процедуры во

все законодательные акты, как принятые ранее, так и новые. В противном случае речь пойдет не о систематизации, а об углублении разбалансированности существующих нормативно-правовых актов [10, с. 115].

Разделяя точку зрения А.М. Школыка, считаем, что недостатком такого пути является факт постоянного дублирования аналогичных норм в различных нормативно-правовых актах [10, с. 116].

Ранее нами отмечалось, что в Украине административно-процедурные отношения регулируются большим количеством нормативно-правовых актов, что приводит к путанице и сложности в их применении гражданами. Напротив, административно-процедурная деятельность должна быть простой и понятной для граждан.

На основании вышеизложенного автор приходит к следующим **выводам**.

Украинское законодательство в области административных процедур – разветвленное и объемное, соответственно третья модель систематизации, предложенная А.М. Школыком, в которой речь не идет о принятии единого нормативно-правового акта об административной процедуре, не даст положительного результата. Административные процедуры так и будут урегулированы с помощью различных актов законодательства, что вызывает трудности в применении со стороны граждан и идет вразрез с такими принципами, как верховенство права, законность, в связи с чем, по нашему мнению, приемлемым является принятие единого нормативно-правового акта об административной процедуре (кодекса или закона) и одновременное продолжение действия специального законодательства, так как вполне очевидно, что административно-процедурная деятельность в отдельных сферах отличается своими особенностями, которые полностью не могут быть учтены в одном законодательном акте.

Касательно вопроса приоритетности норм, то, по нашему мнению, нормы, закрепленные в едином нормативно-правовом акте об административной процедуре (кодексе или законе), должны иметь приоритет (высшую



юридическую силу) над нормами, закрепленными в специальном законодательстве.

В ином случае, если приоритет над унифицированным нормативно-правовым актом об административной процедуре (кодексом или законом) будет иметь специальное законодательство, как это предложено в первой модели систематизации, то административно-процедурное законодательство потеряет такой признак, как «стабильность». Законодатель будет иметь возможность принимать законы для урегулирования административно-процедурной деятельности в отдельных сферах, которые будут иметь преимущество над унифицированным актом, что приведет к нивелированию значения такого акта.

Автор данной статьи убежден, что положение специальных законов должны отвечать стандартизированным правилам, закрепленным в едином сводном документе об административной процедуре. В случае возникновения коллизий между единым административно-процедурным актом и специальным законодательством последнее должно быть приведено в соответствие с таким актом, подобно тому, как этот вопрос урегулирован в ч. 2 ст. 4 Гражданского кодекса Украины [11].

Кроме того, полностью разделяем позицию А.Н. Школыка о необходимости отказаться от правового регулирования административной процедуры в подзаконных нормативно-правовых актах [10, с. 116]. Только точная регламентация на уровне единого унифицированного документа (кодекса или закона) приведет к созданию понятной административно-процедурной деятельности и поспособствует реальной защите прав граждан.

#### Список использованной литературы:

1. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Афанасьев К.К. Адміністративно-правовий захист прав громадян :

навчально-методичний посібник / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. 280 с.

3. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_3\\_114](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_3_114).

4. Силайчев М.В. Правовая теория и практика административной процедуры : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Москва, 2009. 27 с.

5. Овчарук С.С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: проблеми теорії та практики реалізації : монографія. Київ : НУБіП України, 2014. 386 с.

6. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 17 с.

7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

8. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

9. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07.. Запоріжжя, 2011 р. 40 с.

10. Школик А. Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2017. Вип. 64. С. 111–118. URL: <http://publications.lnu.edu.ua/bulletins/index.php/law/article/viewFile/7304/7307>.

11. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. (у ред. № 2694-VIII від 28 лютого 2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Белингио Валерия Александровна** – аспирант кафедры административного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко; юрист Общества с ограниченной ответственностью «Адвокатская компания «Золотая Середина»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Belingio Valeriya Aleksandrovna** – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv; Lawyer at “Law Firm “Zolota Seredyna”, LLC

[lera.belingio@gmail.com](mailto:lera.belingio@gmail.com)