

УДК 342.9(477)  
DOI <https://doi.org/10.32782/2078-3566-2024-4-08>

**Віталій КАЛЬНИК<sup>®</sup>**

кандидат юридичних наук, суддя  
(Дніпропетровський окружний адміністративний суд,  
м. Дніпро, Україна)  
[kalnyk.v.v@gmail.com](mailto:kalnyk.v.v@gmail.com)

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ В СУЧАСНОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню сучасних концептуальних підходів до розуміння адміністративної процедури. Звернено увагу, що поза межами сучасних досліджень залишилися питання розуміння змісту адміністративних процедур в адміністративному праві України з урахуванням сучасних процесів державотворення і праворозуміння. Обґрунтовано, що аналіз концептуальних підходів до розуміння адміністративного процесу та адміністративної процедури в українському праві демонструє складність та багатогранність цього явища, що вимагає подальших досліджень та вдосконалення законодавства у цій сфері. Зазначено, що адміністративні процедури є однією з ключових правових категорій, що відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування державного апарату та захисту прав громадян. Наголошено, що у сучасному світі, де державне управління постійно ускладнюється, питання впровадження чітких та прозорих адміністративних процедур набуває особливої актуальності. Пропонується під адміністративною процедурою слід розуміти визначений законом порядок дій органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямований на розгляд, вирішення і правозастосування справ, який включає обов'язкові етапи та забезпечує прозорість, доступність та дотримання прав і законних інтересів усіх учасників процесу. Зроблено висновок, що поняття «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» часто використовуються в адміністративному праві, але їх співвідношення може змінюватися залежно від концептуальних підходів до процесів правотворення і державотворення. Доведено, що адміністративна процедура є специфічною частиною адміністративного процесу, що визначає деталі та порядок виконання конкретних адміністративних дій.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, концептуальний підхід, поняття, розуміння.

**Постановка проблеми.** Адміністративні процедури є однією з ключових правових категорій, що відіграють важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування державного апарату та захисту прав громадян. У сучасному світі, де державне управління постійно ускладнюється, питання впровадження чітких та прозорих адміністративних процедур набуває особливої актуальності. В Україні в контексті євроінтеграційних процесів та необхідності реформування державних інституцій дослідження сутності адміністративних процедур є не лише актуальним, а й надзвичайно важливим.

Адміністративні процедури, будучи чітко регламентованими, дають змогу державним органам діяти швидко і злагоджено. Це особливо важливо в умовах реформ, коли необхідно забезпечити оперативність та прозорість управлінських рішень. Громадяни повинні мати чітке розуміння своїх прав та обов'язків, а також процедур, через які вони можуть звертатися до державних органів. Це сприяє підвищенню довіри до держави та її інституцій. Упровадження прозорих адміністративних процедур є важливим елементом боротьби з корупцією. Коли процедури зрозумілі і доступні, це зменшує можливості для зловживань із боку державних службовців.

Указані обставини зумовлюють актуальність з'ясування сутності та правової природи адміністративних процедур у сучасному адміністративному праві України.

© В. Кальник, 2024  
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-8849-084X>

**Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Проблематику, пов'язану з розглядом та аналізом сутності адміністративних процедур у науці адміністративного права, досліджували такі вчені, як В. Бевзенко, А. Комзюк, В. Колпаков, О. Кузьменко, Т. Мінка, О. Миколенко, Л. Наливайко, В. Стефанюк, М. Тищенко та ін. Поряд із цим поза межами досліджень залишилися питання концептуальних підходів до розуміння змісту адміністративних процедур в адміністративному праві України з урахуванням сучасних процесів державотворення і праворозуміння.

**Метою статті** є висвітлення концептуальних підходів до розуміння змісту адміністративних процедур у сучасному адміністративному праві України.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо звернутися до науки адміністративного права, то слід зазначити, що поняття «адміністративна процедура» науковцями тлумачиться по-різному, різні погляди склалися у науці стосовно розуміння співвідношення понять «адміністративна процедура» та «адміністративний процес».

У сучасній адміністративно-правовій науці існують три основні концептуальні підходи до розуміння адміністративного процесу: управлінський, юрисдикційний та судовий. Кожен із них має своїх прихильників та особливості і визначає місце адміністративної процедури в адміністративному праві.

Управлінський підхід, який підтримують такі науковці, як В. Авер'янов, О. Бандурка, М. Тищенко, В. Колпаков, О. Кузьменко, Т. Мінка та ін., розглядає адміністративний процес як комплексну діяльність, що охоплює прийняття індивідуальних та нормативних актів управління. Професори О. Бандурка та М. Тищенко підходили до визначення адміністративного процесу крізь призму прийняття як індивідуальних адміністративних актів, так і нормативних актів управління [2, с. 16]. Наприклад, Т. Мінка розглядала процес як урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органами державної влади, а в передбачених законодавством випадках – іншими уповноваженими на те органами [1, с. 13]. Цітаінші вчені – прихильники такого підходу розглядають адміністративний процес як більш широке поняття, яке включає у себе й адміністративні процедури.

Отже, широке розуміння адміністративного процесу дає змогу розглянути адміністративний процес як широкий комплекс діяльності, що включає всі аспекти публічного адміністрування публічних органів влади, – від прийняття рішень до реалізації адміністративних актів. Це концептуально є ширшим і охоплює різні етапи управлінської діяльності [6]. У цьому підході адміністративна процедура є частиною адміністративного процесу. Вона визначає конкретні етапи та правила, що регулюють процес прийняття рішень та виконання адміністративних актів. Тобто адміністративна процедура є складовою частиною адміністративного процесу, яка регулює деталі та порядок виконання процесуальних дій.

Юрисдикційний підхід, який представляють А. Дьомін, В. Перепелюк та ін. [9], зосереджується на розгляді адміністративного процесу як діяльності з вирішення спорів між сторонами адміністративних правовідносин та застосування заходів адміністративного примусу. Цей підхід підкреслює регламентовану законом діяльність із розгляду справ про адміністративні правопорушення. Розгляд адміністративних справ при цьому здійснюється у межах відповідних адміністративних процедур.

Таке розуміння адміністративного процесу дає змогу розглянути його як вид діяльності публічної влади, що пов'язана з розглядом адміністративних справ та застосуванням заходів адміністративного примусу. Це означає, що адміністративний процес обмежується лише тими аспектами, що стосуються вирішення правових спорів і застосування санкцій. Адміністративна процедура при цьому розглядається як специфічна частина адміністративного процесу, що стосується конкретних процедурних кроків, пов'язаних із розглядом адміністративних справ або застосуванням заходів адміністративного примусу. Адміністративна процедура детально регламентує порядок проведення таких процесів.

Судова концепція, що підтримується такими вченими, як В. Стефанюк, А. Комзюк, В. Бевзенко та ін., акцентує увагу на адміністративному процесі як судовому розгляді публічно-правових спорів. Прихильники цього підходу вважають адміністративний процес видом судового процесу, який включає адміністративне судочинство та управлінський процес [11, с. 36–39; 6, с. 53].

Судове розуміння адміністративного процесу ототожнює власне процес з адміністративним судочинством. Адміністративний процес при цьому визначається як судовий розгляд публічно-правових спорів, що належать до компетенції адміністративних судів. У цьому разі адміністративна процедура розглядається як частина управлінської діяльності, що включає не лише судовий процес, а й інші аспекти, що не пов'язані із судовим розглядом. Адміністративна процедура є окремим процесом, що регулює конкретні адміністративні дії та їх учинення.

Отже, в українському адміністративному праві спостерігається тенденція до інтеграції різних підходів до розуміння адміністративного процесу. Це дає змогу забезпечити більш комплексне та ефективне правозастосування, ураховуючи як правотворчу, так і правозастосовчу діяльність адміністративних органів. Різноманітність підходів до розуміння адміністративного процесу сприяє розвитку наукових досліджень та вдосконаленню правової системи України. А відповідне впровадження чітких та прозорих адміністративних процедур відповідно до європейських стандартів сприятиме підвищенню ефективності державного управління та захисту прав громадян.

Загалом аналіз концептуальних підходів до розуміння адміністративного процесу та адміністративної процедури в адміністративному праві демонструє складність та багатогранність цього явища, що вимагає подальших досліджень та вдосконалення законодавства у цій сфері.

Отже, у межах різних концептуальних підходів до розуміння адміністративного процесу спостерігаються суттєві відмінності в трактуванні співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури. Згідно з вузьким підходом, адміністративний процес та адміністративна процедура розглядаються як два самостійні інститути в рамках публічного адміністрування. Вони функціонують незалежно один від одного, кожен виконує свої специфічні завдання. У широкому підході адміністративна процедура є складовою частиною адміністративного процесу. У цьому разі адміністративний процес охоплює усі аспекти адміністративної діяльності, включаючи адміністративні процедури як свої невід'ємні елементи. Відповідно до судової концепції, адміністративна процедура та адміністративний процес розглядаються як два абсолютно різні інститути. Адміністративний процес у цьому контексті переважно асоціюється з адміністративним судочинством, тоді як адміністративна процедура стосується управлінської діяльності. Кожна з наведених концепцій має своїх прибічників та опонентів. Вони пропонують різні перспективи та підходи до розуміння і трактування адміністративного процесу та адміністративної процедури, кожен із яких має свої переваги та недоліки.

Найбільш виважено та методологічно коректно розглядати адміністративний процес як абстрактно-доктринальне поняття, а адміністративну процедуру – як нормативно визначене поняття. Завдяки законодавчому закріпленню поняття «адміністративна процедура» автоматично вирішуються численні спірні питання як теоретичного, так і практичного характеру. У питанні визначення необхідно рухатися внапрямі від абстрактного до конкретного визначення понять. Перевагами такої пропозиції можемо назвати такі: по-перше, поляризація місць цих категорій у доктринально-законодавчій парадигмі; по-друге, збереження поваги до вітчизняних наукових концепцій, які є надбанням науки адміністративного права; по-третє, підвищення рівня праворозуміння та правової визначеності у правозастосовній діяльності [5, с. 41].

Якщо ми звернемося до європейського досвіду, то, як вірно зазначає О. Маркова, «вектор процесуалізації адміністративних функцій виконавчої влади історично

спрямовувався від адміністративного процесу як форми судово-адміністративної юрисдикції до адміністративної процедури як демократичної форми зближення адміністратора (органу) та приватної особи при формуванні владної волі в управлінському процесі» [5, с. 41].

Україна, прагнучи до євроінтеграції, зобов'язана адаптувати своє законодавство до європейських стандартів. Це включає і реформування адміністративних процедур, щоб вони відповідали принципам прозорості, ефективності та підзвітності. Окрім того, Україна є підписантом низки міжнародних угод, які передбачають упровадження певних адміністративних стандартів у процесуальній діяльності публічної влади. Дотримання цих стандартів є умовою для отримання міжнародної допомоги та підтримки [8].

Аналіз європейської доктрини та законодавства показує, що управлінське, або широке, поняття адміністративного процесу у цих країнах, як правило, не використовується. Наприклад, у Польщі відносини, які в українському законодавстві вважаються частиною широкого поняття адміністративного процесу, розглядаються як окремі правові форми діяльності публічної адміністрації. Це, насамперед, адміністративне провадження та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [12, с. 86]. У Франції домінуючим юридичним терміном для позначення процедури, процесу, провадження, порядку провадження, зокрема судового, є термін *procédure* [3, с. 312; 5, с. 45].

Частково вирішує концептуальне розуміння сутності адміністративних процедур Закон України «Про адміністративну процедуру» від 14 липня 2022 р. [10]. Цей Закон став важливою подією у напрямі гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами. Його ухвалення є значним досягненням для України, адже він установлює чіткі та прозорі процедури взаємодії громадян із державними органами, що, своєю чергою, зменшує можливості для корупційних зловживань. Закон установлює й основні принципи, права та обов'язки сторін адміністративного процесу, а також порядок оскарження рішень.

Закон України «Про адміністративну процедуру» визначає адміністративну процедуру як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи [10].

Законодавче тлумачення поняття адміністративної процедури та деталізація їх у законі має кілька важливих переваг, які позитивно впливають на правозастосування та правовий порядок. Закон України «Про адміністративну процедуру» допомагає адміністративним органам краще розуміти свої обов'язки та порядок дій, що підвищує якість правозастосування. Це знижує ймовірність помилок і зловживань, оскільки процеси чітко регламентовані. Стандартизація процедур через законодавче визначення дає змогу адміністративним органам ефективніше організувати свою діяльність, що веде до покращення управлінських процесів і підвищення їх продуктивності.

Законодавче визначення адміністративної процедури сприяє розвитку науки адміністративного права шляхом уточнення і систематизації теоретичних понять і категорій. Законодавець окреслює, що адміністративна процедура – це встановлений у законі порядок розгляду та вирішення справ. Безумовно, таке визначення надає науковцям нові можливості для дослідження та аналізу адміністративного процесу, адміністративних процедур і відповідної практики.

Законодавче тлумачення поняття «адміністративна процедура» має суттєві переваги, включаючи забезпечення юридичної визначеності, уніфікацію та стандартизацію, підвищення правової ясності. Ці переваги сприяють створенню більш ефективного та справедливого правового середовища [17].

Поряд із цим законодавче визначення адміністративної процедури потребує уточнень та вдосконалення у таких напрямках. По-перше, запропоноване у законі визначення не уточнює, які суб'єкти беруть участь в адміністративній процедурі (громадяни, юридичні особи, органи державної влади) та які справи підпадають під цей порядок. По-друге, визначення не відображає, що адміністративна процедура включає не лише розгляд та вирішення справ, а й застосування норм матеріального адміністративного

права. Воно є занадто вузьким, оскільки адміністративні процедури включають не лише розгляд і вирішення справ, а й різні стадії, такі як збір доказів, консультації, прийняття рішень та їх оскарження. По-третє, адміністративні процедури можуть бути різними за змістом і спрямованістю (наприклад, процедурні акти, реєстраційні дії, наглядові заходи). Визначення не відображає цієї різноманітності. По-четверте, визначення не згадує про те, що результати адміністративних процедур мають правові наслідки для сторін, які беруть участь у них. По-четверте, важливо, щоб адміністративні процедури були прозорими та доступними для громадян, що також не зазначено у визначенні.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, під адміністративною процедурою слід розуміти визначений законом порядок дій органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, спрямований на розгляд, вирішення і правозастосування справ, який включає обов'язкові етапи і забезпечує прозорість, доступність та дотримання прав та законних інтересів усіх учасників процесу.

Поняття «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» часто використовуються в адміністративному праві, але їх співвідношення може змінюватися залежно від концептуальних підходів до процесів праворозуміння і державотворення.

Адміністративний процес є більш загальним і широким поняттям, яке охоплює усі аспекти управлінської діяльності та правозастосування. Адміністративна процедура є специфічною частиною адміністративного процесу, що визначає деталі та порядок виконання конкретних адміністративних дій. Таким чином, адміністративний процес може включати в себе кілька адміністративних процедур, а адміністративна процедура є частиною більш широкого адміністративного процесу.

#### **Список використаних джерел**

1. Адміністративне процесуальне право : навчальний посібник / за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро : ДДУВС, 2017. 278 с.
2. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2002. 228 с.
3. Зілдер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 420 с.
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Маркова О.О. Концептуальні основи правового регулювання адміністративної процедури: порівняльно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2023. 474 с.
6. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 600 с.
7. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В. Міжнародно-правові стандарти прав людини : навчальний посібник. Дніпро : ДДУВС, 2019. 184 с.
8. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В., Щербина Є.М. Міжнародний захист прав людини : навчальний посібник. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. 152 с.
9. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 367 с.
10. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
11. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 463 с.
12. Ura E. Prawo administracyjne. Wydanie III. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001. 435 s.

*Надійшла до редакції 16.09.2024*

### References

1. Administratyvne protsesualne pravo [Administrative procedural law]: navch. posib. / kol. avt.; za zah. red. T.P. Minky. Dnipro: DDUVS, 2017. 278 p. [in Ukr.].
2. Bandurka, O.M., & Tyshchenko, M.M. (2022). Administratyvnyi protses [Administrative procedure]: pidruch. Kyiv: Litera LTD, 228 p. [in Ukr.].
3. Ziller, Zh. (1996). Polityko-administratyvni systemy krain YeS: porivnialnyi analiz [Political-administrative systems of the EU countries: a comparative analysis] / per. z fr. V. Khovkhuna. Kyiv : Osnovy, 420 p. [in Ukr.].
4. Komziuk, A.T. (2007). Administratyvnyi protses Ukrainy [Administrative procedure of Ukraine]: navch. posib. Kyiv: Pretsedent, 531 p. [in Ukr.].
5. Markova, O.O. (2023). Kontseptualni osnovy pravovoho rehuliuвання administratyvnoi protsedury: porivnialno-pravovyi aspekt [Conceptual foundations of legal regulation of administrative procedure: comparative legal aspect]: dys. ... d-ra yuryd. Nauk: 12.00.07 Zaporizkyy natsionalnyy universytet. Zaporizhzhia, 474 p. [in Ukrainian].
6. Nalyvaiko, L.R. (2009). Derzhavnyi lad Ukrainy: teoretyko-pravova model [State system of Ukraine: theoretical and legal model]: monohraf. Kharkiv : Pravo, 600 p. [in Ukr.].
7. Nalyvaiko, L.R., & Stepanenko, K.V. (2019). Mizhnarodno-pravovi standarty prav liudyny [International legal standards of human rights]: navch. posib. Dnipro : DDUVS, 184 p. [in Ukr.].
8. Nalyvaiko, L.R., Stepanenko, K.V., & Shcherbina, Ye.M. (2014). Mizhnarodnyi zakhyst prav liudyny [International protection of human rights] : navch. posib. Dnipropetrovsk : DDUVS, 152 p. [in Ukr.].
9. Perepelyuk, V.H. (2004) Administratyvnyi protses. Zahalna chastyna [Administrative process. General part]: navch. posibnyk. Kyiv: Tsentri navchalnoi literatury, 367 p. [in Ukr.].
10. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17.02.2022. [On administrative procedure: Law of Ukraine dated February 17, 2022]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>. [in Ukr.].
11. Stefaniuk, V.S. (2003). Sudovi administratyvnyi protses [Judicial administrative process] : monohraf. Kharkiv: Konsum, 463 p. [in Ukr.].
12. Ura, E. (2001). Prawo administracyjne [Administrative law]. Wydanie III. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 435 s. [in Pol.].

### ABSTRACT

#### **Vitalii Kalnyk. Conceptual approaches to understanding the administrative procedure in the modern administrative law of Ukraine.**

The article deals with study of modern conceptual approaches to understanding the administrative procedure. Attention is drawn to the fact that the issues of understanding the content of administrative procedures in the administrative law of Ukraine, taking into account the modern processes of state formation and legal understanding, remain beyond the scope of modern research. It is justified that the analysis of conceptual approaches to understanding the administrative process and administrative procedure in Ukrainian law demonstrates the complexity and multifaceted nature of this phenomenon, which requires further research and improvement of legislation in this area. The article states that administrative procedures are one of the key legal categories that play an important role in ensuring the effective functioning of the state apparatus and protecting the rights of citizens. It is emphasized that in the modern world, where public administration is constantly becoming more complicated, the issue of implementing clear and transparent administrative procedures becomes especially urgent. It is proposed that the administrative procedure should be understood as the procedure of actions of public authorities and other authorized subjects determined by law, aimed at the consideration, resolution and enforcement of cases, which includes mandatory stages and ensures transparency, accessibility and compliance with the rights and legitimate interests of all participants in the process. It is concluded that the concepts of «administrative process» and «administrative procedure» are often used in administrative law, but their relationship may vary depending on conceptual approaches to the processes of law-making and state-building. It is proven that the administrative procedure is a specific part of the administrative process, which determines the details and the procedure for performing specific administrative actions.

**Key words:** *administrative law, administrative process, administrative procedure, administrative proceeding, conceptual approach, concept, understanding.*