

УДК 342.9 (477)

ЩОДО ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС» ТА «АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА»

Михайло ТЕРНУЩАК,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено питання співвідношення юридичних категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» шляхом аналізу наукових позицій вітчизняної адміністративно-правової школи. Проаналізовано класичні концепції адміністративного процесу. Розглянуто уточнення правового регулювання категорії «адміністративний процес» у нормах КАСУ. Доведено, що адміністративна процедура в адміністративному процесі встановлює послідовний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення (у рамках судової й деліктної концепції адміністративного процесу), а також здійснення адміністративного провадження (у рамках управлінської концепції адміністративного процесу). Сформульовано визначення категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження».

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, процесуальні дії, концепції.

TO THE QUESTION OF RELATING THE CATEGORIES OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS AND THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Mykhaylo TERNUSHCHAK,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department of Administrative, Financial and Information Law
of the SHEI "Uzhhorod National University"

SUMMARY

The article investigates the relation between the legal categories "administrative process", "administrative procedure" by analyzing the scientific positions of the national administrative-legal school. The concepts of the administrative process are analyzed. The article analyzes the clarification of the legal regulation of the category "administrative process" in the norms of the CAS. It is proved that the administrative procedure in the administrative process establishes a consistent procedure for the consideration and resolution of public-law disputes and cases of administrative offenses (within the framework of judicial and tort concepts of the administrative process), as well as the implementation of administrative proceedings (within the administrative concept of the administrative process). The definitions of the categories "administrative process", "administrative procedure" and "administrative proceedings" are formulated.

Key words: administrative process, administrative procedure, administrative proceedings, procedural steps, concepts.

LA PROBLEMA CORELAȚIEI DINTRE CATEGORIILE "PROCES ADMINISTRATIV" ȘI "PROCEDURĂ ADMINISTRATIVĂ"

REZUMAT

Articolul tratează problemele corelării categoriilor juridice "proces administrativ", "procedură administrativă", analizând pozițiile științifice ale școlii naționale de drept administrativ. Sunt analizate conceptele clasice ale procesului administrativ. Clarificarea reglementării legale a categoriei „proces administrativ” din normele CAS. Este dovedit că procedura administrativă în procesul administrativ stabilește o procedură consistentă pentru examinarea și soluționarea litigiilor de drept public și a cazurilor de infracțiuni administrative (în cadrul conceptelor judiciare și delictuale ale procesului administrativ), precum și pentru punerea în aplicare a procedurilor administrative (în cadrul conceptului administrativ al procesului administrativ). Sunt formulate definițiile categoriilor "proces administrativ", "procedură administrativă" și "procedură administrativă".

Cuvinte cheie: proces administrativ, procedură administrativă, procedură administrativă, etape procedurale, concepte.

Постановка проблеми. Одним із наріжних каменів сучасної доктрини адміністративно-процесуальної науки є співвідношення базових категорій, що формують основу термінологічного апарату юридичних дисциплін адміністративно-процесуального циклу, таких як «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Складність розмежування відповідних категорій зумовлює й різнобічна позиція адміністративістів щодо

трактування та специфіки адміністративного процесу, ураховуючи загальноприйнятий розподіл цієї категорії на три концепції, які її інтерпретують: адміністративно-юрисдикційну, адміністративно-судову й адміністративно-управлінську [1, с. 130].

Крім того, натепер під впливом адміністративної реформи значної трансформації набули питання адміністративної процедури в адміністративному судочинстві, зокрема

розподілу форм на спрощене та загальне судочинство, деталізації публічно-правового спору на малозначний, типовий і зразковий, уточнення предметної юрисдикції (підсудності) адміністративних судів тощо. Також у 2016 році вступив у силу новий Закон України «Про державну службу», яким суттєво вивідомилася процедура вступу на посаду в органи державної влади.

У свою чергу, адміністративна процедура деліктних справ залишається незмінною та певною мірою заплутаною в частині розмежування підвідомчості й підсудності розгляду та вирішення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Стан дослідження. Питаннями інтерпретації адміністративного процесу, адміністративної процедури, адміністративного провадження, їх співвідношення, а також дослідженням адміністративного процесу як науки та вивченням його юридичної природи займалися такі знанні фахівці-адміністративісти, як Т. Коломоєць, О. Кузьменко, В. Колпаков, О. Бандурка, М. Тищенко, Ю. Битяк, О. Миколенко, А. Школик та інші.

Мета та завдання статті полягає в дослідженні співвідношення категорій «адміністративний процес» та «адміністративна процедура» через призму аналізу наукових поглядів провідних вітчизняних учених-адміністративістів та останніх процесуальних змін у адміністративному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Категорія «адміністративний процес» з 2005 по 2018 роки регламентувалася чинним законодавством, а саме п. 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), яка проголошувала адміністративний процес як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Нині в нормах чинного КАСУ (п. 6 ч. 1 ст. 4) термін «адміністративний процес» змінено на термін «судовий процес», що за значенням є аналогічним до попередньої дефініції.

На думку законодавця, відповідна позиція не є несподіванкою, адже варто зазначити, що законодавчий нормативний акт (КАСУ) регламентує саме адміністративну-судову діяльність (процес оскарження актів публічної адміністрації), а також необхідно враховувати юридичну природу правовідносин, які регулюються цим кодексом. Проте, якщо враховувати всю багатогранність адміністративного процесу, усі три групи правовідносин (адміністративної юстиції, адміністративних послуг та адміністративної відповідальності) в контексті наведеного вище законодавчого положення й теорії адміністративного процесу, то логічним виглядатиме розмежування адміністративного процесу на судовий, деліктний, управлінський (сервісний), тим паче що відповідний розподіл інтерпретації адміністративного процесу відповідає базовим концепціям тлумачення адміністративного процесу: судовий, деліктний (юрисдикційний), управлінський.

Загалом, відповідно до адміністративної кодифікації судової концепції, адміністративний процес вивчається, з одного боку, як діяльність судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів у порядку КАСУ, з іншого – як діяльність судів у деліктних справах у порядку Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Деліктна концепція адміністративного процесу трактує його як діяльність судів та органів публічної адміністрації, у тому числі правоохоронних органів, стосовно запобігання адміністративним стягненням, припинення та накладення адміністративних стягнень за вчиненні адміністративні правопорушення в порядку КУпАП. У свою чергу, управлінська концепція інтерпретації адміністративного процесу – це діяльність публічної адміністрації щодо проходження публічної служби, зокрема виконання посадових обов'язків, відповідно до завдань і функцій адміністративного органу, а також діяльності з надання адміністративних послуг.

Хоча дослідники теорії адміністративного процесу виділяють й інші концепції тлумачення адміністративного процесу, зокрема широку, вузьку, юрисдикційну, судову тощо.

Наприклад, професор О. Кузьменко в «Курсі адміністративного права України» виокремлює такі концепції поняття «адміністративного процесу», як юрисдикційну, судову, управлінську. У рамках юрисдикційної концепції адміністративний процес являє собою регламентовану законом діяльність із вирішення суперечок між сторонами адміністративних відносин, що не знаходяться між собою у відносинах службового підпорядкування, а також діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу. Судова концепція ґрунтується на твердженні, що процесуальна діяльність є прерогативою органів судової влади, тому в адміністративному процесі це діяльність з приводу вирішення адміністративних правопорушень (відповідно до норм КУпАП) і публічно-правових спорів (згідно з КАСУ). Управлінська концепція (з урахування позицій Ю. Тихомирова, Д. Бахраха, В. Сорокіна) тлумачить адміністративний процес як діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих норм права [2, с. 408–410].

Інший український дослідник-адміністративіст – В. Тимошук – так групує концепції розуміння адміністративного процесу:

- деліктна та юрисдикційно-деліктна (охоплює відносини щодо розгляду справ про адміністративні проступки й застосування заходів адміністративного примусу);
- юрисдикційна (охоплює відносини з розгляду справ про адміністративні правопорушення й адміністративне судочинство);
- судовина (стосується виключно адміністративного судочинства);
- адміністративно-юстиційна (охоплює відносини щодо розгляду скарг в адміністративному порядку й адміністративне судочинство);
- управлінська (охоплює всю діяльність органів публічної адміністрації);
- позитивно-управлінська (охоплює діяльність публічної адміністрації за винятком розгляду справ про адміністративні правопорушення);
- широка (включає відносини щодо застосування адміністративно-правових норм будь яким суб'єктами) [3, с. 213–214].

Однак з метою більш глибокого та широкого розуміння категорії «адміністративний процес» варто звернутися до наукових позицій вітчизняної адміністративно-правової школи.

Так, О. Кузьменко адміністративний процес розглядає як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду та вирішення індивідуально конкретних справ [4, с. 21; 5, с. 35]. Е. Демський зазначає, що адміністративний процес як один із видів юридичного процесу регламентує порядок та умови визнання й забезпечення реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів громадян, юридичних осіб і держави, розгляду й вирішення конкретних справ у публічній сфері органами владних повноважень, їх посадовими особами та адміністративними судами відповідно до чинного законодавства [6, с. 111–112]. О. Бандурка, М. Тищенко й В. Бортник уважають, що адміністративний процес це – вид юридичного процесу, урегульований нормами адміністративного права, діяльність виконавчо-розпорядчих органів держави (органів виконавчої влади), їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм адміністративного матеріального права, а також матеріально-правових норм

інших галузей права в ході розгляду індивідуально-конкретних справ [7, с. 12; 8, с. 228]. І. Тацішин адміністративний процес розглядає як застосування норм матеріального адміністративного права під час реалізації органами виконавчої влади (посадовими особами) їхніх повноважень у процесі вирішення певних адміністративних справ і спорів, що виникають між суб'єктами адміністративно-правових відносин [9, с. 144]. На думку В. Авер'янова, юридично-процесуальна категорія «адміністративний процес» трактується в межах вузького та широкого значення. Вузьке значення адміністративного процесу передбачає його тлумачення як урегульованого нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень. Широке значення адміністративного процесу полягає в урегульованому нормами адміністративно-процесуального права порядку розгляду індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчої влади органів державно-влади [10, с. 13]. З. Кісіль та Р. Кісіль адміністративний процес розподіляють на «адміністративно-юрисдикційний процес» та «адміністративно-процедурний процес». Адміністративно-юрисдикційний процес – діяльність уповноважених органів виконавчої влади (посадових осіб) з вирішення спірних питань застосування норм матеріального адміністративного права, з оцінювання правомірності поведінки тих чи інших осіб, а також щодо необхідності в обумовлених законом випадках застосування заходів адміністративного примусу. Адміністративно-процедурний процес автор пов'язує з управлінськими процесуальними діями, що розглядаються як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність із вирішення індивідуально конкретних справ у сфері державного управління уповноваженими на те суб'єктами адміністративно-процесуальних відносин [11, с. 420–430].

У свою чергу, під правовою процедурою загально прийнято вважати офіційно встановлений порядок дій під час обговорення, ведення справи чи діяльності у сфері права [12, с. 38]. Т. Коломоець юридичну процедуру інтерпретує як регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин протворчості та правореалізації [3, с. 220].

Що ж стосується категорії «адміністративна процедура», то, на думку О. Миколенка, це врегульована адміністративно-процедурними нормами послідовність процесуальних дій суб'єктів нормотворчої та правозастосовної діяльності, структурованих відповідними процедурними відносинами, щодо прийняття нормативно-правових актів управління й вирішення адміністративних справ [2, с. 411]. А. Школик зазначає про пропоноване в проєкті Адміністративно-процедурного кодексу співвідношення понять «адміністративна процедура» як визначеного законодавством порядку адміністративного провадження й «адміністративне провадження» як сукупності послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи [13, с. 185–193].

Н. Галіцина до характерних ознак адміністративної процедури зараховує такі:

- адміністративні процедури застосовуються в публічній сфері;
- адміністративними процедурами можуть бути врегульовані як «внутрішні», організаційні прояви повноважень органів публічної влади, так і «зовнішні» прояви повноважень таких органів, тобто прийняття рішень стосовно індивідуальних справ, що має значення для приватних осіб у зв'язку з реалізацією їхніх прав і законних інтересів;
- адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосовної діяльності. Адміністративні процедури закріплюють порядок дій і прийняття рішень компе-

тентних органів і посадових осіб у зв'язку із застосуванням ними правових вимог до конкретного життєвого випадку. Правозастосування в розглянутому контексті має розвиватися в напрямі зведення ролі виконавчої влади до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто створенню передбачених законом умов для доцільного й оптимального використання громадянином правових можливостей, що повністю узгоджується із сучасною ідеологією трансформації вітчизняного адміністративного права, надання йому публічно-сервісного призначення;

- адміністративні процедури охоплюють управлінську діяльність позитивної спрямованості, тобто діяльність, спрямовану на створення умов для ефективної реалізації прав і законних інтересів громадян та організацій;

- адміністративні процедури встановлюють визначений порядок здійснення тих або інших дій, по суті, процедурні норми повинні становити основу діяльності органів публічної влади;

- для адміністративних процедур характерний особливий суб'єктний склад. Однією зі сторін в адміністративній процедурі завжди є державний орган або посадова особа, наділені державно-владними повноваженнями;

- адміністративні процедури закріплюються адміністративно-процесуальними нормами, які, у свою чергу, регулюють застосування матеріальних норм адміністративного й інших галузей права (фінансового, господарського, трудового тощо) і при цьому регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб [14, с. 173–174].

На веб-сторінці англomовного порталу «USLegal» адміністративна процедура визначається як «процедура, що використовується під час виконання адміністративної програми й має широко тлумачитися як така, що включає будь-який аспект організації агентства, процедуру або управління, які можуть впливати на справедливе розгляд публічних і приватних інтересів, справедливості рішень агентства, швидкості діяльності агентства та взаємозв'язок операційних методів з пізнішим судовим розглядом, але не включає в себе обсяг відповідальності агентства, установлений законом або питаннями матеріальної політики, здійсненими законом, на розсуд агентства [15].

Більше того, інформаційна інтернет платформа «Political Science» надає такі відомості стосовно адміністративних процедур, зокрема, класифікуючи їх градацію на письмові чи неписані; видані централізовано або на місцях; інституційні процедури та робочі процедури. Водночас визначено й критерії належної адміністративної процедури (Criteria for Good Administrative Procedure):

- адміністративна процедура має бути простою;
- має забезпечувати прийняття швидкого рішення;
- мова вираження має бути однозначною та чіткою, зрозумілою для громадянина.

Так, інституційні процедури охоплюють інформацію про пошту й повідомлення, зустрічі та конференції, поїздки, внутрішні звіти, підготовку, видачу й розповсюдження документів, приміщення, бібліотечні служби, файли та записи, службові послуги, закупівлі, оформлення й перевірки, бюджетне та податкове адміністрування й усі аспекти управління кадрами.

Робочі процедури призначені для досягнення конкретних завдань агентства. Наприклад, це процедури, які встановлюють порядок подання до міліції звернення, зарахування учнів до школи, подання скарги на податкову експертизу, подання заяви на посаду до уряду, подання позову до суду, подання заявки на отримання ліцензії [16].

Між тим варто зазначити, що практичні спроби розроблення Адміністративно-процедурного кодексу започатковані ще з 1997 року, в основі чого було поставлено завдання систематизувати блок нормативно-правових актів,

які регламентували здійснення адміністративних процедур. Були напрацьовані низка проектів Адміністративно-процедурного кодексу.

Однак, з огляду на величезний масив правових актів, що регулюють здійснення адміністративних процедур сфери публічного адміністрування, та адміністративний орган, що їх реалізує, натепер утілити відповідну кодифікацію є неможливим і насамперед недоцільним. Зважаючи на підзаконність актів, які регламентують здійснення адміністративних процедур, а також відсутність законодавчої уніфікації поділу адміністративних процедур на види, на наш погляд, процес адміністративно-процедурної кодифікації тільки б погіршив ситуацію з огляду на практику діяльності публічної адміністрації, адже кожен орган публічної адміністрації, в діяльності реалізуючи адміністративні процедури, керується власним відомчим законодавством. Як приклад візьмемо сервісні процедури, зокрема реєстраційні процедури, що здійснюються в рамках провадження надання адміністративних послуг.

Варто враховувати те, що «адміністративна процедура» у співвідношенні з іншими категоріями, такими як «адміністративний процес» та «адміністративне провадження», в адміністративно-правовій науці інтерпретується по-різному. Зокрема, більшість учених адміністративну процедуру трактують як порядок здійснення адміністративного провадження чи діяльність публічної адміністрації з видачі адміністративних актів, виходячи з того що наслідком (результатом) адміністративного провадження є адміністративний акт, тим самим повністю відмежовуючи адміністративно-процедурну діяльність від адміністративно-процесуальної, де має місце прийняття судового акта як результату судового провадження.

На нашу думку, адміністративну процедуру у сфері публічного управління становить нормативно-встановлений порядок послідовного виконання процесуальних дій у межах розгляду й вирішення адміністративного провадження, що регламентується законодавчими або підзаконними актами. У цьому контексті адміністративні процедури є окремим інститутом адміністративного права.

Також ми переконані, що адміністративна процедура має місце в адміністративно-процесуальній діяльності, тобто в адміністративному процесі, при цьому незалежно від самої інтерпретації адміністративного процесу, зокрема судового, сервісного чи конфліктного підходів, що нами вище запропоновано чи в розрізі загальнозначених концепцій адміністративного процесу (судової, деліктної, управлінської).

У цій площині адміністративна процедура зводиться виключно до порядку розгляду та вирішення адміністративної справи (провадження), а саме до стадій та етапів. Відповідно, адміністративна процедура в адміністративному процесі встановлює послідовний порядок:

- розгляду й вирішення публічно-правових спорів і справ про адміністративні правопорушення (у рамках судової та деліктної концепції адміністративного процесу);
- здійснення адміністративного провадження (у рамках управлінської концепції адміністративного процесу).

Висновки. Виходячи з вищенаведених трактувань категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та їх співвідношення у правозастосуванні, зауважимо, що наша позиція полягає в такому: якщо адміністративний процес – це адміністративно-судова, адміністративно-деліктна й управлінська діяльність, які розрізняються специфікою розгляду та вирішенням справи, а також нормативним забезпеченням, то адміністративна процедура – законодавчо-встановлений порядок послідовного виконання процесуальних дій у межах адміністративного провадження, що регламентується одним або декількома законодавчими та підзаконними актами.

Отже, на наш погляд, в адміністративно-процесуальній теорії термін «адміністративна процедура» варто сприймати як похідну категорію «адміністративний процес», що відображає порядки, а точніше, стадії та етапи вирішення справи.

У свою чергу, адміністративне провадження є саме нормативно-встановленим порядком виконання процесуальних дій у межах індивідуального вирішення адміністративної справи, що й відмежовує його від адміністративної процедури, яка регламентує загальний порядок розв'язання справ.

Список використаної літератури:

1. Тернушак М.М. Адміністративно-правові процедури та права внутрішньо переміщених осіб : колективна монографія. Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / С.Б. Булеца, О.І. Котляр, Я.В. Лазур та інші. Ужгород : РІК-У, 2017. С. 129–137.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та інші. 2-ге видання. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Адміністративне право України : словник термінів / Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
5. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 208 с.
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
7. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
8. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та інші. 2-ге вид. Харків : Право, 2013. 656 с.
9. Тацішин І.Б. Адміністративне право України : навчальний посібник. Львів : Новий Світ-2000, 2012. 307 с.
10. Коломоєць Т.О. Словник базової термінології з адміністративного права : навчальний посібник. Київ : Істина, 2010. 240 с.
11. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. 3-тє видання. Київ : Алерта, ЦУЛ, 2011. 696 с.
12. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ю.С. Шемшученко та інші. Київ : Укр. енцикл., 1998. 768 с.
13. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2014. № 59. С. 185–193.
14. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.p>
15. Administrative Procedure Law and Legal Definition. URL: <https://definitions.uslegal.com/a/administrative-procedure/>.
16. Administrative Procedure: Definition and Types. Public Administration. URL: <http://www.politicalsciencenotes.com/public-administration-2/administrative-procedure-definition-and-types-public-administration/13681>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Тернушак Михайло Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ternushchak Mykhaylo Mykhaylovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative, Financial and Information Law of the SHEI «Uzhhorod National University»

mishat@i.ua