

10. Кухарева О. О. Податкові важелі державного регулювання доходів фізичних осіб : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.02.03 «організація управління, планування і регулювання економікою» / О. О. Кухарева ; Дніпропетровський ун-т економіки та права. – Д., 2005. – 18 с.

11. Тесленко Ю. О. Реалії застосування податкової соціальної пільги у зв'язку зі змінами в податковому законодавстві / Ю. О. Тесленко // Управління розвитком. – 2012. – № 19 (140). – С. 113–115.

12. Шевчук І. В. Механізм оподаткування доходів фізичних осіб в ринкових умовах : автореф. дис ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / І. В. Шевчук. – Київ : Б. в., 2009. – 20 с.

13. Омел'янчук А. А. Розвиток механізму державного управління оподаткуванням фізичних осіб : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління за спец. : 25.00.02 «механізми державного управління» / А. А. Омел'янчук ; Донецький державний університет управління. – Донецьк, 2006. – 22 с.

14. Абрамченко Н. А. Регуляторна політика держави щодо оподаткування доходів фізичних осіб : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.03 «економіка та управління національним господарством» / Н. А. Абрамченко ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2016. – 20 с.

15. Кривцов О. О. Політика оподаткування доходів фізичних осіб в бюджетній стратегії України : автореф. дис ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / О. О. Кривцов. – Київ : Б. в., 2012. – 20 с.

16. Яроцька Т. Р. Шляхи вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук за спец. : 08.00.08 «гроші, фінанси і кредит» / Т. Р. Яроцька ; Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2007. – 18 с.

УДК 342.9

## ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: АКТУАЛЬНІ ТЕОРЕТИЧНІ УЗАГАЛЬНЕННЯ

### PROCEEDINGS ON APPEALS THO THE PUBLIC ADMINISTRATION: ACTUAL THEORETICAL GENERALIZATIONS

Каменська Н.П.,  
к.ю.н., адвокат

У статті автор розглядає сутність проваджень у справах до публічної адміністрації через узагальнюючу категорію «адміністративний процес». Аналізуються підходи до розуміння змісту адміністративного процесу та розкривається власне бачення його структури, характерних особливостей відповідних складових. Пропонується низка актуальних теоретичних висновків та узагальнень за означеною проблематикою.

**Ключові слова:** провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації, адміністративні провадження, адміністративний процес, звернення в адміністративному порядку, публічна адміністрація.

В статье автор рассматривает сущность производств по делам об обращениях в публичную администрацию через обобщающую категорию «административный процесс». Анализируются подходы к пониманию содержания административного процесса и раскрывается свое виденье его структуры, характерных особенностей соответствующих составляющих. Предлагается ряд актуальных теоретических выводов и обобщений относительно обозначенной проблематики.

**Ключевые слова:** производство по делам об обращениях в публичную администрацию, административные производства, административный процесс, обращения в административном порядке, публичная администрация.

In the article the author reviews the nature of proceedings on appeals to the public administration through the generalized category of administrative process.

Analyzes jurisdictional, judicial, administrative concept of the administrative process. Pays attention that the Ukrainian legal science has gone through the development of a broad understanding of the legal process. Representatives of the managerial conception see a phenomenon of the administrative process in all spheres of state activities, especially in public administration. Besides, the emphasis on the fact that the administrative process is aimed not only at the realization of substantive norms of the administrative law, but also for the realization of the substantive norms of the other branches of law.

The author emphasizes that the problem of understanding the essence of the administrative process by the approaches mentioned above, is not exhausted. The ambiguity of understanding the logical content and scope of understanding of «legal procedure» by which scientists are also trying to find out the legal nature of the administrative process, makes its own unfavorable adjustments. The author considers the peculiarities of understanding of legal procedures from the etymological, legal and legislative points of view.

Characterizes the features of administrative proceedings, stresses that the analysis of professional literature shows a wide range of subject characteristics of administrative proceedings in the native science of administrative law, pays attention that the more or less unanimous positions of scientists can be seen in the distribution of administrative proceedings on the basis of classification the presence or absence of conflict among the parties of legal relationships. The vast majority of lawyers, according to this criterion, set apart non-jurisdictional (conflict-free) proceedings and jurisdictional (conflict) proceedings.

Taking into account stated above, concludes that the proceedings by the applications, proposals, requests for information or clarification of existing legislation addressed to public administration has a conflict-free nature, and proceedings by the complaints to the public administration has a conflict nature, respectively. It determines the nature of proceedings on appeals to public administration under which it proposes to understand: regulated by administrative and procedural rules the activity of the public administration on review and resolution of appeals of individuals and legal entities.

In the framework of the outlined administrative proceedings the author singles out the procedural stages (relatively their isolated parts): institution of proceedings, examination of cases, a decision on the case, appeal against the decision in the case; execution of the decision in the case. It offers a number of other actual theoretical conclusions and generalizations about indicated problematic.

**Key words:** proceedings on appeals in public administration, administrative proceedings, administrative process, appeals in administrative procedure, public administration.

Одним із найбільш наболілих питань для вітчизняної науки адміністративного права можна вважати вироблення єдиної доктринальної концепції адміністративного процесу. Адже дискусія навколо розуміння сутності цієї категорії та підпорядкованих їй правових феноменів дісталася в спадок ще з радянських часів і триває понад півстоліття.

Поняття «адміністративний процес» широко використовується у сучасній юриспруденції. Означена проблематика в загальнотеоретичному та галузевому аспектах ґрунтовно досліджувалася в працях вітчизняних (А. М. Апарова, В. М. Бевзенка, В. М. Горшенєва, Т. О. Гуржій, Е. Ф. Демського, В. В. Копейчикова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, В. М. Марчука, О. І. Миколенко, О. В. Музи, О. П. Рябченко, С. Г. Стеценка, В. П. Тимощука, М. М. Тищенко, О. М. Якуби та ін.) та зарубіжних (С. С. Алексєєва, Д. М. Бахраха, Ю. М. Козлова, Н. Г. Саліщевої, В. Д. Сорокіна, Ю. М. Старилова, В. А. Лорії, І. В. Панової, Ю. О. Тихомирова, Ц. А. Ямпольскої та ін.) науковців. Незважаючи на досить тривалу полеміку за даним напрямом сутність цієї категорії до цього часу так і не з'ясовано остаточно. Розкриття змісту поняття «провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації» тісно пов'язане з визначенням співвідношення з категорією «адміністративний процес». Таким чином, є об'єктивна необхідність долучитися до широкого диспуту про означене складне, поліструктурне явище у парадигмі вітчизняного права.

Зупиняючись на адміністративному процесі, необхідно зважити, що ще за радянських часів розроблено мінімум три концепції його розуміння: юрисдикційна, судовинська, управлінська.

Узагальнюючу тезу про те, що адміністративний процес – це юрисдикційна діяльність органів державного управління щодо вирішення спорів і застосування заходів адміністративного примусу можна вважати ядром юрисдикційної концепції. Яскравим прикладом розглядуваного наукового підходу є часто згадувана адміністративістами монографія Н. Г. Саліщевої «Адміністративний процес в СРСР», яку опубліковано ще у 1964 р. Автором монографії провадження сприймається як явище більш широке, ніж процес [1, с. 11-13].

Концепція юрисдикційного розуміння адміністративного процесу набула розвитку в працях М. І. Єропкина, С. І. Котюргіна, А. П. Клошніченка, Д. М. Овсянка, М. І. Піскотіна, В. С. Тадевосяна та ін. Оцінки даного наукового підходу іноді різняться кардинальною протилежністю. Приміром, на думку кандидата юридичних наук, В. П. Тимощука, юрисдикційна концепція не отримала об'єктивного розвитку з причини відсутності за радянського часу адміністративної юстиції [2, с. 50]. Однак, професори Т. О. Гуржій та О. В. Кузьменко більш категоричні в оцінюванні відповідного напрямку. Вони вважають його вихідні принципи помилковими [3, с. 6-9]. Останні інтерпретовані висновки щодо юрисдикційного розуміння адміністративного процесу для нас звучать достатньо переконливо.

У свою чергу, прихильники судовинського підходу пов'язують адміністративний процес з функціонуванням лише органів судової влади. Теорія адміністративного процесу в «судовинському» її розумінні підтримується В. Б. Авер'яновим, В. М. Бевзенком, В. П. Тимощуком, А. Т. Комзюком, Р. О. Куйбідю, Р. С. Мельником та ін.

На наш погляд, виділяється не зовсім точним висловлювання одного з прибічників даної концепції, кандидата юридичних наук, В. П. Тимощука, у частині того, що даний підхід фактично обрано й вітчизняним законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства України [2, с. 44]. У вказаному нормативному акті [4] законодавець відмежовує терміни «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство». Під адміністративним процесом

маються на увазі правовідносини, що складаються під час адміністративного судочинства, а під адміністративним судочинством – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим законодавчим актом [4]. Таким чином, законодавець пов'язує адміністративний процес з адміністративним судочинством, але трактує його значно ширше останнього – як діяльність не тільки адміністративних судів, але й усіх інших учасників адміністративної справи.

Видається, що судовинський підхід до розуміння адміністративного процесу характеризує останній односторонньо, внаслідок чого знижується соціальна цінність характеризованого правового феномену, оскільки поза увагою залишається фактично охоплена ним неюрисдикційна діяльність суб'єктів влади у сфері публічного управління.

Українська правова наука пішла шляхом розвитку широкого розуміння юридичного процесу. Представники управлінської концепції вбачають феномен адміністративного процесу в усіх сферах діяльності держави, особливо в державному управлінні. Крім того, акцентують увагу на тому, що адміністративний процес спрямований не тільки на реалізацію матеріальних норм адміністративного права, але й на реалізацію матеріальних норм інших галузей права.

За нинішніх умов вітчизняними адміністративістами, з урахуванням окреслених у радянській науці концептуальних уявлень про юридичний процес та його різновиди, синтезується чотири сфери, в яких використовується поняття «адміністративний процес»: адміністративне судочинство; реалізація повноважень органами публічної адміністрації щодо підготовки та прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру; функціонування суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері публічного управління у квазіюрисдикційному напрямі, а саме щодо вирішення скарг приватних осіб; а також, у випадках застосування заходів адміністративного примусу [5, с. 585]. Що стосується особистої позиції автора, то ми є прихильниками концепції широкого розуміння адміністративного процесу.

Разом з тим, проблема розуміння сутності адміністративного процесу викладеним вище не висчерпується. Неоднозначність розуміння логічного змісту та обсягу поняття «юридична процедура», за допомогою якого вчені також намагаються пізнати правову природу адміністративного процесу, вносить свої невтішні корективи. Так, одна група вчених під юридичною процедурою розуміє різновид юридичного процесу, друга – ототожнює зміст відповідних понять, треті фактично сприймають юридичний процес як різновид юридичної процедури, а прибічники четвертої концепції повністю розмежовують поняття «юридична процедура» і «юридичний процес», вказуючи на кардинальну різницю у логічному змісті.

З огляду на такі внутрішні закономірності юридичної процедури постає питання про те, чи може бути зведене розуміння даного явища до формалізованого боку певної юридичної діяльності чи безпосередньо до такої діяльності. Така ситуація породжує численні наукові дискусії щодо того, що є визначальною ознакою юридичного процесу – рух (динаміка) чи дискретність руху (статика). Можливо саме цим пояснюється фактичне ототожнення окремими адміністративістами понять «адміністративна процедура» і «адміністративне провадження». У розрізі досліджуваної проблематики, доктор юридичних наук, О. В. Муза, вказує на те, що у теорії адміністративного процесу управлінські правовідносини пов'язують із адміністративними процедурами, виділяючи при цьому окрему категорію – «адміністративні процедури» [6, с. 143].

З цього приводу слід зазначити, що у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, поданого до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України,

впорядковано процедурний аспект правовідносин «особа – влада». У цьому проекті (ст. 2) під адміністративною процедурою пропонується розуміти визначений законодавством порядок адміністративного провадження [7].

На рівні Ради Європи термін «адміністративна процедура» позначає діяльність адміністративних органів у відносинах з фізичними та юридичними особами. Розроблення країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи. Наприклад, Резолюцією (77) 31 «Про захист особи відносно актів адміністративних органів», Рекомендацією № R (80) 2 «Щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами», Рекомендацією № R (87) 16 «Щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб» тощо.

У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур в діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами (Австрія, Болгарія, Грузія, Данія, Іспанія, Італія, Естонія, Казахстан, Португалія, Польща, Нідерланди, Німеччина, Угорщина, Югославія тощо). Разом з тим, названим терміном у відповідних законодавчих актах країн-членів Ради Європи охоплюються не завжди подібні правовідносини.

Термін «процедура» часто використовується й у вітчизняному законодавстві для позначення порядку здійснення тієї чи іншої юридичної діяльності у неконфліктних справах. Разом з тим, нині саме процедурна частина є найменш розвиненою у вітчизняному адміністративному законодавстві.

Щодо адміністративних проваджень, то вони в основному сприймаються вітчизняними фахівцями як різновиди адміністративного процесу. Поширеною є позиція про те, що адміністративний процес охоплює юридично значиму діяльність суб'єктів владних повноважень у сфері функціонування виконавчої влади, а окремі адміністративні провадження – таку діяльність у розрізі порівняно вузьких груп: конкретних юридичних справ. За таких обставин адміністративні провадження вважаються первинним елементом системи адміністративного процесу.

Термін «адміністративне провадження» також згадується у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України [7]. Так, згідно із Проектом (пп. 2 п. 1 ст. 2) адміністративне провадження – це сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [7]. З викладеного випливає, що законодавцем адміністративне провадження пропонується розуміти як відповідну юридичну діяльність, а не як юридичну модель (юридичну конструкцію) такої діяльності.

В рамках окремих адміністративних проваджень виділяються процесуальні стадії (відносно відокремлені їх частини). Стадії існують у будь-якому юридичному провадженні. Одна процесуальна стадія послідовно змінює іншу, таким чином виконуючи роль органічної складовою відповідної специфічної низки дій [8, с. 393]. Порядок їх здійснення, як правило, визначається відповідними адміністративно-процесуальними нормами.

Існують різні точки зору щодо кількості стадій в тих або інших адміністративних провадженнях та їх значення (основні, факультативні тощо) для таких проваджень. Такий розподіл не має принципового значення, головне, як справедливо зауважує В. К. Колпаков, щоб у своєму підсумку процесуальні стадії точно відображали сутність окремого юридичного провадження, а в певних випадках – відповідних однопорядкових груп [9, с. 370-375]. Нами під адміністративним провадженням розуміється

врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів щодо розгляду та вирішення індивідуально-конкретних справ.

Аналіз фахової літератури показує широкий спектр предметної характеристики адміністративних проваджень у вітчизняній науці адміністративного права. Останнім часом в українській адміністративно-правовій теорії спостерігається тенденція виділення у структурі адміністративного процесу за змістовною специфікою таких складових, як: адміністративно-процедурний, адміністративно-юрисдикційний (адміністративно-деліктний) і процес адміністративної юстиції [10, с. 6; 11, с. 8], або подібні наведені класифікації групи адміністративних проваджень: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні, в адміністративному суді (адміністративно-судочинські) [8, с. 390-392]. Разом з тим, окреслений підхід, не дивлячись на відсутність у структурі адміністративного процесу провадження, що стосується адміністративної правотворчості, «перегукується» з укладкованими вітчизняною юриспруденцією загальними закономірностями розуміння юридичного процесу та його різновидів.

Щодо відносної однаковості позицій науковців, то нарешті вона проглядається у розподілі адміністративних проваджень за класифікаційною ознакою – наявністю або відсутністю конфлікту між учасниками правовідносин. Переважна більшість правників за цим критерієм виокремлюють саме неюрисдикційні (неконфліктні) провадження та юрисдикційні (конфліктні) провадження. Норми матеріального права, що стосуються того або іншого провадження безпосередньо, визначають їх сутність, а норми адміністративно-процесуального права закріплюють процесуальну форму відповідних проваджень для правозастосування. Обидва провадження покликані забезпечувати реалізацію матеріальних норм права, що регулюють відносини в індивідуально-конкретних справах так званого позитивного (неконфліктного), а також конфліктного характеру відповідно.

У спеціальній літературі існують різні погляди на вказані різновиди адміністративних проваджень. З урахуванням запропонованої професором О. В. Кузьменко класифікації адміністративних проваджень [12, с. 218-220] деякою мірою умовно за змістом юридичних справ у межах неюрисдикційного (неконфліктного) провадження можна виокремити: нормотворчі (стосуються нормативно-правових актів); організаційно-правові (справи організаційного характеру щодо: створення, реорганізації, ліквідації організаційних структур, впорядкування їх власної діяльності чи підпорядкованих структур), а також правозастосовні, зокрема: дозвільні (щодо діяльності, яка потребує спеціального дозволу), реєстраційні (стосуються реєстраційних відносин у сфері державного управління), контрольні (щодо здійснення контрольних повноважень суб'єктами владних повноважень), атестаційні (пов'язані з атестаційною діяльністю), за заявами, пропозиціями, запитамися щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, про заохочення, адміністративно-договірні тощо.

Щодо юрисдикційних (конфліктних) проваджень, то до них доцільно віднести: провадження у справах про адміністративні проступки, провадження в адміністративних судах, за скаргами до публічної адміністрації тощо. Звичайно, за необхідності кожне з наведених проваджень, залежно від особливостей тих або інших індивідуально-конкретних справ, може бути «подрібнене».

Якщо вести мову про обсяг означеної класифікованої діяльності, то, виходячи з практичного досвіду у сфері юриспруденції, неюрисдикційними (неконфліктними) провадженнями охоплюється значно більше галузей юридичної діяльності, порівняно з юрисдикційними (конфліктними). Такий стан речей видається закономірним, оскільки конфліктні ситуації між учасниками правовід-

носин сфери публічного управління є виключенням, а не правилом.

Виходячи з викладеного, провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, має неконфліктний характер, а провадження за скаргами до публічної адміністрації – конфліктний характер, відповідно. Заяви, пропозиції, запити щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, за своєю юридичною природою, спрямовані на реалізацію прав чи охоронюваних законом інтересів ініціаторів звернень чи інших зацікавлених осіб, або виконання покладених на них законом обов'язків та не стосуються окремих конфліктних ситуацій, що мають юридичне значення. У свою чергу, скарги до публічної адміністрації мають яскраво виражене правоохоронне спрямування та свідчать про протистояння сторін відповідної юридично значущої ситуації, що стала причиною ініціювання відповідного звернення в адміністративному порядку.

Таким чином, провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення звернень фізичних та юридичних осіб. Дане поняття на тео-

ретичному рівні є узагальнюючим щодо провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, та провадження за скаргами до публічної адміністрації. У практичній площині мають місце саме названі вище адміністративні провадження неюрисдикційного (неконфліктного) та юрисдикційного (конфліктного) спрямування відповідно (а, якщо вести мову про функціональний аспект, то правореалізаційного і правоохоронного напрямів відповідно).

В рамках окреслених адміністративних проваджень ми виділяємо процесуальні стадії (відносно відокремлені частини): порушення справи; розгляд справи; винесення рішення у справі; оскарження рішення у справі; виконання рішення у справі. Стадія оскарження рішення у справі має факультативний характер, оскільки необхідність у ній виникає не завжди, а тільки у разі незгоди скажника з прийнятим органом публічної адміністрації рішенням. Зауважимо, що виокремлювані стадії детально характеризуються автором у межах дослідження специфічних особливостей провадження за заявами, пропозиціями, запитами щодо надання інформації чи роз'яснення чинного законодавства, адресованими публічній адміністрації, а також провадження за скаргами до публічної адміністрації.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР : монография / Н. Г. Салищева. – М. : Юридическая литература, 1964. – 158 с.
2. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. Кузьменко, Т. Гуржій. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
5. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – Київ : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
6. Муза О. В. Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні : монографія / О. В. Муза. – К. : Четверта хвиля, 2015. – 320 с.
7. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03 грудня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
8. Курс адміністративного права : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
10. Рябченко О. П. Проблемні питання розвитку сучасної доктрини адміністративного права і процесу / О. П. Рябченко // Юрист України. – 2011. – № 1 (14). – С. 5–10.
11. Форостяна С. В. Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / С. В. Форостяна. – Київ, 2012. – 19 с.
12. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : Дис. ... докт. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / О. В. Кузьменко. – К., 2006. – 401 с.