

## СПІВВІДНОШЕННЯ ПРОЦЕДУРНОЇ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ПРОЦЕДУРУ»

**Біла В. Р.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
головний науковий співробітник (наукової установи)  
Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки  
та судових експертиз Служби безпеки України  
ORCID ID 0000-0002-8201-219X  
e-mail: bilaviktorii21@gmail.com*

**Біла В. Р., Співвідношення процедурної та процесуальної форм діяльності публічної адміністрації у контексті Закону України «Про адміністративну процедуру».**

У статті розглянуто питання сутності процедурної та процесуальної форми діяльності публічної адміністрації у контексті прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Розкрито основні відмінності процедурної та процесуальної правової форм. Остання внаслідок наявності стадій може викликати настання юридичного наслідку і до остаточного вирішення справи, наприклад, по завершенню конкретної стадії розгляду справи. В той час як процедурна форми здатна викликати юридичний наслідок лише на кінцевому етапі її реалізації. Зазначено, що обов'язковим елементом процесуальної форми є стадія доказування обставин справи. На підставі аналізу ознак та співвідношення процесуальної та процедурної форми обґрунтовано тезис, що у сфері публічного управління та адміністрування існують дві самостійні різновиди процесуальної правової форми: адміністративне судочинство та адміністративне провадження. Галузевим різновидом процедурної форми в адміністративному праві названо адміністративну процедуру. Доведено недоцільність розмежування понять адміністративної процедури та адміністративного провадження за ознакою статичності і динаміки. Як галузеві різновиди категорій вищого порядку (процедурної та процесуальної форм відповідно), ці поняття можуть і повинні бути розрізнені саме за родовими ознаками. Наголошено, що адміністративна процедура та адміністративне провадження є видовими поняттями різних за змістом категорій, а намагання встановити родово-видові зв'язки між цими поняттями до низки логічних суперечностей. Ці протиріччя проаналізовано на прикладі Закону України «Про адміністративну процедуру». Вказано на основні проблемні питання, вирішення яких необхідне до набуття чинності цим законом. З'ясовано, коло відносин, що повинні отримати процесуальну форму в адміністративному праві. Водночас наголошено, що адміністративне судочинство є самостійним видом процесуальної форми діяльності судів і не повинне розглядатись частиною теорії процесуально-процедурних форм діяльності публічної адміністрації. Підкреслено відмінності між теоретичними та нормативними конструкціями процесуальної та процедурної правової форми. Зазначено, що їх помилкове ототожнення заважає побудові теорії адміністративно-процедурного права, викликає дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура».

**Ключові слова:** правова форма, адміністративна процедура, адміністративний процес, адміністративне провадження, ознаки, доказування.

**Біла В. Р., Correlation of procedural and procedural forms of activity of public administration in the context of the Law of Ukraine «On administrative procedure»**

The article examines the essence of the legal procedural and legal proceedings form of public administration activity in the context of the adoption of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». The main differences of legal procedural and legal proceedings forms are revealed. The latter, due to the presence of stages, can cause the onset of a legal consequence even before the final resolution of the case, for example,

after the completion of a specific stage of the case. While the procedural form can cause a legal consequence only at the final stage of its implementation. It is noted that a mandatory element of the legal proceedings form is the stage of proving the circumstances of the case. Based on the analysis of the features and correlation of the procedural and legal proceedings form, the thesis is substantiated that in the field of public management and administration there are two independent varieties of the legal proceedings form: administrative justice and administrative proceedings. Administrative procedure is a branch type of procedural form in administrative law. The impracticality of distinguishing between the concepts of administrative procedure and administrative proceedings on the basis of statics and dynamics has been proven. As branch varieties of higher-order categories (procedural and legal proceedings, respectively), these concepts can and should be distinguished precisely by generic features. It is emphasized that administrative procedure and administrative proceedings are specific concepts of different content categories, and attempts to establish generic-specific connections between these concepts lead to a number of logical contradictions. These contradictions are analyzed on the example of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». The main problematic issues, the solution of which is necessary before the entry into force of this law, are indicated. The circle of relations that should receive the legal proceedings form in administrative law has been clarified. At the same time, it was emphasized that administrative justice is an independent type of legal proceedings form of court activity and should not be considered part of the theory of procedural forms of public administration activity. Differences between theoretical and normative constructions of procedural and legal proceedings forms are emphasized. It is noted that their mistaken identification hinders the construction of the theory of administrative-procedural law, causes discussions about the relationship between the categories «administrative process», «administrative proceedings», «administrative procedure».

Keywords: legal forms, administrative procedure, administrative process, administrative proceedings, features, proof stage.

**Постановка проблеми.** 17 лютого 2022 року був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон № 2073-IX), що набуде чинності у грудні 2023 року. Цей законодавчий акт врегулює відносини публічної адміністрації із фізичними та юридичними особами у різних сферах суспільного життя [1]. Важливість і своєчасність прийняття нормативного акта, що встановлюватиме процедурну форму діяльності публічної адміністрації у відносинах із невладними суб'єктами є беззаперечною.

Однак, сам зміст процедурної форми діяльності публічної адміністрації, встановлений у Законі № 2073-IX викликає окремі застереження. Детальна критика підходів суб'єктів законодавчої ініціативи у врегулюванні загальної адміністративної процедури викладена у зауваженнях Головного юридичного управління [2], а також низці наукових публікаціях.

**Стан дослідження проблеми.** Питання адміністративної процедури та процедурно-процесуальної форми діяльності публічної адміністрації постійно перебувають у фокусі уваги науковців та фахівців у галузі права. Дослідниками вивчалися різні аспекти процедурної та процесуальної форми в адміністративному праві України. Головними напрямками досліджень у цій сфері варто назвати: 1) проблематику співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративне провадження»; 2) зміст та юридичну конструкцію адміністративної процедури; 3) формування теорії адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права; 4) дослідження змісту адміністративних процедур та адміністративних проваджень у різних сферах суспільного життя тощо. Звісно, ці напрями є умовними, а більшість досліджень з питань процедурної форми діяльності публічної адміністрації, проведених в Україні, є комплексними і відображають позицію авторів, як правило, по декільком із зазначених питань. Така ситуація є цілком природною, оскільки вирішити питання щодо сутності і змісту інституту «адміністративна процедура» в адміністративному праві не можливо без врахування інших аспектів розвитку теорії адміністративного права і процесу.

Названі питання були висвітлені у працях О. І. Миколенка [3], Р. Миронюка [4], Д.В. Суценка [5], В.П. Тимощука [6], А.А. Шарої [7], А. М. Школика [8] та інших.

Варто зазначити, що у Законі № 2073-IX відображено підхід науковців щодо «статики» адміністративної процедури та «динаміки» адміністративного провадження, сформульованого у працях. У свою чергу О. І. Миколенко заперечує розуміння процедури виключно як статичного явища. Вчений вказує, що процедура завжди перебуває у динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. Відтак, адміністративна процедура залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною

метою, тобто поняттям «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого розвитку в поняттях «статичних» [3, с. 216]. Цей підхід вимагає додаткового дослідження відмінностей адміністративної процедури та адміністративного провадження на рівні їх юридичних конструкцій.

Так само бачимо і формування законодавчого підґрунтя для розмежування адміністративного процесу та адміністративного провадження, що формувався у працях О. О. Мандюка [9, с. 110-111, 114-115] та А. М. Школика; [8, с. 190]. Вченими заперечується використання терміну «адміністративний процес» для позначення діяльності публічної адміністрації, враховуючи вживаність терміну «процес» в інших галузях процесуального права для термінування діяльності судів зі здійснення правосуддя. Тому процесуальну форму діяльності публічної адміністрації пропонуються визначати через поняття «адміністративна процедура». Підхід щодо термінологічного розмежування діяльності органів публічної адміністрації та адміністративних судів, було підтримано і Р. В. Миرونюком. Вчений відзначає, що: «судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації є настільки різними явищами, що не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають прикметники, що відображатимуть функціональну належність: судовий, управлінський, правоустановчий, деліктний [4, с.7-8].

Вчений погоджується із необхідністю відмінного термінування порядку розгляду справ в адміністративному суді та органами публічної адміністрації. В той же час наголошує, що судовий, управлінський, правоустановчий, деліктний порядки вирішення адміністративних справ є настільки різними, що повинні отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала жодного різночитання і була б чіткою та однозначною» [4, с.7-8]. Закон № 2073-IX, нажаль, не відобразив цього підходу і фактично встановив процедурну форму як для розгляду справи про адміністративні правопорушення, так і справ щодо прийняття нормативні актів, або надання адміністративних послуг.

З цього приводу були висловлені зауваження і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України, однак у іншому контексті. Зокрема зазначено, що належна реалізація положень законопроекту № 3475 потребує концептуального осмислення щодо одночасного внесення відповідних змін до законодавчих актів України. З огляду на положення частини восьмої статті 90 Регламенту Верховної Ради України, такі зміни мали б викладатися у розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному йому ініціатором окремому законопроекті. Натомість всупереч зазначеному положенню Регламенту пунктом 8 розділу IX проекту Кабінету Міністрів України надається доручення «протягом дванадцяти місяців з дня опублікування цього Закону ... подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом» [2].

Отже, незважаючи на сприйняття багатьох напрацювань вчених щодо поняття, змісту та конструкції адміністративної процедури, залишається невирішеними низка питань, що можуть негативно вплинути на процес правозастосування.

Відповідно, метою нашого дослідження є аналіз проблемних аспектів процедурної форми діяльності публічної адміністрації, визначеної Законом № 2073-IX, та окреслення шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж перейти до аналізу проблем законодавчого врегулювання загальної адміністративної процедури, вкажемо про необхідність формування загально-теоретичних підходів до розуміння співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура». Розмежування цих понять лежить у площині усвідомлення змісту та відмінностей процесуальної та процедурної форми діяльності публічної адміністрації, а також розуміння їх сутності як теоретичних конструкцій, що відображають найголовніші ознаки цього юридичного явища і можуть мати галузеві модифікації. Так, очевидними є відмінності нормативної конструкції процесуальної форми у господарському та кримінальному судочинстві, так само як і відмінності нормативної конструкції процедурної форми під час вчинення нотаріальних дій та надання адміністративних послуг.

Узагальнюючі підходи О. І. Миколенка [4] та Д. В. Суценка [5] до особливостей процесуальної і процедурної форми можемо стверджувати наступне. Якщо послідовність актів-дій об'єднана в етапи та стадії, що здійснюються послідовно, циклічно, стадійно, за певними фазами, то йдеться про процесуальну форму. Значення стадій та етапів для змісту процесуальної форми полягає в їх відносній автономності та можливості досягти певних юридично значимих результатів по завершенню кожного з них [10, с. 301-302]. Крім того, діяльність, здійснювана у процесуальній формі, може бути зупинена на кожній стадії і при цьому викликати юридичний наслідок. Так само діяльність може бути відновлена з тієї стадії, з якої була призупинена.

Якщо ж акти-дії здійснюються за певним алгоритмом, послідовністю, однак не об'єднані у відносно автономні етапи та стадії, то доцільно говорити процедурну форму. В процедурній формі виділення етапів та стадій можливе лише для усвідомлення послідовності дій і формування типової нормативної конструкції, а юридичний результат досягається лише по завершенню виконання всіх передбачених її структурою дій [10, с. 301-302].

Варто звернути увагу на ще одну відмінність процесуальної та процедурної форми. Так, юридичний процес розглядають як правову форму діяльності, що завжди пов'язана з розглядом юридичних справ, предметом яких є правопорушення або спір про право [12, с. 23]. Відповідно, обов'язковим елементом процесуальної форми є стадія доказування обставин справи, в той час як процедурна форма таким елементом не володіє, принаймні у якості обов'язкового.

Фактично у публічно-управлінських відносинах наявні дві нормативні конструкції процесуальної форми – адміністративний процес та адміністративне провадження. Перша реалізується адміністративними судами, друга – органами публічної адміністрації.

З аналізу нормативного матеріалу вбачається, що поняття юридичного процесу та юридичного провадження співвідносяться як ціле та часткове. Так, адміністративний процес зі здійснення адміністративного судочинства включатиме адміністративне провадження у судах першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження тощо. І в цьому проявляються категоріальні властивості процесуальної форми: здатність структурувати та об'єднувати в єдиний алгоритм активність суб'єктів права. В той же час аналогічна потреба виникає і стосовно упорядкування діяльності публічної адміністрації у відносинах із фізичними і юридичними особами. Цю роль виконує адміністративна процедура, загальні вимоги щодо якої встановлені Законом № 2073-ІХ. Однак в низці випадків необхідне застосування процесуальної форми, а саме тоді, коли для вирішення справи необхідне збір, вивчення та оцінка доказів. Спрощена процесуальна форма діяльності публічної адміністрації і повинна розумітись як адміністративне провадження. За такого підходу цілком логічними виглядають законодавчі визначення понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження».

Зауважимо, що обидва ці поняття є «динамічними» утвореннями, однак адміністративне провадження внаслідок наявності стадій може продукувати юридичний результат і до прийняття рішення у справі, а його елементи (стадії та етапи) здатні самостійно зумовлювати настання юридично значимих результатів. Зі свого боку, адміністративна процедура здатна викликати юридичний наслідок лише на кінцевому етапі реалізації як цілісне правове явище [10, с. 301-302].

Отже, цілком доцільно у низці випадків формувати нормативну конструкцію адміністративного провадження за аналогією судового процесу. В. П. Тимошук аналізуючи Законопроект № 3475, що став основою для прийняття Закону № 2073-ІХ зазначає про висловлення експертною спільнотою зауваження щодо подібності адміністративної процедури до судового процесу [12] Вченим підтримано такий підхід до формування юридичної конструкції адміністративної процедури, а також вказано, що «...схожі із судовим процесом елементи стосуватимуться вкрай незначної кількості справ. Вони застосовуватимуться у випадку, якщо існуватиме загроза ухвалення негативного для особи рішення, і при цьому, як правило, вже йдеться про справи, що стосуються великої кількості осіб із протилежними інтересами» [12, с. 36]. Погоджуємось із необхідністю встановлення у низці випадків процесуальної форми для прийняття рішень публічною адміністрацією, однак зауважимо про необхідність уточнення переліку адміністративних справ, що розглядаються та вирішуються у цій формі.

Так, Н. Б. Писаренко зауважує про доцільність встановлення процесуальної форми для розгляду конфліктів, а саме у разі скоєння адміністративних правопорушень; учинення особами, що перебувають на публічній службі, дисциплінарних проступків; а також при виникненні суперечок між фізичними або юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, розв'язання яких відбуватиметься в позасудовому порядку [11, с. 23].

Таким чином форма адміністративного провадження повинна бути встановлена для деліктних проваджень та адміністративного оскарження.

При чому, у Законі № 2073-ІХ доцільно передбачити можливості встановлення особливостей нормативної конструкції адміністративно-деліктних проваджень, що не суперечитимуть цьому Закону. Зокрема йдеться про можливості застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у справах про порушення митних правил тощо. Також звернемо увагу, що п. 2 ч. 2 ст. 1 Закону № 2073-ІХ зі сфери дії норм про загальну адміністративну процедуру включає правовідносини, що виникають під час застосування законодавства про захист економічної

конкуренції (крім справ про надання дозволів та висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання). Відповідно, на відміну від, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції розглядатимуться згідно зі спеціальними правилами, встановленими 11 січня 2001 року № 2210-III Законом України «Про захист економічної конкуренції». Причому провадження у справах про адміністративні правопорушення, у справах про порушення митних правил, застосування штрафних (фінансових) санкцій за порушення податкового законодавства, порядку застосування реєстраторів розрахункових операцій, порушення законодавства у галузі виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення законодавства у сферу електронних комунікацій повинні здійснюватись відповідно до норм Закону № 2073-IX.

Загалом неузгодженості та невизначеності нормативної конструкції адміністративно-деліктних проваджень, що виникли у зв'язку із прийняттям Закону № 2073-IX, можуть бути вирішені через прийняття Кодексу України про адміністративні проступки, розробка та внесення розгляд якого на розгляд Верховної Ради України не пізніше травня 2023 року доручене Кабінету Міністрів України згідно з пп. 4 п. 3 розділу II Прикінцеві та перехідні положення Закону України 21 квітня 2022 року № 2215-IX «Про дерадянізацію законодавства України» [13].

Висновки і пропозиції. Прийняття Закону № 2073-IX повинне було поставити крапку у теоретичних дискусіях щодо поняття, змісту та співвідношення таких категорій, як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура». Вже на сьогодні є очевидною необхідність у сприйнятті доктриною адміністративного права існування окремої самостійної галузі – адміністративного процесуального права, що регулює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Водночас, потребує подальших наукових розробок теорія адміністративно-процедурного права. Проблематика співвідношення вищезгаданої тріади термінів може бути вирішена через усвідомлення поняття, ознак, відмінностей та юридичної конструкції процедурної та процесуальної форми. Процесуальна форма може мати нормативну конструкцію адміністративного судочинства (для адміністративних судів) та адміністративного провадження (для органів публічної адміністрації). Зауважимо, емпіричне підґрунтя для такого висновку вже наявне. Так, при розгляд справ про адміністративні правопорушення судами здійснюється як раз у формі адміністративного провадження, тоді як розгляд інших категорій справ у формі судочинства.

Закон № 2073-IX врегулював процедурну форму діяльності публічної адміністрації. Водночас, спроба охопити одним законодавчим актом і процесуальної форми діяльності публічної адміністрації (адміністративного провадження), призводить до виникнення низки логічних протиріч, що можуть і повинні ставати предметом наукової дискусії. Частина з цих неузгодженостей можливо вирішити через прийняття Кодексу України про адміністративні проступки.

#### Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
2. Зауваження до проекту Закону України про адміністративну процедуру (реєстр. № 3475). URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3475&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3475&skl=10)
3. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
4. Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 4–10.
5. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис... кан. юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.
6. Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. №10. С. 28-43.
7. Шарая А.А. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019 № 2. С. 171-175
8. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2014. Випуск 59. С. 185–193

9. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.
10. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 447 с.
11. Писаренко Н.Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1. URL : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/432-administratyvnyy-protses-ta-administratyvne-sudochynstvo-do-pytannya-pro-spivvidnoshennya-pravovykh-katehoriy-pysarenko-n-b>
12. Тимощук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. №10. С. 28-43. С. 30
13. Про дерадянiзацiю законодавства України : Закон України вiд 21 квітня 2022 року № 2215-IX URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#n318>.