

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.4.32>

ЮНІН О.С.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОВАДЖЕННЯ  
ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**  
**ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A COMPONENT  
OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS**

В дослідженні йде мова про розуміння змісту поняття адміністративного провадження та адміністративного процесу. Наводяться твердження різних дослідників щодо змісту зазначених понять. Також вказується на співвідношення понять адміністративного процесу та адміністративного провадження між собою. Акцентується увага, що деякі дослідники у такому співвідношенні вважали, що адміністративне провадження є ширшим поняттям за адміністративний процес. Таке твердження є на нашу думку помилковим, оскільки у статті наводяться аргументи про те, що адміністративне провадження і адміністративний процес можна вважати особливим і загальним, водночас адміністративний процес складається саме з адміністративних проваджень (які виступають основним елементом структури адміністративного процесу). Щодо наукового доробку також зауважується, що не дивлячись на деякі розбіжності, здебільшого дослідники приходять до спільного висновку, що процес і провадження співвідносяться як загальне та особливе. Провадження є частиною процесу, а процес виступає сукупністю проваджень. Відповідно, адміністративне провадження як складова адміністративного процесу можна розглядати як врегульовану нормами законодавчих та підзаконних актів порядок діяльності уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає у вирішенні індивідуально-конкретних адміністративних справ. Наводиться бачення дослідників, адміністративний процес виступає формою застосування системи адміністративно-правових норм, саме тому він стосується галузі матеріального адміністративного права та матеріальних норм інших галузей права (трудового, фінансового тощо). Зазначається, що законодавець також підтверджує у нормативно-правових актах, що провадження це частина процесу. Це підтверджується тим, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься провадження у справах про адміністративні правопорушення у розділі IV, водночас це поняття використовується й щодо порядку виконання кожного з видів адміністративних стягнень.

*Ключові слова:* провадження, процес, співвідношення, процедура, загальне і особливе.

The study is about understanding the content of the concept of administrative proceedings and administrative process. Statements of various researchers regarding the content of these concepts are given. The relationship between the concepts of administrative process and administrative proceedings is also indicated. It is emphasized that some researchers in this regard believed that administrative proceedings are a broader concept than administrative process. In our opinion, such a statement is erroneous, since the article provides arguments that administrative proceedings and administrative process can be considered special and general, while the administrative process consists precisely of administrative proceedings (which are the main element of the structure of the administrative process). Regarding the scientific work, it is also noted that, despite some disagreements, researchers mostly come to a common conclusion that the process and proceedings are related as general and special. Proceedings are part of the process,

and the process is a set of proceedings. Accordingly, administrative proceedings as a component of the administrative process can be considered as the order of activity of authorized state authorities and their officials regulated by the norms of legislative and by-laws, which consists in the resolution of individual and specific administrative cases. The vision of the researchers is presented, the administrative process is a form of application of the system of administrative and legal norms, that is why it applies to the field of substantive administrative law and substantive norms of other branches of law (labor, financial, etc.). It is noted that the legislator also confirms in the normative legal acts that the proceedings are part of the process. This is confirmed by the fact that the Code of Ukraine on Administrative Offenses contains proceedings in cases on administrative offenses in Chapter IV, at the same time, this concept is also used in relation to the order of execution of each type of administrative penalties.

**Key words:** *proceeding, process, relationship, procedure, general and special.*

**Постановка проблеми.** Україна у відносно нещодавній історичній ретроспективі, себто починаючи з 2014 Стан опрацювання. До наукового доробку, де висвітлюються питання змісту поняття, ролі та місця адміністративного провадження у адміністративному процесу, належать праці таких дослідників: Б. Авер'янова, О. Бандурки, М. Джафарової, І. Олексієвої, Н. Саліщевої, Л. Чеха та інших.

**Метою статті** є визначити зміст поняття адміністративного провадження та вказати його місце у співвідношенні з адміністративним процесом.

**Виклад основного матеріалу.** Серед науковців-адміністративістів тематика понятійно-категоріального апарату та змісту понять адміністративного процесу, адміністративного провадження, адміністративних процедур, співвідношення адміністративного процесу, адміністративного провадження і адміністративної процедури викликає певні розбіжності у поглядах і наукові дискусії. Ми свою увагу зосередимо спершу на аспекті визначення змісту поняття адміністративного процесу та його співвідношення з такою категорією як адміністративне провадження.

Т. Коломоєць у дослідженні щодо термінології адміністративного процесу зауважує, що узагальнений аналіз наукового доробку з проблематики дозволяє стверджувати, що термін «адміністративний процес» є так званім «проблемним» (автор це слово бере у лапки). Пояснює таке твердження дослідник тим, що в різні історичні періоди не існувало загальноприйнятого визначення адміністративного процесу, й серед адміністративістів виділялися підходи до розуміння адміністративного процесу у широкому та вузькому сенсі. Вузьке розуміння ототожнювалося з поняттям провадження у справах про адміністративні правопорушення (хоча це поняття можна вважати частиною від загального поняття адміністративного процесу), у свою чергу в широкому розумінні ототожнення здійснювалося із сукупністю конкретних адміністративних справ. Згодом з'явилася «управлінська» та «юрисдикційна» концепція адміністративного процесу. Н. Саліщева сформулювала разом із послідовниками основні ознаки такої концепції, серед яких ми виділимо ототожнення понять «адміністративного процесу», «цивільного процесу», «кримінального процесу» (процес виступає способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які правові норми порушують); особливо зауважимо, що оперуючи поняттями «процесі» і «провадження» у них вкладалися протилежні розуміння у тому плані, що адміністративне провадження розглядалося як набагато ширше явище за адміністративний процес. В контексті нашого дослідження щодо співвідношення понять наголосимо, що наразі більшість дослідників вказує про взаємозв'язок адміністративного провадження і адміністративного процесу як частини від загального, її складової [6, с. 336]. До речі, В. Авер'янов пише, що однією з найважливіших особливостей адміністративного процесу є значно ширше за кримінальний або цивільний процес коло суспільних відносин, що ним регулюються. Це у свою чергу зумовлює структуру адміністративного процесу як сукупності окремих проваджень, кожне з яких становить єдність послідовно здійснюваних дій та процедур, які спрямовані на розгляд та вирішення індивідуально-конкретних справ [1, с. 545].

М. Завальний у свою чергу також зазначає на наявність різноманітних суджень з приводу розуміння змісту і співвідношення понять адміністративного процесу і адміністративного провадження (він ще бере у дужки «провадження (процедури)'). Як пише дослідник, процес і провадження часто розглядаються у вигляді певної діяльності, іноді розуміються як порядок здійснення такої діяльності, також під процесом розуміється діяльність, а провадженням виступає порядок здійснення такої діяльності. Погоджуємося з акцентуванням уваги М. Завального на тому, що не дивлячись на деякі розбіжності, здебільшого дослідники приходять до спільного висновку, що

процес і провадження співвідносяться як загальне та особливе. Провадження є частиною процесу, а процес виступає сукупністю проваджень. С. Гончарук, В. Колпаков, Л. Коваль з цього приводу зауважують, що сукупність самостійних, різних за змістом та предметом адміністративних проваджень і є адміністративним процесом. М. Тищенко та О. Бандурко також зазначають, що адміністративні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального, адміністративні провадження входять у якості відособленого елементу в структуру адміністративного процесу [5, с. 140–141]. М. Завальний наводить авторське бачення понять адміністративного процесу і адміністративного провадження: «адміністративний процес може бути визначено як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів щодо розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління. Що стосується адміністративного провадження, то під ним варто розуміти нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, які забезпечують законний і об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [5, с. 141].

М. Тернушак розглядає співвідношення понять «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», й в контексті цього дослідження торкається й питання щодо адміністративного провадження. Адміністративний процес дослідник розглядає як адміністративно-судову, адміністративно-деліктну й управлінську діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішенням справи і нормативним забезпеченням; адміністративна процедура виступає законодавчо-встановленим порядком послідовного виконання процесуальних дій у межах адміністративного провадження, що регламентується одним або декількома нормативно-правовими актами. Дослідник пропонує адміністративну процедуру сприймати як похідну від категорії адміністративного процесу, що відображає стадії та етапи вирішення справи. Відповідно під адміністративним провадженням варто розглядати нормативно-встановлений порядок виконання процесуальних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи, що відмежовує його від адміністративної процедури, яка регламентує загальний порядок розв'язання справ [9, с. 65].

О. Бандурка у монографічному дослідженні вказує, що адміністративний процес є формою застосування системи адміністративно-правових норм, таким чином він стосується не лише галузі матеріального адміністративного права, але й матеріальних норм інших галузей права (трудового, фінансового тощо). Дослідник робить слушне зауваження, що зведення суті адміністративного процесу виключно до юрисдикційної діяльності урівнює його з кримінальним та цивільним процесом, що є помилковим судженням, враховуючи, що адміністративний процес регулює значно ширше коло правовідносин ніж інші правові процеси. Повністю погоджуємося із тезою, що розподіл адміністративного процесу на процес і адміністративне провадження у вигляді рівних частин є неприйнятним. Основним аргументом виступає те, що провадження з конкретних категорій адміністративних справ є лише складовою частиною адміністративного процесу, а адміністративне провадження знаходить своє відображення у діях органів державної влади та їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення правопорядку, дотримання законності, профілактики девіантної поведінки, припинення протиправних дій, усунення наслідків проступків і, нарешті, притягнення осіб, що вчинили проступки до адміністративної відповідальності. Саме тому в питанні співвідношення адміністративного процесу та адміністративного провадження останнє варто розглядати як частину від цілого [3, с. 7].

Під структурою адміністративного процесу можна розуміти сукупність окремих проваджень, кожне з яких характеризує певну послідовність процесуальних дій, тому адміністративне провадження є регламентованим положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (та їх посадових осіб) щодо вирішення конкретних адміністративних справ. Структура адміністративного процесу таким чином складається із окремих проваджень, які у свою чергу складаються із стадій адміністративних проваджень, процесуальних етапів і процесуальних дій. Найважливішими елементами структури адміністративного процесу на думку О. Бандурки виступають адміністративно-процесуальні провадження, які співвідносяться із адміністративним процесом як особливе і загальне [3, с. 7].

Законодавець також підтверджує у нормативно-правових актах, що провадження це частина процесу. Це підтверджується тим, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення міститься провадження у справах про адміністративні правопорушення у розділі IV, водночас це поняття використовується й щодо порядку виконання кожного з видів адміністративних стягнень [3, с. 26].

Деякі дослідники, наприклад, як колектив авторів А. Комзюк, С. Гусаров, І. Качанчук, О. Кириченко та ін. за загальною редакцією О. Салманової застосовують термін «адміністративна процедура (провадження)». Цей термін вони визначають наступним чином: «це нормативно-закріплений, структурований та чітко визначений порядок діяльності органів публічної адміністрації щодо ухвалення адміністративних актів, укладення адміністративно-правових договорів та вирішення конкретних індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [2, с. 24].

Дослідники наводять ряд ознак, які притаманні адміністративним процедурам (провадженням): чітко виражений правовий характер; містять норми, які регламентують діяльність суб'єкта публічного адміністрування й водночас поведінку приватних осіб; спрямований на ухвалення адміністративного акту суб'єктом владних повноважень; вирішує конкретну адміністративну справу; основне призначення полягає у забезпеченні ефективної реалізації прав приватних осіб та унеможливлення порушень таких прав; тягнуть за собою настання зовнішніх наслідків; мають безспірний характер [2, с. 24].

До речі, Д. Бахрах, Б. Россинський, Ю. Старілов відзначають, що в науковій спільноті немає чіткого визначення дефініції адміністративної процедури, як і в українському законодавстві, й це поняття не відмежоване чітко від поняття адміністративного процесу та адміністративного провадження. Тому деякі дослідники розглядають процес як різновид процедури, інші у свою чергу вважають адміністративну процедуру похідною від адміністративного процесу. Треті взагалі «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» вказують як рівнозначні поняття. Інші дослідники розглядають адміністративні процедури складовим елементом адміністративного процесу [3, с. 202].

Щодо питання змісту поняття адміністративного провадження наведемо думки деяких дослідників. Наприклад, М. Джафарова пише: «під адміністративним провадженням будемо розуміти основний елемент адміністративного процесу, що представляє собою системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених дій, які, по-перше, складають певну сукупність адміністративних процесуальних правовідносин, що відзначаються предметною характеристикою та пов'язаністю з відповідними матеріальними відносинами; по-друге, вказують на необхідність встановлення та обґрунтування всіх обставин і фактичних даних певної індивідуальної адміністративної справи; по-третє, обумовлюють необхідність закріплення, оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах» [4, с. 573]. В. Колпаков, О. Кузьменко, І. Пастух розглядають адміністративне провадження як послідовну діяльність публічної адміністрації, що врегульована адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду та вирішення однорідних груп адміністративних справ [7, с. 432].

І. Спільник розглядає сутність адміністративного провадження як частину адміністративного процесу, яке об'єднує групу однорідних процесуальних відносин, для розгляду та вирішення яких існує чітко визначена процедура, кінцевим результатом якої постає оформлення отриманих результатів у відповідних документах [8, с. 423–425]. О. Бандурко щодо поняття адміністративне провадження пише: «це регламентований положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (посадових осіб) із вирішення адміністративних справ, а відтак адміністративний процес складається з окремих проваджень» [3, с. 183].

**Висновки.** Таким чином, внаслідок проведеного дослідження ми прийшли ряду висновків.

1. В науковій літературі хоча й існували розбіжності на співвідношення понять «адміністративне провадження» та «адміністративний процес» (коли провадження розглядалося як більш широке розуміння у співвідношенні із процесом), усе ж можна сказати, що більшість дослідників аргументовано вважають, що адміністративне провадження є складовою частиною адміністративного процесу, який за основний елемент має саме адміністративне провадження, тобто це є сукупністю окремих проваджень, кожне з яких характеризується певною послідовністю процесуальних дій.

2. Щодо наукового доробку також можна сказати, що не дивлячись на деякі розбіжності, здебільшого дослідники приходять до спільного висновку, що процес і провадження співвідносяться як загальне та особливе. Провадження є частиною процесу, а процес виступає сукупністю проваджень. Відповідно, адміністративне провадження як складова адміністративного процесу можна розглядати як врегульовану нормами законодавчих та підзаконних актів порядок діяльності уповноважених органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає у вирішенні індивідуально-конкретних адміністративних справ.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с
2. Адміністративний процес: навч. посіб. / О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк, С. М. Гусаров та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Салманової, А. Т. Комзюка; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2022. 412 с.
3. Бандурка О.М. Адміністративний процес України : монографія. Харків : ХНУВС, Майдан, 2019. 422 с.
4. Джафарова М. В. Щодо питання розуміння адміністративного провадження як частини адміністративного процесу. *Молодий вчений*. 2016. № 12. С. 571–574.
5. Завальний М. В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С. 140–146.
6. Коломоєць Т. О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначеності суміжного термінологічного ряду. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Т. 11. С. 335–343.
7. Курс адміністративного права України: підручник. / Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. (спец. ред.). К. : Юрінком Інтер, 2012. 780 с.
8. Спільник З. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження». *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2001. Випуск 36. С. 423–425.
9. Тернушак М. М. Щодо питання співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2020. № 1. С. 62–65.