

УДК 342.92

DOI [HTTPS://DOI.ORG/10.24144/2788-6018.2022.06.65](https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.06.65)

## АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА: ВКОТРЕ ДО ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ ТА ЇЇ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ СУМІЖНИМИ ПРАВОВИМИ ПОНЯТТЯМИ

**Малик І.М.,**

*секретар судового засідання відділу забезпечення роботи секретаря та суддів судової палати управління забезпечення роботи судової палати з розгляду справ щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів секретаріату, Касаційний адміністративний суд  
[orcid.org/0000-0002-8053-1762](https://orcid.org/0000-0002-8053-1762)*

### **Малик І.М. Адміністративна процедура: вкотре до змісту категорії та її співвідношення із суміжними правовими поняттями.**

У статті встановлюється, на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, зміст категорії «адміністративна процедура» та її співвідношення із суміжними правовими поняттями.

Зазначено, що в аспекті обговорення суті та призначення адміністративного процесу, без сумніву є прогресивним погляд на нього як форму правосуддя в порядку адміністративного судочинства. Зауважено, що авторка є прихильницею ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого і є по факту обслуговуючими для норм матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права. Вбачається, що ознаками адміністративної процедури, які максимально рельєфно відбивають її сутність, є: адресний, індивідуальний характер; у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

На думку автора, запропонований погляд на адміністративний процес та адміністративну процедуру дає змогу значно спростити (в позитивному сенсі цього слова) уявлення про адміністративне право, реальне його призначення, потенціал і ресурс його норм. Не претендуючи на глибокий рівень наукової новизни заявлених тез, авторка закликає представників наукової спільноти та практиків обговорити необхідність уніфікованого погляду на вказані галузі права, правові інститути та категорії.

**Ключові слова:** адміністративне провадження, адміністративне право, адміністративна процедура, адміністративний процес, порядок.

### **Malyk I.M. Administrative procedure: a return to the content of the category and its relationship with related legal concepts.**

The article establishes, based on the analysis of doctrinal and normative sources, the content of the category "administrative procedure" and its relationship with related legal concepts.

It is noted that in the aspect of discussion of the essence and purpose of the administrative process, without a doubt, a progressive view of it as a form of justice in the order of administrative proceedings is progressive. It is noted that the author is a supporter of the idea of the existence of administrative-procedural law, the norms of which are in fact serving the norms of substantive administrative law, tools for their implementation. In turn, the administrative procedure, as the procedure for consideration and resolution of an administrative case defined by law, is a mechanism for realizing the administrative-legal status of participants in administrative legal relations, which is naturally fixed by the material norms of administrative law. It can be seen that the features of the administrative procedure, which reflect its essence in the maximum relief, are: targeted, individual character; as a result, an administrative act is issued (accepted) by the authorized subject; external nature of the action; focus on the implementation of material norms of administrative law and the achievement of certain legal results for specific subjects.

In the author's opinion, the proposed view of the administrative process and administrative procedure makes it possible to significantly simplify (in the positive sense of the word) the idea of administrative law, its real purpose, potential and resource of its norms. Without pretending to a deep level of scientific novelty of the stated theses, the author calls on representatives of the scientific community and practitioners to discuss the need for a unified view of the specified fields of law, legal institutions and categories.

**Key words:** administrative proceedings, administrative law, administrative procedure, administrative process, procedure.

**Постановка проблеми.** Становлення інституту адміністративної процедури в нашій державі важко назвати революційним та стрімким. Адміністративно-правова наука, збагатившись за допомогою компаративістики, позитивними здобутками зарубіжного досвіду у цій сфері крок за кроком почала вибудовувати фундамент для майбутніх законотворчих ініціатив та процесів. Проте, досить тривалий період часу вітчизняне законодавство про адміністративну процедуру знаходилося в певній невизначеності, а розробка та прийняття спеціального акту, що визначав би правові засади у цій сфері занадто затягувалися. Важливо зауважити, що пояснення такого стану справ лежить не тільки у площині політичної волі та своєрідної обмеженості нормотворчого потенціалу законодавця. Передумовами цього безумовно є й історичні фактори у державотворенні, тенденції та напрями наукових досліджень, архаїзми та пережитки у сприйнятті сучасних правових інститутів, ментальні перцепції суспільством процесів, що десятиліттями відбувалися у сфері публічного адміністрування тощо.

**Метою цієї публікації є** встановлення, на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел, змісту категорії «адміністративна процедура» та її співвідношення із суміжними правовими поняттями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років адміністративна процедура, як предмет наукового дослідження, була і залишається у центрі уваги В.Б. Авер'янова, Н.В. Александрової, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржія, П.В. Діхтієвського, Є.В. Додіна, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, О.С. Лагоди, Є.О. Легези, Д.М. Лук'янця, П.С. Лютікова, П.В. Макушева, О.О. Мандюка, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, Р.С. Миронюка, В.Г. Перепелюка, Ю.С. Педька, Д.В. Приймаченка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, В.П. Тимошука, А.М. Школика та інших вчених.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо акцентувати увагу на ретроспективних та сучасних доктринальних підходах у царині адміністративної процедури, як передумови сьогоденного рівня правового регулювання вказаних правовідносин, то слід зауважити, що уявлення про досліджуваний об'єкт у тому числі формувалося на підставі постулатів теорії права, в межах якої правники-вчені фундаменталізували класичний поділ норм права на матеріальні та процесуальні, де самостійного місця нормам процедурним не знаходилося. До речі, саме це (або також це) дало підстави окремим дослідникам вести мову про процедуру (адміністративну зокрема) як складову процесу, як більш широкого поняття.

Але найбільший вплив на тенденційність наукового пошуку звісно справив сформований ще у минулому сторіччі підхід до розуміння адміністративного процесу. Слушно зазначає А. М. Школик, що в історичному контексті наукові погляди вітчизняних науковців формувались переважно під впливом розробок радянського адміністративного права, які також не відзначались особливою єдністю щодо адміністративно-процесуального права. Розроблені адміністративістами радянського періоду два погляди на адміністративний процес: у широкому та вузькому розумінні, - було перенесено до нових підручників з адміністративного права України [1, с. 477; 2, с. 54].

Так, наприклад, Н. Г. Саліщева, А. П. Ключниченко та їх наслідувачі (О.А. Дьомін, С.І. Котюргін та ін.) ще у 60-80 рр. ХХ ст. описували адміністративний процес у вузькому розумінні (так звана юрисдикційна концепція, як: а) 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) ототожнюється за змістом понять з цивільним, та кримінальним процесом, оскільки процес по суті є способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які порушують правові норми); в) зводиться до діяльності органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [3, с. 12-16; 4, с. 37].

У свою чергу «широке» уявлення про адміністративний процес (управлінська концепція) за радянських часів розвитку адміністративно-правової доктрини кристалізувалося у поглядах С.С. Студенікіна, О.Є. Луньова, В.Д. Сорокіна та інших, які окреслили основні ідеї такого підходу, у тому числі й такі: 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 тіль-

ки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади по правому вирішенню 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 [5, с. 197–203].

Цілком природно, що вказані ідеї лягли в основу наукових досліджень адміністративного процесу та публічного адміністрування переважної більшості вчених-адміністративістів пострадянського періоду. Зокрема, І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративний процес – врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин [6, с. 46].

О.М. Бандурка та М. М. Тищенко критично висловлюючись щодо «вузького» розуміння адміністративного процесу звертали увагу на те, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним [7, с. 7–9]. Т.О. Коломоець вважає, що адміністративний процес – це узагальнене поняття, яке слід відмежовувати від правосуддя (адміністративно-судового процесу), адміністративної процедури, адміністративного провадження, адміністративно-процесуального права [8, с. 215].

В.Б. Авер'янов так само кардинально вирізняв адміністративний процес від цивільного та кримінального, зазначаючи, що не можна розглядати за аналогією відповідні різновиди процесів, оскільки, на відміну від цивільного та кримінального, адміністративний процес – це не тільки деліктні відносини, окрім того, процесуальна форма є необхідною умовою належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільно- та кримінально-правового регулювання процесуальна форма властива лише певним групам відносин – в суворо визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів (судочинства). В.Б. Авер'янов пропонував у структурі адміністративного права виокремлювати три самостійні процесуальні інститути, а

саме: а) інститут «внутрішньоорганізаційних» адміністративних проваджень – регулює різноманітні процедури і провадження або оперативного-розпорядчого, або службового, або правотворчого характеру; б) інститут так званих «сервісних» проваджень – регулює право-реалізаційні і правозахисні провадження, які охоплюють процедуру розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб, в тому числі з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг; в) інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень [9, с. 587].

О.В. Кузьменко звертає увагу на складну структуру відповідного виду юридичного процесу і можливість його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. Щодо останнього (розгляд по горизонталі) вчена пропонує розглядати його як сукупність проваджень; як «системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій». В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [10, 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 взаємообумовлених і системоутворюючих зв'язків і відносин між ними. При цьому, кожне провадження, в свою чергу, складається із стадій, а вони – з етапів, і, нарешті, з процесуальних дій [10, с. 42–44].

У свою чергу, 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» [11, с. 363]. При цьому, видатний вчений-правник зауважує, що під адміністративним процесом розуміють порядок, правила за якими реалізуються матеріальні норми адміністративного права, потреба у реалізації яких виникає при розгляді і вирішенні виконавчо-розпорядчими органами питань управлінського характеру щодо конкретних юридичних або фізичних осіб. Такі питання (про державну реєстрацію підприємств, видачу ліцензій або патентів, приватизацію громадянами житла, виділення земельних ділянок під будівництво, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності тощо), як підкреслює В.К. Колпаков, прийнято називати

індивідуальними управлінськими справами або адміністративними справами. Для того, щоб правильно вирішити ту чи іншу адміністративну справу (конкретне індивідуальне управлінське питання), слід реалізувати відповідну норму матеріального адміністративного права, тобто застосувати приписи, які вона містить, щодо конкретного індивідуального випадку. Важливо зауважити, що на думку, вченого адміністративіста, реалізація здійснюється шляхом застосування компетентними органами матеріальних норм з додержанням певної процедури, тобто у визначеному порядку [12, с. 266].

Вельми нетрадиційним для вітчизняної науки адміністративного права є підхід О.І. Миколенка, який з одного боку вважає, 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 стверджує вчений, потребують дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів відносно приватних осіб [13, с. 18]. З іншого боку, О.І. Миколенко зауважує, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури. Такого висновку він дійшов на підставі запропонованих ним визначень поняття останнього – як урегульованої адміністративно-процедурними нормами послідовності дій суб'єктів нормотворчої і правозастосовчої діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами щодо прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ, а адміністративного процесу – як урегульованої адміністративно-процесуальними нормами послідовності дій суб'єктів правозастосовчої діяльності, спрямованих на вирішення адміністративної справи та структурованих відповідними процесуальними відносинами [13, с. 20; 14, с. 46].

Отже, варто погодитися з А. М. Школикком у тому, що в радянській та пострадянській адміністративно-правовій доктрині, яка істотно вплинула на становлення позицій сучасних українських науковців, превалюючим поняттям був саме адміністративний процес, а не адміністративна процедура [2, с. 55]. Разом з тим, як зазначалося на початку опису заявленого предмету дослідження, окремі представники адміністративно-правової науки, спираючись на аналіз зарубіжного досвіду, рішуче не

погоджувалися із адептами такого підходу на бачення суті та структури адміністративного процесу.

Так, В.П. Тимошук абсолютно слушно зазначає, що в Україні наукова дискусія з проблематики адміністративного процесу дійшла до такого стану, коли за межі правової категорії фактично виведено її первісне значення, з чим він, очевидно, погодитися не може [15, с. 40]. На його думку, для коректного розмежування категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» необхідно дослідити первинний зміст цих термінів, проаналізувати генезис понять в законодавстві та теорії, порівняти підходи різних країн до розуміння та правового регулювання адміністративного процесу та адміністративної процедури. Важливим є також звернення до загальної теорії права, порівняння використання однакових термінів у різних галузях права, виявлення їх спільних ознак та особливостей. Як справедливо зазначає В.П. Тимошук, відповіді на ці питання, особливо в історичному розрізі, допоможуть краще зрозуміти і тенденції та перспективи правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів. У тому числі відштовхуючись від вказаного, В.П. Тимошук, вважаючи найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» до сфери адміністративної юстиції, підкреслює, що адміністративна процедура – це установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [16, с. 4].

Доволі критично (щоправда абсолютно обґрунтовано) з приводу певної закостенілості сучасної адміністративно-правової науки у питаннях сутності та співвідношення адміністративного процесу та адміністративної процедури висловлюється Р.С. Мельник, який підкреслює, що аналіз сучасних розробок з адміністративного права, у яких йдеться про правову природу інституту адміністративної юстиції, показує, що окремі автори фактично продовжують розвивати радянську концепцію адміністративного процесу [17, с. 287-288]. На думку Р.С. Мельника, адміністративний процес пов'язується виключно із діяльністю адміністративних судів щодо справляння правосуддя в адміністративних справах в порядку адміністративного судочинства (іншими словами процес є формою діяльності адміністративних судів [17, с. 209]). Що стосується адміністративної процедури, то дослідник вважає вдалим підхід В.П. Тимошука діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо застосування матеріальних норм права називати адміністративно-процедурною діяльністю, формами існування якої є адміністративні



процедури [18, с. 24], під якими Р.С. Мельник розуміє встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації [17, с. 210].

А.М. Школик цілком слушно у площині дискусії про зміст обох категорій пропонує звернутися до зарубіжного досвіду держав з розвинутим адміністративним правом щодо використання в правовій доктрині, законодавчих актах і правозастосовчій практиці термінів «адміністративний процес» і «адміністративна процедура», навіть коротке узагальнення якого (досвіду) засвідчує кардинально відмінні підходи, що застосовуються в них [2, с. 56]. У тому числі на підставі такого аналізу, А.М. Школик приходить до висновку, що у різних державах з розвинутим адміністративним правом для позначення встановленого законом порядку функціонування публічної адміністрації та судів, які розглядають публічно-правові спори використовують цілковито відмінні терміни. При тому відмінності спостерігаємо не лише між країнами, що належать до різних правових систем, але й у межах континентальної правової системи, до якої належить Україна. Інакше кажучи, враховуючи історичні передумови розвитку адміністративно-правової доктрини, у кожній державі обирають власний підхід до базових категорій, котрі є предметом цього дослідження. Терміни: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, – є важливими для чіткого ототожнення того чи іншого явища у правовій доктрині, однак значно важливішою видається якість та ефективність нормативно-правового регулювання, яке забезпечується із використанням того чи іншого терміну, не кажучи вже про практику застосування норм суб'єктами публічного адміністрування та судами. Адже використання відмінних термінів у законодавчих актах названих країн з розвинутим адміністративним правом у кінцевому підсумку призводить до аналогічного результату – належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією [2, с. 58]. Що стосується розуміння категорії «адміністративна процедура», то вчений її відмежовує від категорії «адміністративний процес» та в найзагальнішому вигляді пропонує розуміти під нею закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [19, с. 123].

Натомість П.С. Лютіков, міркуючи щодо складових сучасного предмету адміністративного права та пропонуючи власний варіант окреслення предмету адміністративного права звертає увагу на те, що найбільшу частку у цій сфері займають відносини, що виника-

ють під час діяльності публічної адміністрації, в тому числі: під час процедур надання її органами адміністративних послуг та укладання адміністративних договорів, реалізації прав людини, громадянина та юридичних осіб в публічній сфері, оскарження дій та бездіяльності органів публічної адміністрації та її посадових осіб в адміністративному порядку, відносини, що виникають у сфері публічної служби тощо. Це дає підстави вченому припустити, що умовно вказану сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють окреслені вище відносини можна назвати правом публічної адміністрації або правом процедурним. В даному випадку можна говорити про те, що відбувається поєднання норм процедурних та матеріальних, оскільки діяльність публічної адміністрації нерозривно пов'язана із адміністративними процедурами, які фактично є сукупністю послідовно здійснюваних органом публічної адміністрації процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративної справи. Іншими словами, на думку П.С. Лютікова, матеріальні норми визначають правовий статус органу або посадової особи, а процедурні – механізми реалізації їх повноважень та компетенції. При цьому на переконання дослідника, адміністративний процес та адміністративна процедура – паралельно існуючі явища, регулюючі механізми яких мають різні завдання та призначення [20, с. 84].

Розробки окремих із вказаних дослідників в певній мірі здійснили вплив й на прихильників широкого розуміння адміністративного процесу, які хоча в цілому й зберігали погляд на процедуру як складову адміністративного процесу, проте принаймні почали активно використовувати категорію «адміністративна процедура» у своїх дослідженнях та вивчати її зміст.

Врешті решт, після своєрідного окреслення контурів загального вектору наукових досліджень у цій сфері, підійшла до завершення й фаза тривалої та непростой законопрєктної роботи, спрямованої на унормування й уніфікацію адміністративно-процедурних норм та спеціалізацію відповідних нормативних положень. Після низки варіантів кодексу про адміністративні процедури, законодавцем було запропоновано проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру», який загалом й став прообразом майбутнього закону, в якому розставляються всі необхідні акценти, у тому числі й у питаннях термінологічної плутанини. У цьому контексті варто зазначити, що ми навмисно оминали увагою зміст дискусії щодо співвідношення категорій «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», що «вирує» на шпальтах адміністративно-правової літератури останні роки, оскільки на наше переконання, у

такому дискурсі вже наразі немає ніякого сенсу, адже новітнє законодавство, спираючись на прогресивні сучасні наукові дослідження, дає однозначні відповіді на ці дискусійні питання.

Вбачається, що показовим та найбільш вдалим прикладом такого вирішення є підхід розробників закону та окремих вчених-адміністративістів до співвідношення вищезазначених категорій, сформульований колективом авторів науково-практичного коментарю до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру», які, тлумачачи відповідні положення щодо термінологічного ряду вказаного законопроєкту (станом на 2019 р.), зауважують, що категорії «адміністративне провадження» та «адміністративна процедура» треба розглядати у взаємозв'язку, при цьому основною є саме категорія «адміністративна процедура». У виданні акцентується увага на тому, що для вирішення конкретної адміністративної справи законодавство устанавлює певну послідовність дій і рішень і саме це можна вважати порядком, який може міститися у кількох нормативних актах або в одному нормативному акті. Адміністративна процедура – це певна модель вирішення справи адміністративним органом, а адміністративне провадження – це вже конкретна діяльність – тобто сукупність процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи [21, с. 26].

Власне тому й видається, що остаточну крапку у питаннях вказаного диспуту поставив ухвалений Верховною Радою України Закон Про адміністративну процедуру, в якому було уточнено дефініцію адміністративної процедури як визначеного законом порядку розгляду та вирішення справи, а адміністративне провадження як сукупності процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [22]. Тому цілком обґрунтованими та виправданими є вищевказані тези авторів коментаря до Закону, а також А.М. Школика про те, що розмежування між аналізованими вище категоріями «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження» базується на їх ключових словах: «порядок» і «діяльність» [2, с. 70].

**Висновки.** Підсумовуючи узагальнений огляд різноманітних наукових підходів до визначення та тлумачення згаданих вище окремих вихідних понять та категорій адміністративного права та процесу, запропонуємо до обговорення низку власних умовиводів та тез, що звісно не претендують на першопрохідництво, а є лише бажанням авторки висловити своє ставлення до порушених у цьому дослідженні наукових питань.

Так, варто зауважити, що в аспекті обговорення суті та призначення адміністративного процесу, без сумніву є прогресивним погляд на нього як форму правосуддя в порядку адміністративного судочинства. На наше переконання, штучне створення неіснуючих насправді «монстрів» правового регулювання, на кшталт широкого трактування категорії «адміністративний процес», є спробою видати бажане за дійсне – представити адміністративний процес та його регулюючий вплив таким, насправді яким він не є. Що це може означати для практики та теорії?

Вбачається, що з одного боку це провокує подальші хибні наукові висновки та припущення про ті чи інші правовідносини, не сприяє чіткому та правильному розмежуванню адміністративного та адміністративно-процесуального права, а з іншого – суттєво ускладнює уяву про реальний зміст адміністративного права та його регулюючий вплив. Нанизування різноманітних адміністративних проваджень (саме такий термін використовують вчені під час окреслення структури адміністративного процесу) призвело до того, що утворений «сніжний ком» майже поглинув процедурне адміністративне право, звісно що штучно. Принаймні таке враження створюється у деяких дослідників, які задаються питаннями – «а де, власне, адміністративне право? яке його місце в системі права? якщо процес практично поглинув його регулюючі механізми». Фактично, адміністративний процес у баченні деяких вчених став тим правовим явищем, яким насправді в реальності не є. Звісно, що це призвело до помилок у розмежуванні адміністративного права та адміністративно-процесуального права, яке априорі не могло відбутися правильно внаслідок нашарування ідей та концепцій радянського адміністративного права на сучасні доктринальні дослідження, що у свою чергу лише посилювало сутнісне та, напевно, ментальне відставання вітчизняного адміністративного права (як галузі, так і науки) від європейських його зразків.

Відштовхуючись від вказаного, зауважимо, що ми є прихильниками ідеї про існування адміністративно-процедурного права, норми якого і є по факту обслуговуючими для норм матеріального адміністративного права, інструментами їх реалізації. У свою чергу, адміністративна процедура, як визначений законом порядок розгляду та вирішення адміністративної справи, є механізмом реалізації адміністративно-правового статусу учасників адміністративних правовідносин, який, що природньо, закріплюється матеріальними нормами адміністративного права. Вбачається, що ознаками адміністративної процедури, які максимально рельєфно відбивають її сутність, є: адресний, індивідуальний характер;

у результаті видається (приймається) уповноваженим суб'єктом адміністративний акт; зовнішній характер дії; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів.

На нашу думку, такий погляд на адміністративний процес та адміністративну процедуру дає змогу значно спростити (в позитивному сенсі цього слова) уявлення про адміністративне право, реальне його призначення, потенціал і ресурс його норм. Знову ж таки, не претендуючи на глибокий рівень наукової новизни заявлених тез, хочемо закликати представників наукової спільноти та практиків обговорити необхідність уніфікованого погляду на вказані галузі права, правові інститути та категорії.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.
3. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 108 с.
4. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве. К.: РИО КВШ МВД СССР, 1970. 147 с.
5. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / подгот. д.ю.н., проф. А.Н. Каплуновым. Пб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. 571 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Ірпінь, 1998. 520 с.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закладів. Рос. мовою. К.: Літера ЛТД, 2001. 320 с.
8. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
9. Адміністративне судочинство України: підручник / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.]. К.: Юрінком Інтер, 2009. 358 с.
10. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: Навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Національна академія внутрішніх справ України. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
12. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
13. 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. Одеса, 2010. 44 с.
14. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон, 2013. 252 с.
15. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
16. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ, 2009. 21 с.
17. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
19. Школик А. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник. Львів, ЗУКЦ, 2007. 308 с.
20. Лютіков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 454 с.
21. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В.П. К.: ФОП Мишалов Д.В., 2019. 460 с.
22. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.