

(during the encroachment on the established order of all existing depleting environmental components use and protection, the main purpose of which from the material standpoint is to provide society with all necessary benefits) and be conferred with legal personality.

Key words: administrative and tort relations, subject of administrative and tort relations, administrative delict in the sphere of natural resources use and protection, natural resources use and protection.

УДК 341.64

І.В. ВЛАДИМИРЕНКО

Ігор Вячеславович Владимиренко, здобувач Між-регіональної академії управління персоналом

НОРМОТВОРЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

Взаємовідносини держави з громадянами і насамперед нормотворча діяльність, судовий контроль здійснюються шляхом затвердження відповідних процедур (адміністративних проваджень). В Україні напрацьовано певну систему адміністративно-правових процедур як у сфері управління, так і в галузі адміністративної юстиції, судового контролю. Разом із тим актуальними є проблеми їх систематизації та більш широкого запровадження в практику діяльності.

Питанням адміністративного судочинства, у тому числі його принципам, присвячено публікації провідних науковців: В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрової, Б.М. Бабія, В.П. Базова, М.Т. Гаврильціва, В.М. Денисова, Н.Ю. Задираки, С.А. Каміонського, О.В. Кузьменко, М.В. Коваліва, В.В. Копейчикова, А.М. Колодія, Р.О. Куйбіди, В.К. Матвійчука, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, П.М. Рабіновича, І.Б. Стахури, В.Е. Теліпка, І.О. Хар, О.І. Харитонової, Ю.С. Шемшученка та ін. Водночас вищезазначені проблеми не одержали свого вирішення. Виходячи з цього, проведено подальше спеціальне дослідження відповідних відносин з використанням комплексного, системного підходу.

Метою статті є формування поняття і систематизація адміністративних процедур (проваджень), виділення основних їх видів та розробка концептуального підходу до визначення ролі цих проваджень у забезпеченні прав та свобод людини.

Розвиток як у міжнародно-правовому в цілому, так і в окремих країнах різноманітних правових процедур в управлінні, за допомогою яких реалізуються державна влада, взаємовідносини людей з владою, а також численні форми правового контролю (особливо судового) за діяльністю органів державного управління набуває величезного значення. Ступінь розвитку, якості юридичної регламентації зазначених процедур, особливо нормотворчої діяльності, судового контролю, адміністративної юстиції, пов'язана з розвиненістю таких феноменів, як правова держава, пріоритетність інституту прав та свобод людини, верховенства права¹.

Якщо у періоди Античності та Середньовіччя ідея якості юридичної регламентації процедур взаємодії людей з владою, забезпечення прав та свобод людини розглядалася як конкурентна до гіпотези про те, що найкращою формою державного правління є правління благонадійного диктатора², то вже Аристотель (384–322 рр. до н.е.), розглядаючи питання, що краще для володаря: правити на власний розсуд або відповідно до права, обстоював останню альтернативу, що безпосередньо пов'язана з пріоритетністю верховенства права. Він змістовно обґрунтовував необхідність правління відповідно до права, а отже, і до правових процедур, виключення саморозсуду. Тобто, у більшості своїй розуміння верховенства права зводилося до ототожнення цього принципу з благодійністю правителя.

Оцінюючи ступінь розвитку концепції пріоритетності прав і свобод людини, що містяться у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Сенека, Цицерон) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський), П.М. Рабінович зазначав, що ця концепція інтерпретувалася ними у найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи затвердженого державними органами) права «непозитивному» (негативному). Під останнім розуміються природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, моралі тощо³. Цю ж концепцію поділяє і С.П. Головатий: «верховенство права – це ідея виключно природного права, доктрини природного права, тобто – ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними»⁴. А саме з такого роду концепції випливає і обґрунтування необхідності розробки системи управлінських і контрольних проваджень.

Розглянемо наступні питання: 1) що таке адміністративне провадження і їх види; 2) які провадження можна віднести до основних; 3) які критерії розвиненості адміністративних проваджень.

Щодо поняття адміністративного провадження, то в юридичній літературі стосовно адміністративно-правових відносин вживаються, нерідко як синоніми, терміни: «адміністративне провадження», «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Так, Е.Ф. Демський пропонує визначати адміністративну

процедуру як встановлений нормами адміністративно-процесуального права порядок діяльності суб'єктів правовідносин щодо реалізації нормативно-правового регулювання у сфері державного управління та розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ⁵. О.В. Кузьменко, багато праць якої присвячено тематиці щодо адміністративного процесу та адміністративних процедур, також неодноразово досліджує співвідношення цих понять⁶. Вона вважає, що адміністративна процедура – це встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ.

У проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України (далі – АПКУ) запропоновано такі визначення:

1) адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження;

2) адміністративне провадження – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання⁷.

Виходячи із загальноприйнятого використання поняття, наданого в Толковому словарі Володимира Даля (термін «процедура» визначається як «всякое длительное последовательное дело, порядок»). Щодо терміна «процес», то в цьому ж словнику воно ототожнюється із поняттям «процедура»⁸), у «Большой советской энциклопедии» (не наводиться визначення терміна «процедура», однак надано таке визначення терміна «процес» (походить від латинського *processus* – продвижение): 1) последовательная смена состояний стадий развития; 2) совокупность последовательных действий для достижения какого-либо результата⁹, а також у «Новому тлумачному словнику української мови» (процедура визначається як офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь¹⁰) – можна погодитися з тим, що терміни «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура» можна вживати як синоніми.

Водночас поняття «адміністративний процес» доцільно розглядати у двох значеннях – у вузькому і широкому. У вузькому дане поняття можна інтерпретувати як порядок розгляду і вирішення тих чи інших справ, а у широкому значенні, як зазначається у підручниках з адміністративного права¹¹, – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально визначених справ.

Отже, адміністративне провадження являє собою систему (процесуальних) норм, що регламентують порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення того чи іншого процесу або розгляду й вирішення індивідуально конкретних справ. Адміністративне провадження можна визначити і як порядок здійснення судочинства в адміністративних судах – адміністративне судочинство.

Щодо видів адміністративного провадження, то можна виділити нормотворче провадження, реєстраційні, ліцензійні, дозвільні провадження, провадження за скаргами фізичних та юридичних осіб, провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки), адміністративне судочинство, заохочувальні провадження тощо.

Основними видами адміністративних проваджень ми вважаємо нормотворче провадження та адміністративне судочинство. Під нормотворчим провадженням розуміється система (процесуальних) норм, що регламентують порядок діяльності уповноважених суб'єктів стосовно здійснення того чи іншого процесу підготовки й прийняття нормативно-правових актів різного рівня (починаючи від законопроектів та постанов Верховної Ради України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України і закінчуючи відомчими актами (наказами, інструкціями та іншими актами міністерств, державних служб, інспекцій, агентств)), рішеннями органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій, а також локальними актами (накази, положення, правила) керівників державних підприємств, установ та організацій.

Доцільність віднесення нормотворчого провадження до числа основних зумовлюється важливістю юридичних актів у життєдіяльності суспільства, окремих її сфер. Регламентація, упорядкування відповідної процедури, введення її у чіткі процесуальні рамки слугує важливою гарантією ефективності й законності підзаконних актів, а отже, і забезпечення верховенства права, прав та свобод людини.

Нормотворчі провадження опосередковуються відповідними правовими актами. Це насамперед Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-V «Про Регламент Верховної Ради України» (коли йдеться про підготовку законопроектів та постанов Верховної Ради України)¹², а також Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»¹³. Крім того, діють Правила підготовки проєктів актів Кабінету Міністрів України, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870¹⁴, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» від 10 жовтня 2010 р., «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р.; Укази Президента України «Про Єдиний державний реєстр нормативних актів» від 27 червня 1996 р., «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України»; Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р., та Порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. тощо.

Найважливішим документом, що регулює нормотворчий процес, залишається Закон України «Про засади державної регуляторної політики...». Держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали та наділяючи органи державної влади, місцевого самоврядування та різноманітні організації відповідними обов'язками щодо здійснення регуляторної діяльності, контролює цю діяльність. Зазначені функції, виконувани державою щодо регуляторної

діяльності, утворюють самостійний напрям державної політики в сфері господарювання – регуляторну політику. «Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, – як зазначено у згаданому Законі, – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України».

Зазначений напрям державної політики знаменував, по суті, реформування всієї системи правового регулювання в галузі економіки – введення регуляторної реформи.

Якість результату будь-якої діяльності забезпечується якістю організації її процесу, а Закон України «Про засади державної регуляторної політики...» присвячений організації здійснення регуляторної діяльності – процесу прийняття правових актів та відстеження за їх ефективністю тощо. Означений Закон акцентує увагу не на самих результатах цієї діяльності (правових актах), а на виконанні певних процедур у процесі її здійснення. Це аналіз регуляторного впливу правового акта, оприлюднення його проекту, погодження із спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом, а також відстеження результативності та перегляд регуляторних актів. Результатом регуляторної діяльності (об'єктом регуляторної політики) є не будь-яке урегулювання правовими актами, а лише ефективне урегулювання. Адже за Законом України «Про засади державної регуляторної політики...», яким встановлено вимоги до цих актів шляхом визначення принципів державної регуляторної політики (принципів вдосконалення правового регулювання господарських та відповідних адміністративних відносин), є: «доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми; адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності; прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності».

Відповідність вказаним принципам регуляторної політики забезпечується саме за допомогою регламентації процесів правотворення і правозастосування (нормотворчого провадження) – шляхом виділення спеціальних процедур, що повинні виконуватися регуляторним органом при здійсненні цих процесів. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики, говориться в ст. 5 вищезазначеного Закону, включає: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстеження результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та ін.

Серед етапів процесу нормотворчої діяльності є й такі, які безпосередньо спрямовані на забезпечення прав громадян – залучення широкої громадськості до процесу нормотворення. Це етапи: оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів (цей етап також припускає врахування громадської думки, зауважень і пропозицій громадян); перегляд регуляторних актів (також з урахуванням зауважень і пропозицій громадськості); систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності¹⁵.

Таким чином, ми підійшли до відповіді на третє поставлене питання: які критерії розвиненості системи адміністративних проваджень, зокрема, нормотворчого провадження. На нашу думку, критеріями якості нормотворчого провадження є такі показники, як спрямованість адміністративних проваджень на забезпечення прав людини, повнота цих проваджень, їх дотримання тощо.

Щодо проблем нормотворчого провадження, то публічна адміністрація встановлює власні правила підготовки своїх відомчих актів, що, безумовно, ускладнює системне функціонування органів управління і тягне порушення конституційних прав, свобод та інтересів громадян. Безсистемність нормотворчого провадження обумовлюється передусім відсутністю наукового обґрунтування єдиної концепції побудови та розвитку нормотворчого провадження. Це впливає на якість регуляторних актів, а практика й досі не виробила єдиного підходу до вирішення цих процесуальних проблем.

Підбиваючи підсумки розглянутому, зазначимо, що з прийняттям Закону «Про засади державної регуляторної політики...» вперше на законодавчому рівні закріплюються вимоги до змісту відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення – технології нормотворчого провадження і правозастосування.

Водночас, на жаль, можливості цього потенційно потужного Закону в галузі побудови бажаної системи українського законодавства використовуються на практиці не повною мірою.

¹ Головатий С. Верховенство права: моногр.: у 3 кн. / С. Головатий. – К.: Вид-во «Фенікс», 2006. – LXIV; 1747 с. – С. 90.

² Пухтецька А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння / А. Пухтецька // Юридичний журнал. – 2007. – № 4. – С. 12–17.

³ Рабінович П.М. Верховенство права / П.М. Рабінович // Юридична енциклопедія. – К., 1998. – Т. 1. – С. 341–342.

⁴ Головатий С.П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти / С.П. Головатий // Українське право: Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики». – 2006. – № 1. – С. 13–14; С. 85–90.

⁵ Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с. – С. 134–135.

⁶ Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с. – С. 164–174.

⁷ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с. – С. 90.

⁸ Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. – М.: Издание книгопродавца-типографа М.О. Вольфа, 1882. – Т. 3. – 555 с. – С. 526.

⁹ Большая советская энциклопедия. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1975. – Т. 21. – 639 с. – С. 161.

¹⁰ Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. – К.: Вид-во «Аконіт», 1998. – Т. 3. – 927 с. – С. 828.

¹¹ Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 327 с. – С. 16.

¹² Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.

¹³ Про засади державної регуляторної політики...: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.

¹⁴ Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України; Постанова, Правила від 6 вересня 2005 р. № 870: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF>

¹⁵ Регуляторна політика: нові можливості. Методичний посібник. – 2-ге вид., доп. – К., 2004. – 195 с. – С. 73.

Резюме

Владимиренко І.В. Нормотворче провадження як засіб забезпечення прав та свобод людини.

Розглянуто поняття і види адміністративних проваджень. Виділено як основний їх вид нормотворче провадження. Досліджено роль останнього у забезпеченні прав та свобод людини в рамках концептуального підходу до здійснення регуляторної політики в Україні. Піддано аналізу, з метою вдосконалення, чинне нормотворче провадження. Виявлено проблеми та сформульовано пропозиції з його удосконалення.

Ключові слова: адміністративні провадження, види адміністративних проваджень, нормотворче провадження, регуляторна політика, прав та свободи людини, регуляторний акт.

Резюме

Владимиренко І.В. Нормотворческое производство как средство обеспечения прав и свобод человека.

Рассмотрены понятие и виды административных производств. Выделено в качестве основного их вид – нормотворческое производство. Исследована роль последнего в обеспечении прав и свобод человека в рамках концептуального подхода к осуществлению регуляторной политики в Украине. Подвергнуты анализу, с целью совершенствования, действующее нормотворческое производство. Выявлены проблемы и сформулированы предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: административные производства, виды административных производств, нормотворческое производство, регуляторная политика, прав и свобод человека, регуляторный акт.

Summary

Vladymyrenko I. Rulemaking proceedings as a means of human rights and freedoms.

The concept of «administrative proceedings», «administrative procedure» and «administrative process» are analyzed. It is concluded that the terms «administrative proceedings» and «administrative procedure» can be used as synonyms.

At the same time, the concept of «administrative process» should be considered in two meanings – in the narrow and broad. In the narrow given concept can be interpreted as a procedure for consideration and resolution of certain cases, and in the broad sense – it is regulated by the administrative-procedural rules of the activities of authorized entities, aimed at implementing the norms of the relevant material branches of law during the consideration and resolution of individually defined cases. It is substantiated that administrative proceedings represent a system of (procedural) norms regulating the procedure for the activities of authorized entities in relation to the implementation of a particular process or the consideration and resolution of individually-specific cases. Administrative proceedings can also be defined and as a procedure for the administration of justice in administrative courts – administrative justice.

Key words: administrative proceedings, types of administrative proceedings, norm-setting proceedings, regulatory policy, human rights and freedoms, regulatory act.