

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

**Булкат М.С.,**

*доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач сектору претензійно-позовної роботи  
департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду;  
доцент кафедри цивільного, господарського,  
адміністративного права та правоохоронної діяльності  
Інституту права та суспільних відносин  
ЗВО «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

УДК 342

DOI 10.32782/2663-5666.2023.2.4

### ВНУТРІШНЬОГАЛУЗЕВИЙ РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРНЕ І ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

**Вступ.** Генезу сучасного етапу розвитку адміністративного права в Україні досліджено [див., наприклад, 1; 29; 30]. Значний пласт тенденцій поступу наукових положень у доктрині спрямовано на вирішення загальних внутрішньогалузевих питань. Вони є основою становлення державних інституцій, формування вітчизняного законодавства.

Так, галузь права – сукупність норм, інститутів та підгалузей права, спрямована на регулювання певної сфери якісно однорідних суспільних відносин. Галузь права, найбільший структурний підрозділ і центральна ланка права, найповніше виражає «групові» особливості правового регулювання [10, с. 549]. Галузі права поділяють на: фундаментальні (базові), до яких традиційно належать конституційне, цивільне, адміністративне, кримінальне право. Вони є юридично первісні, тобто містять правовий матеріал, який використовується при формуванні інших галузей права; спеціальні (профільюючі) галузі – модифіковані, пристосовані до особливих сфер життя суспільства і виникли у ході внутрішньогалузевої диференціації (трудове, земельне, сімейне) [21]; комплексні галузі передбачають сполучення різнорідних інститутів профільюючих (фундаментальних) та спеціальних галузей, наприклад, господарське.

За субординацією у правовому регулюванні відрізняють матеріальні та процесуальні галузі права. Матеріальні галузі права (матеріальне право) – регулюють суспільні відносини. До них належать конституційне (державне), цивільне, адміністративне, кримінальне. Процесуальні галузі права (процесуальне право) – є спеці-

альними, виникли у ході внутрішньогалузевої диференціації і визначають реалізацію матеріального права.

Розподіл права на публічне та приватне відомий з положень теорії держава і права. Вперше його було проведено ще в Стародавньому Римі. Відомий римський юрист Ульпіан [17, с. 205–206] стверджував, що публічне право відноситься до держави, приватне – до користі окремих осіб. Для публічного права характерна спрямованість на задоволення публічних, громадських інтересів. Галузями публічного права є: конституційне, адміністративне, кримінальне. При цьому варто пам'ятати, що розмежування права на публічне та приватне у західноєвропейській доктрині вельми умовне: в публічному праві часто присутні елементи приватного права, і навпаки.

Натепер у вітчизняній доктрині зберігається тенденція до вирішення внутрішньогалузевого співвідношення процесуального і процедурного адміністративного права. Значний вклад у розвиток доктринальних та практичних положень інституту адміністративної процедури здійснили І. Голосніченко [12; 13], І. Коліушко [19; 33], В. Тимошук [19; 20; 31], О. Курінний [33] та ін. Опрацьовувались основоположні поняття у сфері адміністративних послуг [31], центрів надання адміністративних послуг [33], вийшли дослідження щодо законодавчого регулювання адміністративних процедур [28]. Прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» [16]. Дискусія щодо співвідношення процесуального і процедурного адміністративного права набирає нових обертів.

**Метою статті** є окреслення перспективи розвитку наукових положень про співвідношення процедурного і процесуального адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** На попередньому етапі розвитку вітчизняної доктрини домінували тенденції переосмислення засадничих положень розвитку адміністративного права. У профільних публікаціях адміністративного права вітчизняні науковці вказали його розвиток із урахуванням концепції людиноцентризму. Натхненником її використання, як відомо, був В. Авер'янов. Останнім часом людиноцентризм отримав визнання на рівні влади. Окремим концептуальним напрямом досліджень засадничих положень була і залишається європеїзація вітчизняного адміністративного права. Вони здійснюються як в загальному адміністративному праві, так і в конкретизованих підгалузях, як щодо доктринальних положень, так і в законодавчому регулюванні.

Однак одним з перших у вітчизняній адміністративній доктрині постало питання про внутрішньогалузеву будову у контексті реалізації матеріальних норм адміністративного права.

У 2003 р. І. Голосніченко писав, що на тогочасному етапі розвитку суспільства в Україні вражала нерозвиненість правових інститутів реалізації адміністративного права. Це стримувало державне будівництво, мало орієнтувало органи влади і їх посадових осіб на забезпечення прав і свобод громадян України та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. Не до кінця вивченим було коло відносин реалізації, потребувало адміністративно-правового регулювання. Модель реалізації матеріальних норм адміністративного права демократичної держави України з урахуванням особливостей її розвитку була не визначена. Він підкреслив асистемність адміністративно-правових нормативних та індивідуальних актів державної виконавчої влади, відсутність ефективних процедур щодо ініціювання їх розроблення, проектування, прийняття та введення в дію [11, с. 17–20].

В. Авер'янов підтримував підхід, що реалізація норм матеріального адміністративного права за своєю суттю є втіленням трьох основних відносно окремих частин: розгляд справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство); реалізація повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних та індивідуальних адміністративних актів; застосування до відповідальних суб'єктів заходів адміністративного примусу [2, с. 8].

Оскільки названі три сфери цілком неоднорідні за якісними ознаками, науковець запропонував використання дефініції «адміністративний процес» у сфері адміністративної юстиції. Оскільки цьому є пояснення з посиланням на вітчизняну історію та загальносвітову практику. При цьому, вказував В. Авер'янов, говорячи про виокремлення адміністративного процесу як процесу в адміністративних судах, слід розуміти, що він – за природою правовідносин – має бути не складовою частиною адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості. Що ж стосується власне адміністративного права, то в ньому науковець вважав доречним використання понять «адміністративні провадження» і «адміністративні процедури», які складають зміст двох відносно самостійних адміністративно-процесуальних інститутів: інститут, так званих, «позитивних» адміністративних проваджень – правотворчі, правозабезпечувальні і правозахисні, які охоплюють процедури підготовки та прийняття нормативних і індивідуальних актів, включаючи і надання різноманітних адміністративних послуг; інститут, так званих, «юрисдикційних» адміністративних проваджень, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, включаючи відносини накладення адміністративних стягнень (тобто адміністративну відповідальність) [2, с. 8].

В. Тимошук запропонував розуміти під адміністративною процедурою визначений законодавством порядок провадження в індивідуальній адміністративній справі, що стосується конкретних фізичних або юридичних осіб і вирішується органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, шляхом прийняття індивідуального адміністративного акта [32, с. 36–38]. О. Люхтергандт відніс до урегульованої нормами процедурного права і таку форму діяльності органів управління, як видання абстрактних та загально сформульованих норм поведінки, тобто постанов, за допомогою яких суб'єкт адмініструє на основі закону поведінкою невизначеного кола фізичних або юридичних осіб [22, с. 24]. Підтвердження доцільності такого підходу науковці знаходять як у адміністративно-процедурному законодавстві інших країн, так і на сторінках юридичної літератури [див., наприклад, 3].

Тривалий час фахівці пропонували використання терміну «адміністративний процес»

обмежити сферою адміністративного судочинства, а в позначенні інших відносин адміністративного права звертатись винятково до терміну «процедура».

Натомість інша частина наукової спільноти працювала над становленням української адміністративної юстиції [див., наприклад, 4; 27]. В 2005 р. прийнято Кодекс адміністративного судочинства України [18]. Відбулось становлення вітчизняної адміністративної юстиції (судочинства).

Станом на зараз прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» [16], що набирає чинності. Ним урегульовано відносини органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Законом визначено такі терміни:

– адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;

– адміністративна справа – справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу, розгляд якої здійснюється адміністративним органом;

– адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб);

– адміністративне провадження – сукупність 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;

– адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи;

– публічний інтерес – інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби;

– дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано;

– процедурна дія – дія адміністративного органу, що вчиняється під час розгляду справи, але якою справа не вирішується по суті;

– процедурне рішення – рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті;

– функції публічної адміністрації – надання адміністративних послуг, здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, вирішення інших справ за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу.

Хоча питання «адміністративного процедурного права» і відповідної навчальної дисципліни залишається відкритим дотепер, його вирішення майоріє на горизонті. Так, науковці ще на початку 2000-х рр. вказували, що вивчення процедурної частини адміністративного права має відбуватися у межах окремої дисципліни, а не в межах опанування матеріального адміністративного права. Наступною дисципліною має стати «Адміністративно-процедурне право України», як логічне продовження попередньої дисципліни [23, с. 309–402].

Натепер у вищих школах також існує практика викладання «Адміністративного процесуального права», в межах якого вивчають адміністративні процедури [див., наприклад, 6; 7; 9; 14; 26;]. Варто відмітити, що у навчальних виданнях вже виокремлено розділи «Адміністративна процедура», «Адміністративні процедури» [див., наприклад, 5; 8]. Обґрунтовано підходи до формування адміністративного процедурного права [див., наприклад, 24; 25]. Закладено основи практики викладання процедурного права, зокрема у сфері підвищення кваліфікації державних службовців [15].

**Висновки.** В подальшому може стати питання про розмежування адміністративного процесуального та процедурного права, що прогнозовано відобразиться на викладанні відповідних дисциплін у вищій школі. Основу адміністративного блоку можуть становити дисципліни «Адміністративне право України» – матеріальні норми, «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне процедурне право» – процесуальні і процедурні норми реалізації. Тоді постане питання розмежування змісту їх програм з численними спеціальними дисциплінами, які

виникли на попередньому етапі, що характеризувався багатоманітними розуміннями системи адміністративного права, зокрема «Державне управління», «Публічне управління», «Публічне адміністрування» тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. *Право України*. 2002. № 3. С. 20–27.
2. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19. 2003. С. 6–9.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К. 2003. 496 с.
4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. К.: Істина. 2007. 608 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС. 2018. 446 с.
6. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник / кол. авт.; за заг. ред. Т. П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. 320 с.
7. Адміністративний процес України: підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2021. 500 с.
8. 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.
9. Бурбика М. М. Адміністративний процес України (у схемах): навчальний посібник / М. М. Бурбика, М. В. Колеснікова, А. В. Солонар. Суми: Сумський державний університет. 2019. 108 с.
10. Галузь права / Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана. 1998. Т. 2. С. 549.
11. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку Української держави. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19 2003. С. 17–20.
12. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. К.: ГАН. 2005. 232 с.
13. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. URL: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=XqrJWAYAAAAAJ&hl=uk> (дата звернення: 23.05.2023).
14. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер. 2008. 496 с.
15. Загальна адміністративна процедура. В. Тимошук, І. Бойко, А. Школик, Є. Школьнік. URL: <https://courses.zrozumilo.in.ua/courses/course-v1:EEF+EEF-023+feb22/about> (дата звернення: 23.06.2023).
16. Закон України «Про адміністративну процедуру». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856> (дата звернення: 23.08.2023).
17. Зяблюк М. П., Глухова С. В. Ульпіан (Ulpianus) Доміцій / Юридична енциклопедія: в 6 т.: Т. 6. К. 2004. 768 с. С. 205 – 206.
18. Кодекс адміністративного судочинства України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.07.2023).
19. Коліушко І., Тимошук В. Адміністративні послуги з боку органів виконавчої влади (глава 4, розд. 4) / Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре. URL: [https://scholar.google.com.ua/citations?user=VRe\\_Sb0AAAAAJ&hl=uk](https://scholar.google.com.ua/citations?user=VRe_Sb0AAAAAJ&hl=uk) (дата звернення: 23.05.2023);
20. Коліушко І., Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права. *Право України*. 2001. URL: [https://scholar.google.com.ua/citations?user=VRe\\_Sb0AAAAAJ&hl=uk](https://scholar.google.com.ua/citations?user=VRe_Sb0AAAAAJ&hl=uk) (дата звернення: 23.05.2023).
21. Лінецький С. В. Галузь права / Енциклопедія Сучасної України / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України. НТШ. К.: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України. 2006. URL: <https://esu.com.ua/article-28467> (дата звернення: 26.07.2023).
22. Ляхтергердт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / Юридичний журнал. 2002. № 5. С. 24–28.
23. Мельник Р. С. Яким бути циклу адміністративно-правових дисциплін у юридичному навчальному закладі? *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ*. 2004. Вип. 27. С. 309–402.
24. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя. 2011. 40 с.
25. Миколенко О. Теорія адміністративного процедурного права: монографія Харків: Бурун Книга. 2010. 336 с.
26. Мінка Т. П. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник. Дніпро. Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2012. 278 с.
27. Пасенюк О. М. Розвиток адміністративної юстиції як складова адміністративної та судової реформи. *Актуальні проблеми держави і права*. № 19 (2003). С. 9–11.
28. Семьоркіна О. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства / Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. К. 2003. С. 36–41.
29. Скомороха В. Адміністративна реформа в Україні: потрібне законодавче забезпечення (правові аспекти поділу і розмежування влади). *Право України*. 1999. № 7. С. 21–27.
30. Стахурський М. Ф. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення / *Право України*. 2001. № 10. С. 49–51.
31. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO». К.: ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.



32. Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин / Юридичний журнал. 2003. № 9. С. 36–38.

33. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності: практичний посібник. І. Бригілевич, С. Ванько, В. За-

гайний, І. Коліушко, О. Курінний, В. Стоян, В. Тимошук, Д. Шиманке. 2010. URL: [https://scholar.google.com.ua/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=uk&user=OVsj96UAAAAJ&citation\\_for\\_view=OVsj96UAAAAJ:kNdYIx-mwKoC](https://scholar.google.com.ua/citations?view_op=view_citation&hl=uk&user=OVsj96UAAAAJ&citation_for_view=OVsj96UAAAAJ:kNdYIx-mwKoC) (дата звернення: 23.08.2023).

### **Булкат М.С. ВНУТРІШНЬОГАЛУЗЕВИЙ РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПРОЦЕДУРНЕ І ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

У статті окреслено перспективи поступу наукових положень щодо внутрішньогалузевого розвитку адміністративного права України. Визначено, що у вітчизняній адміністративній доктрині питання про внутрішньогалузеву будову у контексті реалізації матеріальних норм адміністративного права постало одним із перших. Науковці тривалий час пропонували використання терміну «адміністративний процес» обмежити сферою адміністративного судочинства, а в позначенні інших відносин адміністративного права звертатись винятково до терміну «процедура». Натепер прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру». Науковці вже вказували на необхідність вивчення процедурної частини адміністративного права в межах окремої дисципліни – «Адміністративного процедурного права». У вищих школах існує практика викладання «Адміністративного процесуального права», в межах якого вивчають і адміністративні процедури. Натепер обґрунтовано підходи до виокремлення адміністративного процедурного права, закладено основи практики його викладання. В подальшому може стати питання про розмежування адміністративного процесуального та процедурного права, що прогнозовано відобразиться на викладанні відповідних дисциплін у вищій школі. Основу адміністративного блоку можуть становити дисципліни «Адміністративне право України» – матеріальні норми, «Адміністративне процесуальне право», «Адміністративне процедурне право» – процесуальні і процедурні норми реалізації. Тоді постане питання розмежування змісту їх програм з численними спеціальними дисциплінами, які виникли на попередньому етапі, що характеризувався багатоманітними розуміннями системи адміністративного права, зокрема «Державне управління», «Публічне управління», «Публічне адміністрування» тощо.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне процесуальне право, адміністративне процедурне право.

### **Bulkat M.S. INTRA-BRANCH DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE: PROCEDURAL AND PROCESS LAW**

The article outlines the issue of intra-branch development administrative law of process and procedure. It was determined that in the domestic administrative doctrine, the question of the intra-branch structure in the context of the implementation of material norms of administrative law was one of the first. For a long time, scientists proposed to limit the use of the term «administrative process» to the sphere of administrative courts, and to refer exclusively to the term «procedure» in the designation of other relations of administrative law. Scientists proposed to understand the administrative procedure as the procedure defined by legislation in an individual administrative case, which concerns specific individuals or legal entities and is decided by the executive authority or local self-government body, their officials, through the adoption of an individual administrative act.

For now, the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» has been adopted. It regulates the relations of executive power and local self-government bodies, their officials, other subjects authorized by law to perform the functions of public administration, with natural and legal entities regarding the consideration and resolution of administrative cases through the adoption and execution of administrative acts. The law defines: administrative procedure – the procedure for consideration and resolution of a case determined by law; public interest – the interest of the state, society, territorial community, as well as interests and needs that are important for a large number of people; procedural action – an action of an administrative body, which is performed during the consideration of a case, but by which the case is not decided on the merits; procedural decision – a decision of an administrative body, which is taken during the consideration of a case, but which does not decide the case on its merits; functions of public administration – provision of administrative services, implementation of inspection (control, supervisory) activities, resolution of other cases at the request of a person or at the own initiative of an administrative body.

It was determined that scientists indicated the need to study the procedural part of administrative law within a separate discipline – «Administrative procedural law», and not within the scope of mastering substantive administrative law. Currently, in higher schools there is also a practice of teaching «Administrative process», within which administrative procedures are also studied. So far, the approaches to distinguishing administrative procedural law have been substantiated, and the foundations of its teaching practice have been laid. In the future, there may be a question of distinguishing administrative procedural and process law, which will predictably be reflected in the teaching of relevant disciplines in higher education. The basis of the administrative block can be the disciplines «Administrative Law of Ukraine» – material norms, «Administrative procedural law», «Administrative process law» – procedural and process norms of implementation. Then the question will arise of distinguishing the content of their programs from numerous special disciplines that arose at the previous stage, which was characterized by multifaceted understandings of the system of administrative law, in particular «State administration», «Public management», «Public administration» etc.

**Key words:** administrative law, administrative process, administrative procedural law.