

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2024.22.3.25>

Ковбас І.В.

*д.ю.н, доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*

Редько О.М.

*Член Ради адвокатів Чернівецької області,
адвокат, спеціаліст з права*

Колотило М.Ю.

*магістр права,
помічник директора ПАТ «Укрнафта»*

ДЕНОТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ КРИЗЬ ПРИЗМУ ЇЇ ЗМІСТУ

Актуальність тематики дослідження. Дослідження адміністративної процесуальної форми в юридичній науці є важливим елементом систематизації діяльності уповноважених суб'єктів. Відтак, науковий фокус вирішення юридичних справ, у тому числі й адміністративних неодмінно охоплює знання про названу діяльність на окремих етапах упорядкування публічно-правових відносин.

Пропонуючи поняття адміністративної процесуальної форми у більшості випадків дослідники залишають по-за увагою його важливі складові, оскільки сенс, який у нього вкладається не є концентрованим знанням про такий предмет з урахуванням множинності значень. Вважаємо, що саме у такий спосіб формується спрощення обіходової юридичної термінології, котре у майбутньому спотворює істинний предмет конкретного поняття. Денотація процесуальної форми, як невід'ємний елемент поняття відіграє важливу роль у концентрації наукових знань та формулюванні необхідних узагальнень з метою виділення саме предметної області та, зокрема, відмежуванні такого поняття від суміжних правових понять.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Варто наголосити, що дослідження

адміністративної процесуальної форми здійснювали вітчизняні дослідники з використанням широкого арсеналу методів пізнання, що дало змогу сформувати окремі пласти наукової інформації. Мається на увазі, наприклад: В. Авер'янов відстоював позицію щодо змішаної матеріально-процесуальної природи норм адміністративного права, результатами наукових розвідок М. Тищенка та О. Бандурки стали твердження про форму будь-якої діяльності суб'єктів владних повноважень та судів як процесуальної, О. Рябенко здійснювала дослідження процесуальної форми в системі юридичних гарантій забезпечення прав і свобод людини та громадянина, В. Тильчик, досліджуючи динаміку процесуальної форми, враховуючи сучасний стан розвитку дотримується концепції співвідношення форми та змісту діяльності адміністративних судів з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, О. Миколенко в названому контексті наукового пошуку дотримується так званого правила «про адміністративну процедуру», А. Школик виходить із генетичних ознак поняття «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», тощо.

Варто констатувати, що попри великий масив наукової інформації, процес її системати-

зації та як наслідок упровадження таких результатів наукової діяльності в практику правового регулювання відбувається повільно й не завжди відображає реальні рекомендації дослідників.

Виклад основного матеріалу. Денотація процесуальної форми у вітчизняній правовій науці є наслідком симбіозу упорядкування публічних відносин засобами адміністративного права. Традиції радянської науки адміністративного права рефлексивно переносилися в українське правове поле. Чітке протиставлення держави та соціуму в радянський період створило умови для виділення управлінської діяльності як керованого впливу щодо підпорядкованих осіб, зокрема й з використанням можливостей адміністративного (владного) примусу. Поступове усвідомлення, а також практика функціонування демократичних країн [1] у даному напрямі, стали ґрунтом для переосмислення ролі держави та вектору її взаємодії з громадянами.

Названий зміст та спрямування державної діяльності чітко ілюструється в узагальнених висновках щодо ідентифікації процесуальної форми. Так, означеним поняттям, з середини семидесятих років до розпаду Радянського Союзу, позначався прояв юрисдикційної діяльності органів державного управління. Особливостями такої діяльності, котрі до речі збереглися й до сьогодні були справи про адміністративні правопорушення, як елемент забезпечення публічного порядку та публічної безпеки юрисдикційними органами.

З прийняттям нормативно-правового акту, котрим встановлювалося право подання скарги, до юрисдикційної діяльності зараховувалося й розгляд скарг громадян як елемент взаємодії між органами, їх посадовими особами, у спосіб подання відповідного звернення – заяви. Варто відзначити, що указаний період ознаменовано виділенням окремого напрямку з усіх звернень. Зважаючи на те, що взаємодія з юрисдикційними органами у більшості випадків починалась зі скарг, ідентифікація розгляду та вирішення звернень громадян позначалася процесом з огляду на

формально структурований зміст діяльності (звернення, розгляд, рішення) та зараховувалася до юрисдикційного, оскільки в основі лежав конфлікт.

Після впровадження вітчизняної моделі адміністративного судочинства, діяльність з вирішення адміністративних справ розширилася їх «новим» видом, суб'єктами та нормами. Остаточне переформатування процесуальної форми відбулося після прийняття та введення у дію адміністративного процедурного законодавства [2].

Перелічені етапи формування процесуальної форми діяльності уповноважених суб'єктів (публічної адміністрації, суду) супроводжувалися науковими доробками в яких стверджувалася наявність автономних, узагальнюючих, широких та вузьких підходів. Так, окремі вчені систематизують підходи до розуміння юридичного процесу, як юрисдикційну та іншу охоронну діяльність органів правосуддя, що спрямована на вирішення спорів і здійснення правового примусу; юрисдикційну чи іншу охоронну діяльність уповноважених органів держави та інших суб'єктів; правотворчу та правозастосовну діяльність компетентних органів держави; реалізацію матеріально-правових норм незалежно від форм такої реалізації; всю юридичну діяльність державних органів у сферах правотворчості, правозастосування, контролю тощо; реалізацію організаційно-правові форми діяльності щодо застосування норм матеріального права [3, с. 9]. Такий підхід є комплексним уявленням про процесуальну форму. Причому, вважаємо названий перелік продуктом узагальнення наукових поглядів. Як вже зазначалося множинність значень котрі вкладаються у сенс поняття «адміністративна процесуальна форма» не сприяють точності денотаційної складової, у зв'язку із тим, що єдиним критерієм для узагальнення є «діяльність», а не її однорідні характеристики (ознаки такої діяльності).

Прикладом іншого підходу є твердження, що процесуальній формі притаманні ознаки

юрисдикційного та неюрисдикційного провадження, які визнані процесуальною формою управлінської (адміністративної) та правоохоронної діяльності [4, с. 136-137]. Знову ж, прикметник юрисдикційний чи неюрисдикційний, котрий використовується для позначення відповідної діяльності пропонує практикам виключно умовний поділ діяльності на види. Причому, не зрозумілим видається власне предмет котрий стоїть в основі процесуальної форми. Мається на увазі яку саме діяльність доцільно називати процесуальною – вирішення справ про адміністративні правопорушення, вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин чи скарг громадян на рішення, дії, бездіяльність посадових осіб суб'єктів владних повноважень і навпаки нормотворчу, правозастосовну чи іншу діяльність.

Спроба зафіксувати найбільш значимі зв'язки та елементи при визначенні поняття «процесуальна форма» на думку окремих вчених є базисом для його ідентифікації. Таким чином процесуальна форма створює уявлення про правила організації, порядок і здійснення провадження, умови, що сприяють їх дотриманню. Ураховуючи те, що процесуальна форма формує процедуру здійснення провадження, рух справи за стадіями процесу до вирішення закріплених законом завдань, характерні властивості, основні умови такої діяльності, зумовлюючи виникнення і розвиток процесуальних правовідносин, можна стверджувати приналежність її до правових категорій процесуального права. У відповідній процесуальній формі відбувається розвиток провадження як системного цілісного утворення, здійснюється пізнання суспільно-правового конфлікту та його вирішення [5, с. 75]. Наведена позиція відображає спробу виділити універсальність як ознаку процесуальної форми. Більше того, незважаючи на цінність таких тверджень поза увагою залишаються багато елементів, котрі потребують розмежування чи то уточнення. Мається на увазі позначення конкретних складових,

таких як учасники, характер правовідносин, мета, строки, суб'єкти, норми, тощо.

Така критика влучно ілюструється у висновках В. Тильчика, який зазначає, що процесуальний зміст діяльності та форма її зовнішнього виразу в науці адміністративного права розглядається шляхом визначення співвідношення категорій «процедура», «процес», «провадження». Учені аргументують, 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 у сутності розуміння процесу. Через «порядок» визначають і процедури і провадження та власне процесуальна норма. Опосередкування дефініцій усіх вказаних вище понять через «порядок» перешкоджає їх теоретичному аналізу у 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 у 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. В цьому сутність і унікальність даного феномену. 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 полі-

семантичного 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 у 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 [7].

У дослідженні І. Литвинюк, сформовано низку сучасних поглядів на процесуальну форму. Разом із тим, варто визнати їх узагальненими щодо відповідної діяльності конкретних суб'єктів. Так, основними підходами до розуміння процесуальної форми є наступні: по-перше, це точно регламентований законом порядок реалізації процесуальної діяльності. На думку авторки таке визначення потребує уточнення понять «порядок» та «процесуальна діяльність», оскільки останнє поняття розкривається по-різному в юридичній літературі, проте всі визначення об'єднують ознаку – діяльність здійснюється виключно державними органами чи їхніми посадовими особами, які ведуть процес. Тому поняття «процесуальна діяльність» не включає ті процесуальні дії, що здійснюються у межах адміністративного судочинства учасниками судового процесу (відповідачем, позивачем, третіми особами, представниками, експертом, свідком, спеціалістом тощо);

По-друге, процесуальна форма – це визначена процесуальним правом структура всього процесу чи окремих його стадій, а також передбачені умови, порядок і послідовність

здійснення процесуальних дій. У цьому терміні необґрунтовано застосовується поняття «структура процесу», адже воно, як і поняття «склад правопорушення», уже набуло свого власного специфічного змісту в юридичній науці. Зазначені поняття не закріплюються нормами права, їхній зміст визначається шляхом тлумачення певних правових норм. До того ж структура юридичного процесу являє собою деякою мірою незмінну сукупність елементів – процесуальних дій, етапів, проваджень та стадій, тоді як порядок (конструкція, алгоритм) здійснення, наприклад окремих етапів адміністративного судочинства, може змінюватися за вимогами законодавства. Під час характеристики процесуальної форми акцент необхідно робити не на елементах структури процесу, а на зовнішніх проявах послідовної діяльності суб'єктів юридичного процесу;

По-третє, процесуальна форма – це встановлені законом умови та порядок здійснення окремих процесуальних дій та офіційне закріплення їх перебігу і результатів. На відміну від попереднього дана дефініція акцентує увагу на офіційному закріпленні результатів учинення процесуальних дій. Це питання заслуговує на увагу, оскільки ухвалення рішення за позовною заявою в одному випадку розглядається вченими як процесуальна дія, а в іншому – як офіційне закріплення їх результату. Оформлення процесуального документа будь-якого характеру завжди є сукупністю певних процесуальних дій, і, відповідно, можна говорити про їх процесуальний порядок складання й оформлення. Але кожен процесуальний документ може бути і як результат більш узагальненого процесуального порядку;

По-четверте, процесуальна форма – це процесуальна процедура. На думку дослідниці зазначені поняття виступають як тотожні [8, 60-62].

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, варто зацентувати увагу на особливостях денотації адміністративної процесуальної форми котра має проявлятися крізь призму

юридичної унікальності. Мається на увазі, що сформульовані вітчизняними вченими ключові аспекти унікальності адміністративної процесуальної форми проявляються в низці підходів, котрі відображають реальний стан сучасного правового регулювання. В цьому твердженні заслуговує на увагу підхід В. Колпакова щодо врахування так званих «нормативних центрів» при характеристиці адміністративної процесуальної форми, зокрема як форми діяльності адміністративних судів щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у порядку визначеному Кодексом адміністративного судочинства. Перевагами такого підходу є низка системних ознак, що дасть змогу чітко назвати діяльність процесуальною та не виходити за межі однорідної діяльності. Відтак, адміністративна процесуальна форма характеризуватиметься сталістю набору учасників адміністративного процесу (позивач, відповідач, інші учасники процесу), однорідністю норм

котрі регулюють відносини, що виникають у процесі вирішення спору у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами, процесуальна діяльність характеризуватиметься єдністю завдань та основних засад (закономірностей, принципів) її здійснення, понятійним апаратом, притаманним названій діяльності, визначеністю справ на які поширюється юрисдикція уповноваженого суб'єкта що вирішуються засобами адміністративного судочинства, внутрішньою структурованістю діяльності (формальним визначенням стадій, інших елементів змісту такого виду діяльності), єдиними процесуальними строками здійснення діяльності, взаємним набором процесуальних прав та обов'язків, специфічними заходами процесуального примусу, тощо. Окремо варто наголосити, що використання такого підходу надасть можливість відмежувати процесуальну діяльність у відповідній формі від схожої діяльності, передусім процедурної.

Анотація

В статті розглянуто недоліки при формулюванні та використанні в юридичній науці поняття «адміністративна процесуальна форма». На основі позицій вітчизняних вчених здійснено спробу сформулювати підхід до можливості використання поняття «адміністративна процесуальна форма» враховуючи денотацію як обов'язковий складник такого поняття. Такий підхід проявляється крізь призму юридичної унікальності аналізованого поняття. Мається на увазі, що сформульовані вітчизняними вченими ключові аспекти унікальності адміністративної процесуальної форми проявляються в низці підходів, котрі відображають реальний стан сучасного правового регулювання. Доводиться доцільність враховувати так звані «нормативні центри» при характеристиці адміністративної процесуальної форми, зокрема як форми діяльності адміністративних судів щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у порядку визначеному Кодексом адміністративного судочинства. Визначено, що переваги такого підходу є низка системних ознак, що дасть змогу чітко назвати діяльність процесуальною та не виходити за межі однорідної діяльності. Відтак, адміністративна процесуальна форма характеризуватиметься сталістю набору учасників адміністративного процесу (позивач, відповідач, інші учасники процесу), однорідністю норм котрі регулюють відносини, що виникають у процесі вирішення спору у сфері публічно-правових відносин адміністративними судами, процесуальна діяльність характеризуватиметься єдністю завдань та основних засад (закономірностей, принципів) її здійснення, понятійним апаратом, притаманним названій діяльності, визначеністю справ на які поширюється юрисдикція уповноваженого суб'єкта що вирішуються засобами адміністративного судочинства, внутрішньою структурованістю діяльності (формальним визначенням стадій, інших елементів змісту такого виду діяльності), єдиними процесуальними строками здійснення діяльності, взаємним набором процесуальних прав та обов'язків, специфічними заходами процесуального примусу, тощо.

Окремо наголошено наголосити, що використання такого підходу надасть можливість відмежувати процесуальну діяльність у відповідній формі від схожої діяльності, передусім процедурної.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративна процесуальна форма, адміністративно-процесуальне право, процесуальні норми, процесуальний статус учасників адміністративного судочинства, адміністративно-процесуальні правовідносини, Кодекс адміністративного судочинства, судовий адміністративний процес, адміністративні процедури, адміністративне провадження, справи про адміністративні правопорушення, звернення громадян.

Kovbas I.V., Redko O.M., Kolotylo M.Yu. Denotation of the administrative procedural form through the prism of its content

Summary

The article examines the shortcomings in the formulation and use of the concept of «administrative procedural form» in legal science. Based on the positions of domestic scientists, an attempt was made to formulate an approach to the possibility of using the concept of «administrative procedural form», taking into account denotation as a mandatory component of such a concept. This approach is manifested through the prism of the legal uniqueness of the analyzed concept. It is implied that the key aspects of the uniqueness of the administrative procedural form formulated by domestic scientists are manifested in a number of approaches that reflect the real state of modern legal regulation. The expediency of taking into account the so-called «normative centers» when characterizing the administrative procedural form, in particular as a form of activity of administrative courts regarding the resolution of disputes in the field of public-law relations in the manner determined by the Code of Administrative Procedure, is proved. It was determined that the advantages of this approach are a number of systemic features that will make it possible to clearly call the activity procedural and not go beyond the boundaries of homogeneous activity. Therefore, the administrative procedural form will be characterized by the constancy of the set of participants in the administrative process (plaintiff, defendant, other participants in the process), the uniformity of norms that regulate relations that arise in the process of resolving disputes in the field of public-law relations by administrative courts, procedural activity will be characterized by the unity of tasks and basic principles (regularities, principles) of its implementation, the conceptual apparatus inherent in the named activity, the definition of cases over which the jurisdiction of the authorized entity extends that are resolved by means of administrative proceedings, the internal structuring of the activity (formal definition of the stages, other elements of the content of this type of activity), uniform procedural terms implementation of activities, a mutual set of procedural rights and obligations, specific measures of procedural coercion, etc.

It is especially important to emphasize that the use of such an approach will provide an opportunity to distinguish procedural activity in an appropriate form from similar activity, primarily procedural.

Key words: administrative process, administrative procedural form, administrative-procedural law, procedural norms, procedural status of participants in administrative proceedings, administrative-procedural legal relations, Code of Administrative Proceedings, judicial administrative process, administrative procedures, cases of administrative offenses, citizen appeals.

Список використаних джерел:

1. Ковбас І., Луців І. Особливості розмежування юрисдикції судів з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин: одсвід окремих розвинених країн світу. Ерліхівський журнал. 2023. Випуск 7. С. 45-51.
2. Ковбас І. Адміністративна процедура: теорія, сучасний стан законодавчого забезпечення, перспективи розвитку. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/342/9381/19611-1?inline=1>

3. Каленіченко Л.І., Слінько Д.В. Юридичний процес та процесуальне право: загальнотеоретичні підходи до розуміння співвідношення понять. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск, ч. 1. 2019. С. 7–10.
4. Рябченко О.П. Про процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. Право і суспільство. №4. 2016. С. 133–137.
5. Черникова А.В. Категорія «процесуальна форма» в адміністративному судочинстві України. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 6. С. 71–78.
6. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 448 с.
7. Тильчик В.В. Розвиток та динаміка процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 5. 2019. С. 132–136.
8. Литвинюк І.М. Процесуальна форма адміністративного судочинства України : дис. ... к.ю.н : 12.00.07. Запоріжжя, 2024. 247 с.