

**Тильчик В. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## РОЗВИТОК ТА ДИНАМІКА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

### DEVELOPMENT AND DYNAMICS OF THE PROCEDURAL FORM OF RESOLVING DISPUTES IN THE FIELD OF PUBLIC-LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS

У статті розглянуто поняття, сутність та зміст поняття «адміністративно-процесуальна форма вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин». Акцентується увага на трьох підходах дослідження сутності адміністративно-процесуальної форми: інституційному, процесуальному та науковому. Інституційний підхід ілюструє наявність інституційних спроможностей адміністративного суду як спеціального суб'єкта, діяльність якого має зовнішній вираз – адміністративно-процесуальну форму. Піддано критиці окремі концептуальні положення щодо розвитку та систематизації знань у напрямі формування парадигми адміністративного процесу в умовах новелізації процесуального законодавства. Процесуальний підхід (аспект) дає змогу виділити особливості категорій «процедура», «процес», «провадження» та сформулювати наукове бачення щодо їх застосування, а також встановити зміст та структуру поняття «адміністративний процес», охарактеризувати адміністративно-процесуальні відносини і норми. Окремо здійснено науковий пошук у контексті співвідношення категорій «юридичний процес» та «судовий процес». У даному контексті прослідковано динаміку розвитку наукових положень про процесуальну форму вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, здійснено періодизацію та доповнено її окремим періодом, який характеризується розробленням самостійної процесуальної правової галузі з притаманними лише їй предметом і методом правого регулювання. Насамкінець, науковий аспект спонукає до розгляду адміністративного процесу (адміністративно-процесуальної форми) як науки та навчальної дисципліни, що надасть можливість з позиції теорії розмежувати знання, отримані в результаті наукового пошуку, на суто теоретичні й суто прикладні, а також їхні ролі в регулюванні публічно-правових відносин та, зокрема, вирішення адміністративними судами спорів у цій сфері.

**Ключові слова:** адміністративний процес, спори у сфері публічно-правових відносин, адміністративно-процесуальна форма, адміністративне судочинство, адміністративне процесуальне право.

The article deals with the concept, essence and content of the concept administrative-procedural form of solving administrative disputes in the field of public-legal relations by administrative courts. Attention is drawn to three approaches to the study of the essence of administrative and procedural form: institutional, procedural and scientific. The institutional approach illustrates the institutional capacity of an administrative court as a special entity whose activities have an external expression – administrative and procedural form. Some conceptual provisions on the development and systematization of knowledge in the direction of forming the administrative process paradigm under the conditions of procedural legislation update have been criticized. The procedural approach (aspect) makes it possible to distinguish features of the categories "procedure", "process", "implementation" and formulate a scientific vision for their application, as well as to establish the content and structure of the concept of "administrative process", to characterize administrative and procedural relations and norms. A scientific search was conducted separately in the context of the correlation between the categories "legal process" and "litigation". In this context, the dynamics of the development of scientific provisions on the procedural form of resolving disputes in the field of public-legal relations have been traced, and periodization has been completed and supplemented by a separate period characterized by the development of an independent procedural legal branch with a subject only and a method of legal regulation. Finally, the scientific aspect leads to the consideration of the administrative process (administrative-procedural form) as a science and educational discipline, which will allow from the standpoint of theory to differentiate the knowledge obtained as a result of scientific search into purely theoretical and purely applied, as well as their role in the regulation of public-legal relations and, in particular, the resolution of administrative disputes in this area.

**Key words:** administrative process, disputes in the field of public-legal relations, administrative-procedural form, administrative justice, administrative procedural law.

Дослідження процесуальної форми, зокрема й адміністративно-процесуальної, не є новим завданням для вчених – фахівців адміністративного права. Однак проблематика визначення даної категорії юридичної науки нерозривно пов'язана з вирішенням адміністративних справ, а отже, і спорів у сфері публічно-правових відносин. Останнім часом у науковій літературі все більше констатується невірність теоретичної проблематики розуміння адміністративного процесу, передусім пов'язаної з автономністю такого явища юридичної дійсності.

Концептуально визначено низку підходів до співвідношення адміністративного процесу, адміністративного судочинства, адміністративної процедури. Незважаючи на те, що в Україні прийнято Кодекс адміністративного судочинства і створено систему адміністративних судів, спори щодо сутності та змісту адміністративного процесу не вщухають, більше того, наукова спільнота лише нарощує кількість публікацій, в яких представлено обґрунтування доцільності наслідування чи розвитку окремих концептуальних підходів, сформованих у науці ще

за радянського періоду. У даному контексті, мабуть, надзвичайно складно представити нові значимі для юридичної науки результати. Однак рухливість меж адміністративного права, його «осуспільнення» дає підстави для перегляду догматичного контексту змісту адміністративної процесуальної форми. Зрозуміло, що доктринальні погляди на процеси, що проходять у зв'язку з реформуванням вітчизняної сфери державного управління, судочинства, судово-строю, представлені в загальному вигляді, у формі векторів спрямування розвитку юридичної науки загалом, як системи знань, суджень, поглядів, висновків про закономірності адміністративно-правового регулювання правореалізації тощо. Отже, більш цінним видається науковий пошук у напрямі систематизації знань та поглядів на категорію «адміністративно-процесуальна форма» з урахуванням її розвитку та динаміки в умовах оновлення процесуального законодавства.

Дослідження процесуальної форми вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин методологічно має передбачати аналіз генезису і ролі такої категорії в науці та практиці. Загалом, ґрунтовність дослідження конкретної категорії в юридичній науці має передусім урахувати специфіку структурного бачення. Варто погодитися з ученими щодо методології дослідження, яка передбачає вирішення цілого пласту проблем шляхом обґрунтування, систематизації, класифікації та опису категорій, аналізу їх генезису, наукової, оціночної і практичної транскрипції; дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей в пізнавальній практичній та оціночній діяльності. Окремим завданням є визначення парадигмальності категорії, процесів змін, теоретичного арсеналу категорії, його розвиток і методологічні функції, а також забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відкритість для методологічних інновацій [1, с. 10]. Такі особливості методології дослідження у повному обсязі відповідають потребам встановлення динаміки та процесу розвитку адміністративно-процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин.

Відразу варто зазначити, що в науковій літературі категорії «адміністративний процес» та «адміністративно-процесуальна форма» вживаються як тотожні, і лише окремі вчені вказують на їх дещо «ювелірні» відмінності, які, мабуть, не варті уваги з урахуванням предмета наукової публікації.

Генетично розвиток процесуальної форми пов'язують зі становленням адміністративного процесу. О.І. Миколенко виділяє три етапи розвитку наукової думки в історичному форматі: 1) середина 70-х–1996 рр. – процесуальна форма характеризується як прояв (вираження) здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень та діяльності органів державного управління. Ґрунтом для опрацювання такої категорії стає поняття «юридичний процес»; 2) 1997–2005 рр. – період обґрунтування та впровадження вітчизняної моделі адміністративної юстиції з урахуванням функціонування адміні-

стративних судів; 3) 2006–2010 рр. – період розроблення категорій «адміністративна процесуальна форма» та «адміністративна процедурна форма», їх співвідношення, а також обґрунтування особливості адміністративного процесу як форми діяльності адміністративних судів із вирішення конкретних адміністративних справ [2, с. 51–52]. Виділення останнього періоду опосередковувалося наявністю в нині старій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поняття «адміністративний процес» як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [3]. Наведене положення КАС України постійно піддавалося критиці вітчизняними вченими. Так, зокрема, С.Т. Гончарук стосовно цієї концепції зазначав, що діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення ними різноманітних індивідуально-конкретних адміністративних справ слід визнавати не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною. Дана концепція дещо штучна, оскільки сама назва адміністративного процесу при визначенні його сутності і змісту передбачає необхідність звернення до його природогенеруючої детермінанти, а саме до його генезису, яким у свій час став розгляд і вирішення у встановлених законом формах і порядку окремих адміністративних (управлінських) справ органами публічної адміністрації, навіть в разі юрисдикційної (вузької) точки зору щодо його розуміння. Зважаючи на те, що подібна точка зору щодо визначення сутності адміністративного процесу була загально-визнаною протягом останніх десятиліть, як зазначає вчений, з часом, у міру необхідності зміцнення законності в діяльності публічної адміністрації, з поглибленням демократичних засад у житті суспільства, розвитком і становленням адміністративної юстиції у здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності активну роль поряд з публічно-адміністративними органами почали відігравати й судові органи. Отже, адміністративне судочинство та діяльність судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції логічніше вважати частиною адміністративного процесу, а саме – судовим адміністративним процесом [4, с. 63]. Про існування низки видів адміністративного процесу часто наголошується в науковій літературі [5]. Такі висновки формуються на основі так званих «нормативних центрів» у межах предмету адміністративного права та за необхідності виділення їх процесуального складника в діяльності конкретного органу (виконавчої влади, суду). Поряд із вказаним, що можна констатувати концептуальним підходом, існують і протилежні доводи щодо розуміння адміністративного процесу (адміністративно-процесуальної форми).

Цінним видається підхід А.В. Новікова, який вказує на комплексний характер проблематики адміністративно-процесуальної форми, яку доцільно розглядати принаймні з трьох позицій (аспектів): інституційної, процесуальної та наукової. Центральне місце для обраного нами предмету дискусії займає власне процесуальний аспект. Отже, як зазнає

вчений, у правовій науці зміст як процесу в цілому, так і адміністративного процесу зокрема продовжує розвиватися. У зарубіжній науці термін «процес» застосовується до судового адміністративно-юрисдикційного провадження, причому вважається, що застосування наведеного терміну як сукупності дій, спрямованих на формування чи застосування юридичних норм, означає позбавлення його традиційної фундаментальної суті як технології відправлення правосуддя. Стійкість прихильників «судового адміністративного процесу», на переконання автора, – це не данина традиційному розумінню процесу. За таким підходом стоїть глибоке розуміння процесу як феномена. Отже, беззаперечним є твердження про необхідність регламентації діяльності органів державної влади. Однак цього недостатньо для ствердження тези про те, що порядок нормотворчої, судової та адміністративної діяльності слід розглядати як однорідне правове явище, оскільки будь-яке поняття має відображати унікальність такого явища [6]. Наведена критика передусім стосується підходу, за якого в основу концептуального погляду на адміністративний процес ставиться поняття юридичного процесу як базової категорії. Перелік критичних зауважень доповнюється, зокрема, й відсутністю єдиного підходу до поняття «юридичний процес». Так, Л.І. Каленіченко та Д.В. Слінько систематизували підходи до розуміння юридичного процесу, як 1) юрисдикційну та іншу охоронну діяльність органів правосуддя, що спрямована на вирішення спорів і здійснення правового примусу; 2) юрисдикційну чи іншу охоронну діяльність уповноважених органів держави та інших суб'єктів; 3) правотворчу та правозастосовну діяльність компетентних органів держави; 4) реалізацію матеріально-правових норм незалежно від форм такої реалізації; 5) всю юридичну діяльність державних органів у сферах правотворчості, правозастосування, контролю тощо; 6) реалізацію організаційно-правових форм діяльності щодо застосування норм матеріального права [7, с. 9]. У науці адміністративного права часто вчені обирають найбільш зручний підхід, який слугує калькою для вирішення окремих завдань.

О.П. Рябченко, визначаючи процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки, використовує конструкцію, відповідно до якої присутні ознаки юрисдикційного та неюрисдикційного провадження, які визнані процесуальною формою управлінської (адміністративної) та правоохоронної діяльності. При цьому доходить висновку, що характеристику правової форми неюрисдикційної діяльності вказаних суб'єктів доцільно здійснювати з позиції її визначення як процедурної, а в юрисдикційній діяльності присутні такі ознаки, як зв'язок їх із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийняття рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасниками юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та в порядку, передбаченому чинним законодавством [8, с. 136–137]. Наведені висновки сформульовано на основі кла-

сичного підходу до розуміння правової (процесуальної) форми. Окремо варто відзначити, що ознаки, які виділено приналежно до юрисдикційної діяльності забезпечення відповідними суб'єктами митної безпеки, стосуються й неюрисдикційної (процедурної) діяльності, носять загальний характер та не встановлюють особливостей такої діяльності власне в теоретичному плані, лише практично орієнтовані на особливості реалізації конкретних норм права.

Процесуальний зміст діяльності та форма її зовнішнього виразу в науці адміністративного права вирішувався шляхом визначення співвідношення категорій «процедура», «процес», «провадження». Цінним є доводи вчених про те, що процес – це не просто форма реалізації права, як про це традиційно заявлено в юридичній науці. Сам по собі «порядок» також не відіграє центральної ролі в сутності розуміння процесу. Через «порядок» визначають і процедури, і провадження та власне процесуальну норму. Опосередкування дефініцій усіх вказаних вище понять через «порядок» перешкоджає їх теоретичному аналізу в порівняльно-правовому сенсі. Втрачається сутнісна різниця. Виходячи з цього, прагнучи побачити у процесі його унікальну правову характеристику, його розглядають як метод вирішення правового спору. Процес – це перш за все система спеціальних засад судочинства, зокрема, принципів судочинства як основи справедливого розгляду. Процес – це спосіб, покликаний підтримати громадянський мир та згоду в конфліктних правових відносинах, інструмент казуального втілення справедливості, а не просто регламентований порядок здійснення судової діяльності [6]. Для візуалізації описаного розуміння процесу доцільно уявити його у вигляді збільшувального скла, наводячи яке на спір, видно, хто винуватий, і як слід розв'язати справу. У цьому сутність і унікальність даного феномена. Навряд чи варто його порівнювати з іншою процедурно-регламентованою діяльністю, навіть також спрямованою на захист прав, свобод та законних інтересів громадян (інших суб'єктів), і тим більше відшукувати між ними спільне, конструюючи абстракції, що не можуть бути реалізовані практично. Стосовно таких термінів як «бюджетний процес», «податковий процес», «фінансовий процес» варто відмітити, що наявність полісемантичного значення слів – ознака «бідності мови». Дійсно, швидше за все у наведених термінологічних конструкціях під «процесом» розуміються «велика», ускладнена процедура. Ці процеси мають стадії, специфічний склад учасників, які реалізують свої права і обов'язки, вирішують спори, що виникли самостійно, без участі третьої сторони – арбітра, що функціонують відповідно до особливих правових засад, гарантують неупереджену та незалежну оцінку ним фактичних обставин кожної справи та здатного пояснити вірність прийнятого рішення зрозуміло для кожної сторони і суспільства в цілому, прагнучи мінімізувати незадоволення сторони, що не погоджується. Саме така якість дозволяє регламентацію назвати процесом у повному та точному

сенсі цього слова. Названі інші, подібні до них процеси позбавлені такої юридичної унікальності.

Поряд із цим варто зауважити про те, що проблематика дослідження адміністративної процесуальної форми лежить у площині формування самостійної правової процесуальної галузі. Не дивно, що автономізація адміністративної процесуальної форми, формування єдиного підходу до розуміння цього поняття є те, що переслідується в працях науковою спільнотою. Наслідком цього має неминуче бути розшарування та ущільнення процесуальних норм, зосередження їх навколо своїх матеріальних нормативних центрів адміністративного права.

Таким чином, уже непоодинокі дослідження формування галузі адміністративного процесуального права поповнили «актив» вітчизняної юридичної науки. Однак логічно, що консенсусу ще не знайдено. Це передусім пов'язано з використанням різних за змістом підходів до розуміння процесуальної форми, про що йшлося вище. Так, зокрема, М.В. Джафарова, здійснюючи спробу під оновленим «кутом зору» поглянути на предмет адміністративного процесуального права України, доходить висновку, що сучасні реалії підтверджують доцільність збереження адміністративно-процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів до самостійної процесуальної галузі права. Оскільки упорядковуючий вплив адміністративного процесуального права може здійснюватися через систему адміністративно-процесуальних правовідносин, учасники яких діють відповідно до наданих процесуальних прав та обов'язків, визначених адміністративно-процесуальним законодавством [9, с. 93]. Поряд із зазначеним варто констатувати, що підхід до формування адміністративної процесуальної галузі права обраний з урахуванням положень про юридичний процес, оскільки поза увагою вченої залишається питання оформлення (форми) адміністративної діяльності в адміністративно-деліктній та адміністративно-процедурній сферах. Отже, варто вважати вказаний підхід класичним й таким, що безпідставно звужив набір процесуальних норм, які обслуговують «матеріальний центр» здебільшого КАС України щодо вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин.

У теорії права підходи до формування процесуального права формуються у вигляді сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають: а) у процесі здійснення правосуддя; б) у зв'язку з правосуддям; в) у зв'язку з організаційною діяльністю щодо здійснення правосуддя; – сукупністю правових норм, які регулюють діяльність, спрямовану на вирішення спорів про право та здійснення правового примусу; – «організаційні» суспільні відносини, що складаються в процесі правотворчості та процесі застосування норм матеріального права; – процесуальне право визначає порядок реалізації матеріального права, оскільки процесуальні норми й відносини не мають

абсолютних ознак, а розглядаються як такі лише в певному співвідношенні з матеріальними, залежно від функції, яку вони виконують щодо тих чи інших норм і відносин; – які регулюють юридичну діяльність; – процесуальне право виступає як організаційне право, котре об'єднує правові галузі, що регламентують правові процедури під час вирішення спорів чи накладання відповідальності за правопорушення [7, с. 9].

О.В. Константиї робить висновок про те, що нині остаточно з'явилося підґрунтя для визнання існування в сучасній системі права України нової процесуальної галузі адміністративного судочинства. Під правом адміністративного судочинства вчений розуміє систему закріплених КАС України, а також у деяких інших законах України правових норм, які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, порядок звернення до цих судів для захисту порушених у публічно-правових відносинах прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, у деяких випадках – публічних інтересів, а також регламентують процесуальні дії суду з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, перегляду виконання прийнятих судових рішень [10, с. 90]. Ґрунтом для таких висновків стали положення оновленого КАС України в частині формулювання поняття «судовий процес».

Отже, пошук альтернативного варіанту щодо формування самостійної галузі адміністративного процесуального права криється в надрах проблематики адміністративної процесуальної форми. У зв'язку з наявністю великої кількості підходів до розуміння сутності та змісту процесуального права загалом та адміністративного процесуального права зокрема актуалізується потреба наукового розроблення синтезу знань, який би об'єднав наукові надбання адміністративно-правової науки та судового права. Лише за таких умов вдасться створити систему знань про адміністративне процесуальне право. Вказане завдання актуальне передусім для адміністративного права як комплексної галузі права, що супроводжується великою масою нормативного матеріалу, а його розвиток іде шляхом нарощування кількості правових норм. З метою формування процесуальної галузі за основу можливо взяти надбання науки адміністративного права, оскільки вже досить тривалий час її представники багато уваги приділяють принципам адміністративних процедур. Поряд із цим, як зазначалося, процес – це якісно інше правове явище, що суттєво відрізняється від суміжних загальноправових понять – процедура, провадження. Вважаємо, що прийняття КАС України, зокрема з урахуванням останніх змін, стало результатом тривалих дискусій вчених щодо надання чіткості науковій теорії адміністративного процесуального права. Можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки наведений кодифікований нормативно-правовий акт окреслив реальний контур адміністративно-процесуального права як правової галузі та науки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / уряд. : С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К.О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. 180 с.
2. Миколенко О.І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50–57.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. № 4 (33). 2014. С. 60–64.
5. Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 227–233.
6. Новиков А.В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии. 2016. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/18974>.
7. Каленіченко Л.І., Слінько Д.В. Юридичний процес та процесуальне право: загальнотеоретичні підходи до розуміння співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск*. 2019. Ч. 1. С. 7–10.
8. Рябченко О.П. Про процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 133–137.
9. Джафарова М.В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90–94.
10. Константи́й О.В. До поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86–90.