

Мельник О. П.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового та податкового права
Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID: 0000-0001-8946-1337

Кримчанин Б. А.,

здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня
Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID: 0009-0003-4339-66580

Вербіцький А. С.,

здобувач вищої освіти першого (бакалаврського) рівня
Навчально-наукового інституту права
Державного податкового університету
ORCID: 0009-0006-6031-3473

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

DISTINCTION BETWEEN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE PROCESS

Актуальність публікації визначається необхідністю однозначного розмежування поняття «адміністративної процедури» й «адміністративного процесу», що стало необхідним після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Це сприятиме підвищенню прозорості та передбачуваності взаємодії органів влади з громадянами й бізнесом. Адміністративні процедури закріплюють чіткі алгоритми (реєстрація звернень, видача паспортів або ліцензій), тоді як адміністративний процес як ширша модель, що охоплює етапи досудового врегулювання, судового розгляду та постпроцедурного моніторингу. Розмежування цих інститутів сприятиме впровадженню європейських стандартів електронного врядування.

У статті проаналізовано адміністративну процедуру як лінійну послідовність нормативно закріплених дій уповноважених органів відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» та підзаконних актів, а також адміністративний процес як судове провадження на основі Кодексу адміністративного судочинства України. Наведені реальні приклади демонструють відмінність між процедурними алгоритмами й процесуальними механізмами захисту прав.

Методологічна частина дослідження базується на системному підході, поєднанні кількісного й якісного аналізу Закону України «Про адміністративну процедуру», Кодексу адміністративного судочинства та наукових поглядів на досліджувані категорії. Автор звертає увагу на позитивній стороні конкретизації адміністративних процедур та врегулюванні компетенції органів влади при розгляді питань публічного управління.

Отримані результати мають прикладне значення для законодавця: запропоновані критерії розмежування процедур і процесів можуть лягти в основу нового кодексу адміністративних процедур, внутрішніх регламентів органів виконавчої влади та IT-архітектури електронних платформ.

Чітке окреслення процедурних порядків в діяльності органів публічної влади сприятиме підвищенню якості адміністративних послуг, скороченню строків розгляду справ, зниженню корупційних ризиків і зміцненню довіри громадян.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний процес, публічне управління, захист прав, реалізація повноважень, орган влади.

The relevance of the publication is determined by the need to clearly distinguish between the concepts of “administrative procedure” and “administrative process”, which became necessary after the adoption of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. This will contribute to greater transparency and predictability in the interaction between public authorities and citizens and businesses. Administrative procedures establish clear algorithms (registration of applications, issuance of passports or licences), while administrative process is a broader model that covers the stages of pre-trial settlement, court proceedings and post-procedural monitoring. The distinction between these institutions will facilitate the implementation of European standards of e-governance.

Administrative Procedure, and scientific views on the categories under study. The author draws attention to the positive aspects of specifying administrative procedures and regulating the competence of authorities when considering issues of public administration.

The results obtained are of practical importance for legislators: the proposed criteria for distinguishing between procedures and processes could form the basis of a new code of administrative procedures, internal regulations of executive authorities and the IT architecture of electronic platforms.

A clear definition of procedural rules in the activities of public authorities will contribute to improving the quality of administrative services, reducing the time taken to consider cases, reducing corruption risks and strengthening public confidence.

Key words: *administrative procedure, administrative process, public administration, protection of rights, exercise of powers, authority.*

Постановка проблеми. Розмежування адміністративних процедур та адміністративного процесу зумовлена наростаючою складністю публічного управління та необхідністю забезпечення високого рівня правової визначеності у взаємодії органів влади з громадянами й бізнесом. Сучасна адміністративна реальність характеризується багаторівневістю прийняття рішень, у якій законодавчі, підзаконні та внутрішні регламенти часто сприймаються як безладна сукупність формальностей. Нечітке розуміння відмінностей між процедурою, як упорядкованою низкою операцій і формальних дій та процесом, як більш широким соціально-управлінським феноменом, що включає суб'єктів, відносини та етапи реалізації владних функцій, породжує правову невизначеність. Це, у свою чергу, призводить до зниження ефективності державного управління, збільшення кількості адміністративних спорів і затвердження практики, що не відповідає принципам відкритості, прогнозованості та оперативності. Науковий інтерес до теми зростає у зв'язку зі світовими трендами адміністративної реформи й євроінтеграційними вимогами, які передбачають уніфікацію підходів до процесного та процедурного забезпечення, а також стають актуальними з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 року №2073-IX [1], що дозволяє конкретизувати питання фундаментального співвідношення понять «адміністративного процесу» й «адміністративної процедури». Нове законодавство закріпило принципи публічного управління через чітко структуровану процедуру, але залишило відкритими ключові термінологічні колізії, які потребують ґрунтовного теоретичного узагальнення та узгодження з практикою застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній вітчизняній науковій дискусії вагомих внесок досліджуваного напрямку зробили науковці: Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. В. Муза, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко, Ю. М. Фролов та багато інших.

Кожний з них обрав власний напрямок дослідження процесуальних та процедурних питань, а також їх співвідношення. Увагу акцентували на організаційно-правових механізмах реалізації адміністративного процесу;

нормативно-процедурних засадах публічної діяльності органів управління; типології процедурних інститутів; цифровізації адміністративних процедур у контексті європейської інтеграції та інше.

Незважаючи на значний прогрес у дослідженнях, відсутність єдності в термінології й критеріях розмежування двох феноменів (адміністративна процедура та адміністративний процес) формує нові виклики. Практика застосування Закону [1] свідчить про неоднозначність інтерпретацій та необхідність розробки єдиної методологічної рамки, яка враховуватиме як традиційні доктринальні позиції, так і інноваційні підходи цифрового публічного управління.

Метою дослідження є розкрити зміст та співвідношення понять «адміністративного процесу» та «адміністративної процедури» та сформулювати відповідні висновки щодо їх сутності.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи авторські підходи до співвідношення «адміністративного процесу» та «адміністративної процедури», насамперед, варто звернутися до існування двох напрямків: адміністративний процес у широкому розумінні, який включає адміністративну процедуру; та у вузькому – розглядаючи окремо процес і процедуру. Розкриваючи позицію Ю. М. Фролова, на думку якого, процедура виступає початковою формою урегульованості в діяльності відповідних органів, що за наявності об'єктивної необхідності може перетворитися на більш впорядковану форму, яка має назву «процес» [8, с. 694], можна зробити висновок, що адміністративна процедура і адміністративний процес є пов'язаними, близькими, але самостійними правовими поняттями, що співвідносяться як частина та ціле.

В. В. Галунько вважає, що адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду і розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [5, с. 276]. Отже, процедура є, незалежною від процесу, діяльністю.

Негативне ставлення щодо одночасного існування судового і, так званого, управлінського адміністративного процесу висловлює

і В. П. Тимошук. На думку вченого, нераціональним є використання категорії «адміністративний процес» у, так званому, широкому значенні, оскільки некоректно вживати один термін на позначення принципово відмінних явищ – адміністративного судочинства і діяльності адміністративних органів [7, с. 18]. Науковець притримується погляду виділення процесу і окремо процедури.

З ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX у системі публічного управління з'явився чітко зафіксований правовий інструмент, що регламентує порядок взаємодії органів виконавчої влади з громадянами й бізнесом [2]. Закон визначає рамки застосування адміністративної процедури як єдиного механізму, що замінив розрізнені процедурні норми попередніх актів та забезпечив уніфікацію термінології й підходів до надання адміністративних послуг і прийняття рішень у сфері державного регулювання й контролю.

У статті 1 Закону [2] наведено перелік базових принципів адміністративної процедури, тоді як стаття 2 дає конкретне визначення самого поняття: адміністративна процедура – це діяльність уповноваженого органу в межах встановленого законодавством випадку (справа адміністративної процедури) щодо прийняття, виконання чи оскарження адміністративного акта, забезпечення адміністративної послуги або реалізації інших повноважень публічної влади. Саме таке формулювання гарантує єдину логіку застосування процедури під час розгляду звернень та справ у рамках публічного управління.

Закон України «Про адміністративну процедуру» також деталізує складові кожної адміністративної процедури: учасників (суб'єкти звернення та уповноважені органи), стадії (подача та прийняття документів, розгляд, ухвалення рішення, виконання), етапи (прийом, перевірка, врахування зауважень) і строки реагування [2]. Крім того, запроваджено поняття «адміністративна справа» як єдиного предмета процедури зі своїм порядком реєстрації, розгляду та оскарження. Така типізація забезпечує передбачуваність і прозорість процедурних дій у держреєстрах та електронних сервісах публічного управління.

Незважаючи на те, що закон уперше дає вичерпне визначення та структуру адміністративної процедури, практика показує необхідність подальшого уточнення окремих норм. Найчастіше спірні питання виникають щодо визначення строків, меж компетенції органів і форм участі заявників у процедурі. Це стимулює подальшу законодавчу та методичну роботу з деталізацією норм і вдосконалення цифрових платформ, аби усунути колізії та підвищити ефективність взаємодії влади й суспільства.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [1], адміністративний

процес розглядається як система взаємопов'язаних процедурних дій, спрямованих на захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних та юридичних осіб від проявів публічної влади [7]. Він охоплює загальні засади судового розгляду адміністративних справ, а також передбачає чітку стадійну послідовність: від звернення до адміністративного органу чи оскарження його рішення в суд, через підготовче провадження, основне слухання, ухвалення рішення та його виконання.

На офіційному порталі Верховного Суду [4] адміністративний процес визначається як особливий вид судочинства, в межах якого уповноважені суди перевіряють законність дій чи бездіяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, виконавчих органів ради та їх посадових осіб. Судові акти в адміністративному процесі мають не лише констатувальний, а й превентивний характер, оскільки створюють правові прецеденти та уточнюють процесуальні норми в контексті практики застосування.

Міністерство юстиції, роз'яснюючи особливості адміністративного процесу, звертає увагу на його динамічний характер: разом із класичними стадіями судочинства він містить етапи досудового врегулювання спорів (звернення до омбудсмена, адміністративного перегляду рішень), а також передбачає активне використання електронної взаємодії між сторонами [6]. Це має сприяти підвищенню оперативності розгляду справ та розвантаженню судової системи від формальних процедур, які раніше потребували особистої присутності учасників. Адже, на порталі електронного судочинства «Електронний суд», адміністративний процес представлений як поєднання паперового та цифрового формату: подання позовних заяв, обміну документами та участі в засіданнях можливо в режимі онлайн. Це дозволяє скоротити строки провадження, зменшити витрати учасників та гарантує більшу прозорість завдяки фіксації всіх дій у Єдиному реєстрі судових рішень.

Адміністративний процес відіграє ключову роль у системі публічного управління, оскільки через судовий захист забезпечується контроль за дотриманням публічно-правових норм органами влади. Саме через адміністративні суди формується зрозумілий та передбачуваний механізм оскарження рішень, що стимулює органи виконавчої влади до більш якісного виконання своїх обов'язків перед громадянами й бізнесом.

Після детального висвітлення теоретичних підходів до сутності адміністративної процедури та адміністративного процесу, доцільно перейти до конкретних випадків застосування цих інститутів на практиці. У першу чергу, слід розглянути справи, які за своєю природою належать до адміністративної процедури та чітко регламентуються Законом України «Про адміністративну

процедуру» (№ 2073-IX від 17.02.2022). Так, оформлення або обмін паспорта громадянина України, реєстрація місця проживання, видача посвідчення водія й державна реєстрація фізичних осіб-підприємців здійснюються саме за правилами, передбаченими статтями вищезгаданого закону. Адміністративний орган отримує звернення, перевіряє повноту пакета документів, ухвалює рішення у визначені строки та фіксує його в електронній системі – усе це відбувається в межах єдиної процедурної моделі з наявністю формалізованих етапів «прийняття» та «виконання» рішення.

Окрему групу адмінпроцедур складають справи, пов'язані з ліцензуванням і видачою дозволів: наприклад, отримання ліцензії на провадження торгівлі алкогольною продукцією, видача містобудівних умов і обмежень, екологічні дозволи на скиди стічних вод чи розміщення відходів. Закон «Про адміністративну процедуру» встановив єдині принципи реєстрації таких справ, порядок перевірки документів та обґрунтування відмови, а підзаконні акти Кабінету Міністрів деталізують технічні вимоги до інформаційних систем та строки міжетапної взаємодії [3].

В свою чергу, розглядаючи адміністративний процес, варто зазначити, що до цієї категорії належать справи, що розглядаються виключно в порядку судового адміністративного провадження. Найпоширенішими є спори з податковими органами: оскарження податкових повідомлень-рішень щодо нарахування податків, пені чи штрафів. Такі справи регулюються Кодексом адміністративного судочинства України (№ 2747-VIII від 06.07.2010), де закладено чітку стадійну модель – від підготовчого провадження до судового слухання й виконання рішення. Позивачі можуть подавати документи як у паперовому, так і в електронному вигляді через систему «Електронний суд», а суд має зобов'язання розглянути справу в строки, передбачені статтею 143 Кодексу.

Окремо, варто виділити спори в сфері публічних закупівель, які, хоча формально належать до адміністративного процесу, мають свої особливості. Оскарження результатів відкритих торгів або переговорних процедур за Законом України «Про публічні закупівлі» відбувається

з обов'язковим зверненням до Антимонопольного комітету, а потім – до адміністративного суду за спрощеною процедурою. Строки розгляду таких справ значно скорочені (часто до 10–15 днів), а участь заявника в публічному обговоренні дозволяє оперативно реагувати на порушення та запобігати ризикам дискримінації учасників.

Підводячи висновки, можна стверджувати, що адміністративна процедура й адміністративний процес мають спільну мету: забезпечення законності, прозорості та ефективності публічного управління, проте, відрізняються своєю природою та правовим обґрунтуванням. Адміністративна процедура, чітко закріплена в Законі України «Про адміністративну процедуру», є формалізованим алгоритмом дій уповноваженого органу з прийняття, виконання або оскарження адміністративного акта й надання адміністративних послуг. Вона охоплює такі етапи, як прийом і реєстрація звернення, перевірка документів, розгляд справи та фіксація результату в електронній системі, що гарантує єдиний підхід до процедурних дій на рівні виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Водночас адміністративний процес, за своєю суттю, виходить за межі процедурних норм – він включає передпроцедурні (інформаційно-аналітичні) та післяпроцедурні (контрольні, моніторингові) стадії, а також охоплює комплекс судових проваджень щодо оскарження рішень органів публічної влади. Регулюючим документом цього інституту є Кодекс адміністративного судочинства України, який встановлює стадійну модель розгляду справ: підготовче провадження, судове слухання, ухвалення рішення та контроль за його виконанням. Адміністративний процес забезпечує захист прав та інтересів громадян і бізнесу на рівні судової системи.

Таким чином, адміністративна процедура і адміністративний процес є взаємодоповнювальними елементами публічного управління: перша забезпечує прогнозовану й уніфіковану послідовність дій органів влади, друга – надійний механізм контролю та оскарження їхніх рішень. Розмежування цих понять дає змогу удосконалити нормативно-правову базу, оптимізувати цифрові сервіси та підвищити довіру громадян і бізнесу до роботи державних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення 08.08.2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 20.08.2025 р.).
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022р. № 2073-IX. Дата оновлення 15.11.2024р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 15.06.2025 р.).
3. Бевзенко В. Адміністративна процедура: зміст, види, особливості Верховний Суд. URL: https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/Prezent_Admin_proced_zm_vid_osobl.pdf (дата звернення: 20.07.2025 р.).
4. Верховний Суд України. Про застосування Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні адміністративними судами публічно-правових спорів. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1724740/> (дата звернення: 20.09.2025 р.).

5. Галуцько В.В. Адміністративне право України: навч. посіб. : у 2-х томах. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
6. Гришанова Н. Визначено порядок електронної інформаційної взаємодії між ДСА та Міністерством юстиції України. ЮРЛІГА, 22 липня 2022. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/212700_viznachenno-poryadok-elektronno-nformatsyno-vzamor-mzh-dsa-ta-mnyustom (дата звернення: 20.09.2025 р.).
7. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.
8. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.

Дата першого надходження статті до видання: 19.11.2025
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 22.12.2025
Дата публікації (оприлюднення) статті: 31.12.2025