

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-14-23>

**А. В. Бойко**, здобувач кафедри  
адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

### **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ЗМІСТ КАТЕГОРІЙ ТА ЇХ СПІВВІДНОШЕННЯ (ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДИСКУСІЇ)**

*Наголошено, що конструктивна наукова дискусія забезпечує постійний невпинний розвиток адміністративно-правової доктрини, дає змогу одержати нові (часом принципово нові) результати та збагатити теоретичну основу, поглибити її. В межах цієї публікації на підставі узагальненого аналізу доктринальних джерел автором буде здійснено спробу визначити зміст категорії «адміністративний процес» та висловлено власну точку зору з приводу співвідношення цієї категорії з іншим поняттям – «адміністративна процедура».*

*Проаналізовано наукові напрями дослідження сутності адміністративного процесу (у тому числі широка концепція, управлінська концепція, юрисдикційна концепція, «судочинська»). Висловлено та аргументовано думку про хибність широкого розуміння адміністративного процесу та сформованих на його базі інших наукових підходів.*

*Підкреслено, що викладена точка зору про суть адміністративного процесу, а точніше погляд на ті правовідносини, що регулюються адміністративно-процесуальними нормами чи адміністративно-процедурними, вірно уособлює правильне (з точки зору логіки) співвідношення процесу та процедури. Доведено, що ці дві категорії (адміністративний процес та адміністративна процедура) пояснюють абсолютно різні механізми, що мають неоднакові завдання та призначення. Зокрема, адміністративний процес – судовий порядок вирішення деяких публічно-правових спорів, а адміністративна процедура (як узагальнена назва) охоплює всю діяльність публічної адміністрації – від реалізації повноважень щодо надання адміністративних послуг до застосування заходів адміністративного примусу і так далі. Іншими словами, адміністративна процедура пов'язана лише із механізмами реалізації публічною адміністрацією своїх інструментів діяльності.*

*Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, концепція, категорія, розуміння.*

#### ***A. V. Boiko. Administrative process and administrative procedure: contents of the categories and their relations (some aspects of discussion)***

*It is emphasized that a constructive scientific discussion provides for continuous development of administrative-legal doctrine, allows to obtain new (sometimes fundamentally new) results and to enrich the theoretical basis, to deepen it. Within the framework of this publication, on the basis of a generalized analysis of doctrinal sources, the author will attempt to determine the content of the category "administrative process" and express his own point of view regarding the relation of this category to another term – "administrative procedure".*

*The scientific directions of the study of the essence of the administrative process (including the broad concept, the management concept, the jurisdictional concept, the "sudichinskaya") are analyzed. The opinion about the fallacy of a broad understanding of the administrative process and other scientific approaches formed on its basis is expressed and substantiated.*

*It is emphasized that the point of view of the essence of the administrative process, and more precisely the view of those relationships that are governed by administrative procedural rules or administrative and procedural, correctly represents the correct (in terms of logic) the relationship between process and procedure. It is proved that these two categories (administrative process and administrative procedure) explain completely different mechanisms that have different tasks and purposes. In particular, the administrative process is a judi-*

© **А. В. Бойко, 2019**

*cial procedure for resolving certain public-law disputes, and the administrative procedure (as a generic name) covers all activities of the public administration (from the exercise of powers to provide administrative services to the application of administrative enforcement measures, etc.). In other words, the administrative procedure is only related to the mechanisms for the public administration to implement its tools of activity.*

Key words: *administrative process, administrative procedure, concept, category, understanding.*

**Постановка проблеми.** Структурна складність адміністративного права як галузі права багато у чому пояснюється доволі заплутаною та неоднозначно сформульованою в деяких наукових та навчальних джерелах галузевою категоріальною базою. Як відомо, численні суперечки в колі вчених-адміністративістів точаться з приводу розуміння та змістовного наповнення таких фундаментальних понять, як «система адміністративного права», «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «публічний інтерес», «публічне адміністрування», «інструменти публічної адміністрації» тощо.

З одного боку, своєрідне завершення пошуку «спільного знаменника» з означених дискусійних питань дало б змогу не тільки уніфікувати уявлення про адміністративне право як галузь права, спрямовану на забезпечення реалізації прав і свобод приватної особи в публічній сфері, але й значно спростило б його розуміння не тільки правозастосовувачами та публічними службовцями, а й студентами – майбутніми правниками. З іншого боку, конструктивна наукова дискусія, у тому числі й із вказаних аспектів, забезпечує постійний невпинний розвиток адміністративно-правової доктрини, дає змогу одержати нові (часом принципово нові) результати та збагатити теоретичну основу, поглибити її. Зокрема, в межах цієї публікації на підставі узагальненого аналізу доктринальних джерел автором буде здійснено спробу визначити зміст категорії «адміністративний процес» та висловлено власну точку зору з приводу співвідношення цієї категорії з іншим поняттям – «адміністративна процедура».

### **Наукові напрями дослідження сутності адміністративного процесу.**

Сформована ще за радянський час так звана широка концепція розуміння адміністративного процесу одержала серед сучасної спільноти вчених-адміністративістів найбільшу підтримку. Доволі цілісну картину основних ідей адептів вказаного уявлення про адміністративний процес представив у своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О.В. Муза.

Так, вчений пише, що згідно з «широкою» концепцією адміністративного процесу (О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук, С.З. Женеть, О.В. Когут, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, І.В. Панова, А.О. Селіванов, В.Д. Сорокін, С.Г. Стеценко, Г.І. Петров, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко та інших) його слід розуміти як:

- процес виконавчої та розпорядчої діяльності органів державного управління;
- як адміністративно-правотворчий процес (діяльність з прийняття нормативних адміністративних актів);
- адміністративно-правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) процес (діяльність з прийняття та виконання оперативних-розпорядчих, правонаділяючих та інших правозастосовних актів, спрямованих на організацію виконання законів та інших правових актів) та адміністративно-юрисдикційний процес (вирішення суперечок між різними суб'єктами, застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу);
- урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ;
- діяльність зі створення (зміни, призупинення, зупинення) підзаконних нормативних актів виконавчих органів публічної влади – адміністративно-нормотворчий процес; діяль-

ність вказаних органів публічного управління з реалізації прав та обов'язків індивідуальних та колективних суб'єктів у сфері управління, яка здійснюється в адміністративній формі – адміністративно-правонаділяючий процес; правозастосовча діяльність юрисдикційного правоохоронного характеру, застосування державного правового примусу в адміністративно-процесуальній формі – адміністративно-юрисдикційний процес;

– встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), провадження у справах про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень;

– вид юридичного процесу, який регламентує порядок розгляду і розв'язання конкретних адміністративних справ як діяльність, що ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, виконавчих органів держави, їхніх посадових осіб, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а у низці випадків і матеріальних норм інших галузей права;

– врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд та розв'язання адміністративних справ;

– владна діяльність відповідних органів (посадових осіб) виконавчої влади та у визначених законодавством випадках органів місцевого самоврядування й органів правосуддя, яка спрямована на розгляд та розв'язання адміністративних справ шляхом реалізації та захисту матеріальних норм не лише адміністративного, а й інших галузей права, і яка характеризується зазвичай швидкістю й економічністю;

– закріплена у нормах права послідовність та порядок дій органів державної влади, їхніх посадових осіб, необхідних для здійснення нормативно встановлених завдань та функцій.

При цьому сам О.В. Муза, хоч і визнає у такому підході певні недоліки, проте стверджує, що «широка» концепція адміністративного процесу є найбільш визнаним доктринальним підходом у науці адміністративного права, оскільки її представники висвітлюють сутність адміністративного процесу через різні сфери реалізації адміністративного матеріального правовідношення за допомогою процесуально-правових засобів. «Поділяючи зміст «широкої» концепції адміністративного процесу, – зазначає вчений, – можна уникнути наукових неточностей щодо характеристики окремих видів процесуальних правовідносин в адміністративному праві» [1, с. 12–14].

Про колосальне визнання вказаного підходу науковою спільнотою свідчить і той факт, що основні його тези підтримуються відомими та авторитетними сучасними вченими-адміністративістами. Зокрема, В.К. Колпаков підкреслює, «що саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців» [2, с. 363], а А.О. Селіванов вважає, що адміністративний процес включає сукупність послідовно здійснюваних стадій належної поведінки суб'єктів – учасників адміністративних правовідносин, за яких між ними розподіляються права і обов'язки стосовно нормативності факту як особливої властивості дійсності. Матеріальне адміністративне право, як підкреслює дослідник, відображає прагнення сторін досягти встановленої законом мети, що виступає засобом пізнання факту і становить суть процесу. Цим висновком, як вважає А.О. Селіванов, створюється передумова для широкого розуміння адміністративного процесу, що дозволяє уникнути надмір-

ного фіксування термінів правової науки, а в результаті не допустити звуження трактування процесу у вузькому юрисдикційному його розумінні [3, с. 14–15].

Вчений-адміністративіст при цьому наводить досить розгорнуту структуру такого процесу, а саме: «розгляд справ, пов'язаних з публічно-правовими відносинами; адміністративне провадження; управлінські процедури; процесуальні правила, обов'язкові для відносин органів виконавчої влади, місцевого самоврядування (посадових осіб) з іншими юридичними особами та громадянами; порядок розв'язання спірних питань в управлінській діяльності та інші різновиди правозастосовної та правовиконавчої діяльності» [3, с. 6].

С.Г. Стеценко своєю чергою пропонує дещо звужений варіант структури адміністративного процесу з такими трьома складниками: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [4, с. 44]. Підтримує саму таку «тріаду» й О.В. Муза, який дещо інакше називає вказані складники [1, с. 23].

Натомість С.Т. Гончарук обмежує зміст вказаної категорії, зазначаючи, що адміністративний процес логічно визначати як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління та адміністративного судочинства. Іншими словами, стосовно сутності і змісту адміністративного процесу, на думку С.Т. Гончарука, доцільно поєднати у цій субстанції і управлінський, і судовий її складники, взявши за основу її управлінсько-судову концепцію [5, с. 63].

Натомість О.В. Кузьменко підкреслює складну структуру вказаного різновиду юридичного процесу і можливість його розгляду як за вертикаллю, так і за горизонталлю. Щодо останнього (розгляд за горизонталлю), то вчена пропонує розглядати його як сукупність проваджень, як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємозумовлених процесуальних дій». В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [6, с. 40]. В аспекті вертикальної структури адміністративного процесу акцент уваги зосереджується на співвідношенні адміністративного процесу та адміністративного провадження як загального і часткового, цілого і частини, наявності нерозривних взаємозумовлених і системоутворюючих зв'язків і відносин між ними. При цьому кожне провадження своєю чергою складається із стадій, а вони – з етапів, і, нарешті, з процесуальних дій [6, с. 42–44].

Фактично на базі цього підходу було сформульовано більш деталізовану його «гілку» (відгалуження) – управлінську концепцію адміністративного права. Її основні положення свого часу окреслив В.Д. Сорокін, а саме: а) адміністративний процес – це юридична форма реалізації виконавчої влади (він має яскраво виражену юридично управлінську природу); б) адміністративний процес динамічний, отже, він реалізується органами виконавчої влади всіх рівнів, а у випадках, передбачених законом, й іншими суб'єктами (наприклад, суддями); в) адміністративний процес – діяльність не тільки державно-владна, а й юридична; г) адміністративний процес об'єктивно потребує «власного» регулювання, що забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальних норм; він забезпечує реалізацію й ряду інших галузей матеріального права – цивільного, фінансового, трудового, сімейного, земельного тощо; д) адміністративний процес – це не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур

виконавчої влади з правового вирішення широкого спектра індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, а й така діяльність, під час реалізації якої виникають численні правові відносини, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративно-процесуальних відносин [7, с. 197–203; 8, с. 13–14].

Відрізняється від вказаного підходу так звана юрисдикційна концепція адміністративного процесу, що набула обриси наукової течії у працях Н.Г. Саліщевої та її послідовників ще у 60-80 рр. ХХ століття, які виробили певні наукові постулати, що й сформувавши своєрідну основу «юрисдикційної концепції», а саме: а) адміністративний процес представляє собою особливий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, пов'язаний із можливістю реалізувати в примусовому порядку положення відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права і обов'язки учасників майбутнього адміністративного правовідношення; б) отождивлення понять «адміністративного процесу», «цивільного процесу», «кримінального процесу» (процес є способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які порушують правові норми); в) адміністративне провадження розглядається як явище набагато ширше, ніж адміністративний процес; г) адміністративно-процесуальні норми покликані регулювати лише розгляд спорів та застосування заходів примусу державними органами, решту ж відносин регулюють матеріальні норми [7, с. 186–190; 9, с. 19–24, 8, с. 13].

Вона, як і управлінська концепція, також активно підтримується деякими сучасними вітчизняними вченими-адміністративістами. Так, наприклад, О.І. Миколенко, розвиваючи ідеї юрисдикційної концепції, відзначає, що адміністративний процес не повинен обмежуватись тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАС України, та діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП, як це є сьогодні. Адміністративно-процесуального забезпечення, як наголошує вчений, потребують й дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів відносно приватних осіб [10, с. 18]. На його думку, адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами послідовність дій суб'єктів правозастосовчої діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами [11, с. 314–315].

Останніми роками на шпальтах юридичної літератури дедалі частіше окремі представники адміністративно-правової науки, як видається у розвиток юрисдикційної концепції, почали звертати увагу на відособленість від матеріальних та процедурних норм адміністративного права тих норм, що регулюють вирішення спорів в порядку адміністративного судочинства. Іншими словами, вчені-адміністративісти (наприклад, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, І.О. Картузова, А.Т. Комзюк, П.С. Лютіков та інші) пропонують розглядати «адміністративний процес» як категорію, що вживається лише в межах діяльності адміністративного суду.

Наприклад, В.М. Бевзенко пропонує визнати серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту такі: адміністративне (матеріальне право) – галузь права, призначення якої має полягати у врегулюванні здійснення, сприяння здійсненню фізичними і юридичними особами у публічних правовідносинах з публічною адміністрацією їх прав, законних інтересів у різних сферах суспільно-державного життя. При цьому, на думку В.М. Бевзенка, адміністративна процедура – це насамперед інститут адміністративного (матеріального) права, загальний зміст та призначення якого описується в загальній частині цієї галузі права [12, с. 58]; адміністративне процесуальне право – галузь права, яка описує послідовність і зміст захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтере-

сів публічного змісту в судовому порядку; це – галузь права, яка визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, зміст звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України) [13; 12, с. 58]. Що стосується так званого деліктного складника, то як слушно зазначає В.М. Бевзенко, він охоплюється межами саме адміністративної процедури [13, с. 60].

Негативне ставлення щодо одночасного існування судового і так званого управлінського адміністративного процесу висловлює і В.П. Тимошук. На думку вченого, нерациональним є використання категорії «адміністративний процес» у так званому широкому значенні, оскільки не коректно вживати один термін на позначення принципово відмінних явищ – адміністративного судочинства і діяльності адміністративних органів [14, с. 18].

Свою чергою більш жорстко з приводу явної хибності широкого розуміння адміністративного процесу висловлюється Р.С. Мельник. Вчений наголошує, що в обґрунтування так званої «широкої» концепції адміністративного процесу її авторами покладено винятково висновки (наукові концепції), сформульовані або за радянських часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права [15, с. 289]. Як зазначає Р.С. Мельник, інститут адміністративної юстиції, пройшовши досить довгий трансформаційний шлях у межах системи вітчизняного адміністративного права, також набув ознак цілісної галузі права, які дозволяють йому зайняти самостійне місце у системі національного права [15, с. 293].

Із сказаним не погоджується О.І. Миколенко, який зауважує, що «...якщо адміністративне судочинство виділиться в самостійну галузь права, то це буде остаточним ударом по класифікації норм права на матеріальні і процесуальні, оскільки в рамках адміністративного права залишиться величезний масив процесуальних норм [16, с. 92].

Враховуючи обрану в цій роботі тематику та важливість відповіді на поставлені питання, вважаємо за необхідне також долучитися до дискусії щодо змісту категорії «адміністративний процес». По-перше, доволі значна кількість вчених вважають, що процес та процедура співвідносяться як ціле та частина, що, на нашу думку, є дещо штучно сгенерованою науковою гіпотезою. Звернемося до етимології та тлумачення вказаних слів. Відповідно до тлумачного словника сучасної української мови слово «процес» (лат. *processus* – рух) означає: 1) послідовну зміну станів або явищ, що відбуваються закономірним порядком; хід розвитку чого-небудь. Сукупність послідовних дій, засобів, спрямованих на досягнення певного наслідку; 2) активний розвиток хвороби; 3) розгляд судової справи; сама судова справа. Визначений законом порядок діяльності слідчих і судових органів під час розгляду судових справ певного роду [17, с. 1179]. «Процедура» (від от лат. *procedo* – просуваюсь) – 1) офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь. Ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь (розмовн.); 2) у програмуванні – блок з формальними параметрами або без них, виконання якого відбувається після приведення його до стану готовності до виконання; 3) лікувальний захід, переважно призначений лікарем [17, с. 1179].

Спільним між вказаними категоріями є загалом тільки те, що ними позначається певна сукупність дій, спрямована на досягнення певного результату чи наслідку. Однак з цього зовсім не випливає, що процедура є складовою частиною процесу, або те, що процес є більш широкою категорією, ніж процедура. Як мінімум етимологічних чи філологічних передумов для цього немає. До речі, вказана спільна їх ознака ставить під сумнів й іншу (досить суперечливу) думку про те, що ці поняття різняться між собою як статичне та динамічне. Зокрема Т.О. Гуржій та О.В. Кузьменко пишуть, що якщо явище процесу – це передусім динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, то процедура являє собою ніщо інше, як дискретність (роздільність, переривистість) такого руху, є яви-

шем, наділеним часовою динамікою [18, с. 137]. На нашу думку, немає жодних підстав вважати процедуру (тим більше адміністративну) статичним явищем, оскільки вона відбувається в певному порядку, алгоритмі, що передбачає перехід від однієї стадії до іншої, а внаслідок досягнення кінцевого етапу зазвичай відбувається ще й трансформація чи модифікація статусу учасників відповідних правовідносин, що підтверджує «рухливість» відповідних правовідносин. Іншими словами, і процес, і процедура – явища динамічні. До речі, так само вважає й О.І. Миколенко, який не підтримує вказаних ідей Т.О. Гуржія та О.В. Кузьменко [11, с. 240].

По-друге, зазначимо, що у вищенаведеному аспекті дискусії наша точка зору повною мірою співпадає з думками Р.С. Мельника, який абсолютно точно підкреслює, що розуміння концепції адміністративного процесу в європейських державах зовсім інакше, ніж в радянській та пострадянській правовій літературі. «Її особливість, – як пише вчений, – порівняно з радянською теорією полягала у тому, що адміністративно-процесуальне право, тобто сукупність норм, які регламентували порядок розгляду публічних спорів в адміністративних судах, розглядалося винятково через призму самостійної галузі публічного права, яка існувала та розвивалася паралельно з галуззю адміністративного права. <...> Наприклад, у німецькій теорії адміністративного права виникло декілька термінів, за допомогою яких вчені почали відмежовувати принципово різні види діяльності відповідних органів держави. Так, для позначення діяльності органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, пов'язаної із застосуванням матеріальних норм публічного, насамперед адміністративного права, у правовий обіг було введено поняття «адміністративна процедура» (Verwaltungsverfahren). Натомість процесуальна діяльність адміністративних судів визначалася через дефініцію «адміністративний процес» (Verwaltungsprozeß)» [15, с. 290].

По-третє (яке, тісно пов'язане із попереднім доводом), на нашу думку, не зовсім коректне розуміння адміністративного процесу як всеохоплюючого явища в тому числі пояснюється й історичними традиціями, що сформувалися у Радянському Союзі щодо нормотворення, здійснення державного управління та вирішення публічних спорів зазвичай в позасудовому порядку. Зокрема, як слушно у цьому контексті зазначається в новітній юридичній літературі, зміст радянської концепції адміністративного процесу полягає у тому, що він «...є категорією, у межах якої знаходить прояв процесуальна діяльність, пов'язана із застосуванням матеріальних норм адміністративного права, причому незалежно від того, хто їх застосує – суб'єкти публічної адміністрації або адміністративні суди. Подібне ставлення до адміністративного процесу сформувалося у радянській адміністративно-правовій науці у другій половині ХХ ст., тобто у період активного розвитку суто радянського праворозуміння та формування суто радянського адміністративного права, якому на ті часи вдалося вже повністю позбутися від нашарувань дореволюційних та зарубіжних правових концепцій. Переломним моментом у цьому плані, як відомо, стала Перша Всесоюзна нарада з питань радянської держави та права, матеріали якої й заклали підвалини теорії радянського адміністративного права. Зокрема, було висловлено твердження про безконфліктний характер адміністративно-правових відносин, що виникали між посадовими особами та громадянами» [19, с. 137; 15, с. 288].

По-четверте, якщо аналізувати (за логікою широкого розуміння) зміст адміністративних правовідносин, які виникають у сфері публічного адміністрування, то вони фактично майже усі регулюються переважно процесуальними нормами права. За таких обставин постають питання до тих представників вказаної концепції, які наполягають на тому, що адміністративно-процесуальне право<sup>1</sup> є самостійною галуззю права. Який же у такому разі залишається

---

<sup>1</sup> Як система юридичних норм, якими регламентуються державно-владні організуючі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми по застосуванню норм відповідних матеріальних галузей права [20, с. 168].

відсоток норм власне адміністративного права, «задіяних» у регулюванні відносин, що виникають у сфері публічного адміністрування? Чи не втрачає у такому випадку адміністративне право значну (якщо не всю) частину свого предмета, якщо нормами адміністративно-процесуального права «обслуговуються» так звані контрольні, реєстраційні, атестаційні, дозвільні провадження, провадження за заявами та пропозиціями громадян, провадження із застосування адміністративно-попереджувальних заходів, провадження із застосування заходів адміністративного припинення, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження по скаргах осіб і так далі?<sup>2</sup>

Вбачається, що відповідь на ці питання лежить на поверхні, а вказані норми, на нашу думку, не є процесуальними по своїй суті. Іншими словами, досить значна кількість вчених-адміністративістів бачать процес там, де його нема. Адміністративно-процесуальними відносинами, таким чином, є лише ті, в яких приймає участь суд як лідируючий суб'єкт в адміністративному судочинстві, в порядку якого й вирішуються публічно-правові спори. Звісно, у такому разі постає інше, цілком логічне питання – а що ж тоді робити із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, які розглядаються судом? Здається, що попереднім висновком ми «загнали себе у глухий кут» цієї дискусії? Однак це не так, тому що відповідь на вказане питання лежить у площині іншої дискусії – про зміст деліктного складника адміністративного права. Ми ведемо мову про те, що для правильного та логічного розуміння як системи адміністративного права, так і системи адміністративного процесу важливо усвідомити, що необхідно чітко та правильно визначити зміст та межі адміністративно-деліктних норм. Зокрема, ми переконані у тому, що наразі доволі значна кількість складів адміністративних проступків, що міститься у Кодексі України про адміністративні правопорушення, не мають безпосереднього відношення до адміністративного права як галузі, що фактично регулює правовідносини, які виникають у сфері публічного адміністрування.

У нашому розумінні, адміністративний делікт – це дія або бездіяльність, напряму пов'язана із порушенням правил та стандартів, встановлених публічною адміністрацією, в якому відсутні ознаки кримінального проступку або кримінального злочину<sup>3</sup>. Наприклад, такими правилами є: правила дорожнього руху, різноманітні правила експлуатації усіх видів транспорту, встановлені стандарти охорони праці, екологічні нормативи, правила ядерної та радіаційної безпеки, стандарти та правила будівництва тощо.

При цьому єдиним юрисдикційним суб'єктом, тобто уповноваженою на застосування адміністративних стягнень особою, має бути той орган публічної адміністрації, який це правило встановив. Порядок притягнення має визначатись Законом України «Про адміністративну процедуру», який у тому числі має передбачити й адміністративну процедуру оскарження рішення про накладення адміністративного стягнення. При цьому це не виключає права особи, яка була притягнута до відповідальності, оскаржити вказане рішення в порядку адміністративного судочинства. Отже, порядок притягнення до адміністративної відповідальності визначається адміністративно-процедурними нормами, а судова процедура оскарження рішення суб'єкта публічної адміністрації про накладення адміністративного стягнення регулюється винятково Кодексом адміністративного судочинства України.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таке уявлення про суть адміністративного процесу, а точніше погляд на ті правовідносини, що

---

<sup>2</sup> Справедливим буде зазначити, що не всі прихильники широкого розуміння адміністративного процесу ствердно говорять про галузеву відособленість його норм, а відповідно, систематизують їх сукупність лише на рівні підгалузі адміністративного права.

<sup>3</sup> Звісно, остаточною крапку у вирішенні цього питання, на нашу думку, має поставити остаточне запровадження інституту кримінального проступку, який, у нашому розумінні, має увібрати у себе й частину тих адміністративних правопорушень, що не мають відношення до сфери адміністративного права.

регулюються адміністративно-процесуальними нормами чи адміністративно-процедурними, вірно уособлює правильне (з точки зору логіки) співвідношення процесу та процедури, яка своєю чергою є визначеним законодавством порядком здійснення адміністративного провадження як сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям і в необхідних випадках виконанням прийнятого адміністративного акта [21]. Іншими словами, адміністративна процедура пов'язана лише із механізмами реалізації публічною адміністрацією своїх інструментів діяльності і тому цілком логічним стає висновок про те, що ці дві категорії (адміністративний процес та адміністративна процедура) пояснюють абсолютно різні механізми, що мають неоднакові завдання та призначення. Так, адміністративний процес – судовий порядок вирішення деяких публічно-правових спорів, а адміністративна процедура (як узагальнена назва) охоплює всю діяльність публічної адміністрації – від реалізації повноважень щодо надання адміністративних послуг до застосування заходів адміністративного примусу і так далі.

### Список використаних джерел:

1. Муза О.В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія. Київ, «Четверта хвиля, 2015». 320 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Національна академія внутрішніх справ України / Валерій Костянтинівич Колпаков. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
3. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 68 с.
4. Стеценко С. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–46.
5. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній вітчизняній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 60–64.
6. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : Навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
7. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. 571 с.
8. Кукурудз Р.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 213 с.
9. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. Санкт-Петербург : Изд-во Юридического института, 2002. 474 с.
10. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис...на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2010. 44 с.
11. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 444 с.
12. Бевзенко В.М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56–62.
13. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 11.

14. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
15. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
16. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків, «Одиссей» 2010. 336 с.
17. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
18. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
19. Егоров П.Ю. Становление советского административного права (1917–1940). Ульяновск : ИПК «Ульяновский Дом печати», 2006. 160 с.
20. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права : монографія. Львів : «Національна академія внутрішніх справ», 2004. 232 с.
21. Про адміністративну процедуру: Проект Закону № 9456 від 28.12.2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307).