

БОЙКО О. М.,

суддя

(Дніпропетровський районний суд
Дніпропетровської області)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.1.21>**АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК
РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ
З АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ**

У статті на підставі узагальненого аналізу різноманітних наукових підходів сформульовано авторське уявлення про адміністративне судочинство як процесуальний порядок розгляду та вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів.

Зауважено, що автор заперечує так звану широку концепцію адміністративного процесу, особливо її управлінський аспект розуміння, оскільки адміністративний процес не повинен асоціюватися з публічним адмініструванням (державним управлінням), адже формою функціонування останнього є виключно адміністративна процедура. Окрім того, автору видається хибною теза про те, що суди є суб'єктами публічного адміністрування, як це випливає із засад широкого трактування адміністративного процесу та його структури.

Висловлено підтримку думки про те, що варто остаточно відмовитися на сучасному етапі державотворчих процесів та розвитку доктрини адміністративного права від уявлення про адміністративний процес як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Вбачається, що такий погляд на адміністративний процес не тільки не відповідає засадам адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до європейських стандартів, гальмує вітчизняну адміністративно-правову доктрину на шляху її осучаснення, але й суттєво заплутує уявлення про сутність та призначення адміністративного права й адміністративного судочинства як механізмів реалізації та захисту прав особи у публічній сфері.

Зазначено, що адміністративне судочинство як процесуальний порядок розгляду та вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів, – це регламентована нормами КАС України правозастосовна діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення відповідної категорії адміністративних спорів.

Ключові слова: адміністративний договір, адміністративний процес, адміністративне судочинство, порядок, спір.

Boiko O. M. Administrative proceedings as a procedural procedure for consideration and resolution of disputes arising from administrative agreements

The article, on the basis of a generalized analysis of various scientific approaches, formulates the author's idea of administrative proceedings as a procedural procedure for consideration and resolution of disputes arising from administrative agreements.

It is noted that the author denies the so-called broad concept of administrative process, and especially its managerial aspect of understanding, because



the administrative process should not be associated with public administration (public administration), because the form of the latter is purely administrative procedure. In addition, the author finds erroneous the thesis that the courts are subjects of public administration as it follows from the principles of a broad interpretation of the administrative process and its structure.

The opinion is expressed that it is necessary to finally abandon at the present stage of state-building processes and the development of the doctrine of administrative law from the idea of administrative process as regulated by administrative-procedural norms of public administration aimed at implementing the relevant substantive branches of law in considering and resolving individual specific cases. It is seen that such a view of the administrative process not only does not meet the principles of adaptation of domestic administrative legislation to European standards, inhibits domestic administrative doctrine on the way to its modernization, but also significantly confuses the essence of administrative law and administrative justice as mechanisms for implementation and protection of individual rights in the public sphere.

It is indicated that administrative proceedings, as a procedural procedure for consideration and resolution of disputes arising from administrative agreements, are regulated by the CAS of Ukraine law enforcement activities of administrative courts to consider and resolve the relevant category of administrative disputes.

Key words: *administrative agreement, administrative process, administrative proceedings, procedure, dispute.*

Вступ. Особливості та перманентні риси адміністративного договору накладають свій відбиток на процесуальні та процедурні особливості вирішення спорів, які виникають як на стадії укладання таких договорів, так і під час його дії та виконання сторонами. Відштовхуючись від того, що адміністративний договір визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері задля досягнення суспільно значущих результатів, а однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, зазначаємо, що судові вирішення відповідних спорів здійснюється за правилами Кодексу адміністративного судочинства України. Іншими словами, саме адміністративний процес є формою об'єктивізації спорів, що виникають з адміністративних договорів.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання авторського уявлення про адміністративне судочинство як процесуальний порядок розгляду та вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів, на підставі узагальненого аналізу різноманітних наукових підходів.

Результати дослідження. Застосований нами підхід до використання відповідної термінології, а саме ототожнення категорій «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство», вжито не випадково і не даремно, оскільки автор не є прихильником так званого широкого розуміння категорії «адміністративний процес», яке почало формуватися у середині минулого століття у працях радянських учених-адміністративістів. Зокрема, одним із апологетів цієї концепції є В.Д. Сорокін, який окреслив такі її загальні риси:

- адміністративний процес – це юридична форма реалізації виконавчої влади (він має яскраво виражену юридично управлінську природу);
- адміністративний процес динамічний, отже, він реалізується органами виконавчої влади всіх рівнів, а у випадках, передбачених законом, – іншими суб'єктами (наприклад, суддями);
- адміністративний процес – діяльність не тільки державно-владна, але й юридична;
- адміністративний процес об'єктивно потребує «власного» регулювання, що забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальних норм; він забезпечує реалізацію низки інших галузей матеріального права, зокрема цивільного, фінансового, трудового, сімейного, земельного;



– адміністративний процес – це не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади щодо правового вирішення широкого спектру індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, але й така діяльність, під час реалізації якої виникають численні правові відносини, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративно-процесуальних відносин [1, с. 197–203].

Досить рельєфно зазначена концепція втілюється в працях Д.М. Бахраха та Ю.О. Тихомирова. Останній, зокрема, виділяє основні ознаки адміністративного процесу, такі як участь одного або декількох органів виконавчої влади, органів управління; розгляд справ, що належать до кола повноважень управлінських органів і посадових осіб; участь громадян та юридичних осіб як ініціаторів процесу; наявність стадій процесу, таких як подача позову, заяви, скарги, збір та оцінка документальної інформації, заслуховування сторін, прийняття рішень, оскарження рішень, виконання рішень; юридична формалізація процесу і його стадій у спеціальних правових актах. При цьому, на думку дослідника, адміністративний процес має свої різновиди за процедурою і характером розгляду адміністративних справ, колом процесуальних дій, суб'єктами прийняття рішення. З огляду на це Ю.О. Тихомиров говорить про адміністративно-ієрархічний процес, коли справи розглядаються в порядку підлеглості в спрощеному порядку всередині установи або системи управління; про адміністративний процес, що здійснюється спеціально уповноваженими або утвореними органами (адміністративними комісіями тощо); про змішаний адміністративний процес, коли його елементи ієрархічно-судового процесу, коли існує свого роду дві інстанції; про адміністративно-юрисдикційний процес, коли встановлені правила адміністративного судочинства застосовуються спеціальними органами адміністративної юстиції. Тут ретельно врегульовані всі стадії і процесуальні дії, що здійснюються сторонами та учасниками процесу, послідовність їх здійснення та сувора фіксація [2, с. 1007–1008].

Д.М. Бахрах вважає, що адміністративний процес стоїть в одному ряду з такими юридичними процесами, як кримінальний, цивільний, законодавчий, бюджетний. Як юридичний процес він володіє всіма притаманними останньому ознаками, але це також вид управлінської (виконавчої) діяльності, якому властиві такі особливості: являє собою різновид владної діяльності суб'єктів виконавчої влади (такими є і судді (коли вони розглядають справи про адміністративні проступки), і прокурори); спрямований на вирішення певних управлінських справ, досягнення юридичних результатів; врегульований нормами адміністративного права.

Д.М. Бахрах при цьому визнає, що державній адміністрації доводиться використовувати повноваження під час вирішення найрізноманітніших справ. Залежно від їх змісту адміністративний процес – найбільший з юридичних процесів, і його можна поділити на три частини: процес адміністративної правотворчості; правонаділяючий (оперативно-розпорядчий) процес; адміністративно-юрисдикційний процес. Вчений вважає, що шляхом конкретизації змісту вирішуваних виконавчою владою справ з огляду на суб'єктів діяльності кожний з трьох названих різновидів адміністративного процесу можна розбити на більш дрібні частини, а саме провадження. Адміністративне провадження, будучи складовою частиною адміністративного процесу, відрізняється від інших адміністративних проваджень головним чином змістом вирішуваних справ. Розподіл адміністративного процесу на провадження обумовлює формування інститутів адміністративно-процесуального права, зокрема дисциплінарного, приватизаційного провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення громадян [3, с. 153–156; 2, с. 996–998]. Привертає увагу те, що серед зазначених проваджень взагалі відсутній судовий порядок вирішення спорів, які виникають у публічній сфері.

Нині зазначені ідеї активно розвиваються у працях вітчизняних дослідників у царині адміністративного права та процесу, таких як О.В. Кузьменко [4; 5; 6], Т.О. Коломоець [8; 9], В.К. Колпаков [9], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук [10], С.Г. Стеценко [11], С.М. Алфьоров [12],



Р.О. Кукурудз [13; 14], Р.І. Шевейко [15], М.В. Джафарова [16], О.І. Миколенко [17; 18; 19], О.М. Бандурка, М.М. Тищенко [20].

При цьому на сторінках адміністративно-правової літератури окреслено наявні в доктрині щодо цього питання погляди, а відповідних дослідників поділено на групи залежно від їх переконань, зокрема вчених-адміністративістів, які стали обґрунтовувати доцільність розмежування матеріальних адміністративних норм і адміністративно-процесуальних норм та необхідність виокремлення в системі права України самостійної галузі права, а саме адміністративно-процесуального (А.С. Васильєв, О.К. Застрожна, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко); спробували розмежувати процесуальні явища в судовій та виконавчій гілках влади, пропонуючи розрізняти «адміністративний судовий процес» та «адміністративний несудовий (управлінський) процес» (Е.Ф. Демський, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк); вважають, що не можна порівнювати як загальне і часткове поняття «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», бо вони мають свої особливості: процес характеризується динамікою та тривалістю у часі, а процедура позбавлена таких властивостей (Т.О. Гуржій, О.В. Кузьменко); долучають до структури адміністративного процесу провадження щодо розгляду публічних спорів в адміністративних судах (Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, О.В. Кузьменко); наголошують на перегляді концептуальних основ адміністративної відповідальності і пропонують на підставі цього проводити систематизацію адміністративно-процедурних норм (С.В. Петков) [21, с. 139].

Зокрема, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук та О.В. Дьяченко поняття «адміністративний процес» розглядають у широкому й вузькому розумінні. У їх баченні в широкому розумінні адміністративний процес – це встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами). У вузькому розумінні адміністративний процес розглядають як провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень [22, с. 204].

На думку зазначених вчених, адміністративному процесу притаманні загальні ознаки, а саме адміністративний процес здійснюють тільки уповноважені на те суб'єкти; впорядкованість адміністративного процесу обумовлено наявністю чіткої системи дій із проведення операцій з приписами норм права; розгляд адміністративної справи (більшою мірою це стосується справ, що мають спірний характер) неможливо уявити без установлення певних фактичних даних і конкретних обставин; адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві, пов'язана з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а в іноді й норм інших галузей права, наприклад, під час реалізації окремих норм такої порівняно молоді галузі права, як підприємницьке право, стосовно державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності [22, с. 204–205].

В.К. Колпаков підкреслює, «що саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців» [9, с. 363].

Один із фундаторів сучасного адміністративного права стверджує, що визначення адміністративного процесу як узагальненої назви нормативно регламентованої діяльності публічної адміністрації щодо реалізації владних повноважень є виправданим, а думка про те, що адміністративний процес – це лише процесуальна діяльність адміністративних судів, хибна. В.К. Колпаков переконує, що така помилковість базується на формулі «адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Зазначена формула, як стверджує вчений, закріплена у ст. 3 КАС України із застереженням «у цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні», що дає підстави вважати, що сформульовані у цьому акті терміни є незаперечними лише для сфери адміністративного судочинства. Із посиланням на інші нормативно-правові акти,



в яких вживаються терміни «процес», «адміністративний процес», вчений-адміністративіст зауважує, що законодавець не встановлює монополію адміністративного судочинства на вживання терміна «адміністративний процес» [23, с. 28–29; 24, с. 46–47].

Слід зауважити, що визнавав наявність низки процесуальних відносин у сфері адміністративного права В.Б. Авер'янов, але, на відміну від інших учених, він у межах відповідної сукупності процесуальних інститутів адміністративного судочинства не виділяв. На його думку такими процесуальними інститутами є інститут внутрішньо організаційних адміністративних проваджень, що регулює різноманітні процедури і провадження або оперативно-розпорядчого, або службового характеру; інститут нормотворчих адміністративних проваджень, який регулює підготовку і видання органами публічної адміністрації нормативних правових актів; інститут «сервісних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури розгляду заяв приватних осіб (зокрема, з питань надання їм різноманітних адміністративних послуг), а також процедури розгляду скарг приватних осіб («спірні» провадження); інститут «юрисдикційних» адміністративних проваджень, що регулює провадження, які охоплюють процедури вжиття заходів адміністративного примусу, зокрема застосування адміністративних стягнень, а також заходів дисциплінарної відповідальності щодо державних службовців [25, с. 9–10]. На думку видатного дослідника, відносини, що виникають у сфері адміністративної юстиції, формують окрему групу правовідносин, що не є складовою частиною адміністративного права. На зламі тисячоліть В.Б. Авер'янов прогнозував, що «найближчим часом має бути створена самостійна процесуально-правова галузь, яка окремо регулюватиме судочинство в адміністративних судах (адміністративне судочинство)» [26]. Позиція дослідника одержала своє підтвердження і у прийнятті КАС України, і у формуванні відповідної сукупності процесуальних відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням публічно-правових спорів, і фактично у формалізації відповідних норм у процесуальну галузь права, а саме адміністративне процесуальне право.

Проте підтримує зазначені ідеї В.К. Колпакова О.В. Кузьменко, яка вторить йому та зауважує, що адміністративний процес – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. У «Курсі адміністративного процесу» вчена наголошує на складній структурі відповідного виду юридичного процесу і можливості його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [27, с. 40]. Проте із запропонованого вченою бачення сутності адміністративного процесу як діяльності публічної адміністрації випливає, що до останньої можна зарахувати суд, який є відповідним суб'єктом у межах виділеного О.В. Кузьменко адміністративно-судочинського різновиду провадження. З таким твердженням важко погодитися, оскільки суд за загальновідомими науковими та нормативними положеннями покликаний здійснювати правосуддя, а сервісна чи управлінська діяльність йому аж ніяк не властива.

Натомість Т.О. Коломоєць формулює власні думки (сформовані на базі радянської та сучасної теорії адміністративного права та процесу), зазначаючи, що ознаками адміністративного процесу є його зв'язок із державним управлінням, його правовими формами; з матеріальними нормами адміністративного права; те, що він є діяльністю, в результаті якої виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права [7, с. 236]. Водночас, на думку вченої, адміністративне судочинство є окремим різновидом адміністративного процесу [7, с. 237]. Такий або схожий підхід застосовують інші дослідники.

Зокрема, складно структурованим уявляє адміністративний процес С.Г. Стеценко. Він стверджує, що адміністративний процес – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд і вирішення адміністративних справ [11, с. 43]; складовими части-



нами такого процесу є адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації (сукупності адміністративних процедур); адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та вжиття заходів адміністративного примусу [11, с. 44].

Аналогічну точку зору висловлює М.В. Джафарова. Вона зазначає, що під адміністративним процесом слід розуміти врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів держави, а також інших владних суб'єктів, спрямовану на розгляд і вирішення адміністративних справ. При цьому зазначений різновид юридичного процесу має такі три складові частини: управлінський адміністративний процес; судовий адміністративний процес; юрисдикційний адміністративний процес [16, с. 62].

Р.І. Шевейко формулює визначення адміністративного процесу як збірного абстрактного поняття, яке охоплює самостійні процесуальні інститути, а саме адміністративні провадження, тобто адміністративний процес, на його думку, – це специфічне правове утворення, яке охоплює поєднання самостійних процесуальних інститутів, а саме адміністративно-процедурного, адміністративно-судочинського та адміністративно-деліктного. При цьому адміністративно-процедурна складова частина адміністративного процесу характеризує його як відносини приватних осіб з органами публічної адміністрації щодо розгляду індивідуальних справ, адміністративно-судочинська – в контексті здійснення правосуддя та діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів, адміністративно-деліктна – щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення [28, с. 24–25; 29].

На переконання Р.О. Кукурудза, адміністративний процес є певним способом, формально окресленим алгоритмом вирішення конкретних індивідуально-правових справ, системою різноманітних адміністративних проваджень, розмежованих метою, завданнями, предметом дій, для яких характерна наявність багатоманітних, таких, що мають специфічний матеріальний і процесуально-правовий статус, суб'єктів адміністративно-процесуальної діяльності. Таким чином, як резюмує вчений, адміністративний процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [13, с. 14–15]. При цьому Р.О. Кукурудз стверджує, що найбільш логічною є позиція, відповідно до якої адміністративно-судочинський процес (саме так Р.О. Кукурудз називає адміністративне судочинство) слід розглядати як різновид адміністративної юрисдикції, що, впливає з ознак цієї складової частини адміністративного процесу [13, с. 121].

О.І. Миколенко так само стверджує, що адміністративний процес не повинен обмежуватись тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАС України, та діяльністю органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП, як це є сьогодні. Адміністративно-процесуального забезпечення, зазначає він, потребують дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; виконавче провадження та контрольна діяльність адміністративних органів щодо приватних осіб [17, с. 18].

Одним із перших вітчизняних дослідників, які почали говорити про «самостійність від адміністративного права» адміністративного процесу, був В.С. Стефанюк, який, визнаючи поділ юридичного процесу на два види, а саме управлінський і судовий, зосередився на характеристиці судового адміністративного процесу. У дослідженні вченого фактично вперше для адміністративно-правової доктрини незалежної України було подано детальний теоретичний огляд проблем поняття й складників судового адміністративного процесу з огляду на нормативно-правові реалії України та низку інших зарубіжних країн з одночасним прогнозуванням розвитку таких реалій [30, с. 10].



Дещо пізніше в спільній роботі А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника «Адміністративний процес» підкреслюється, що адміністративний процес – це правова категорія, яка наявна виключно в межах діяльності спеціального органу (адміністративного суду) [31, с. 53], тобто вчені-адміністративісти ототожнюють адміністративний процес із його складовою частиною, а саме адміністративним судочинством. Таку ж концепцію юридичного процесу пропонують С.В. Ківалов, І.О. Картузова і А.Ю. Осадчий, які підкреслюють, що адміністративний процес (адміністративне судочинство) виступає як процесуальний складник адміністративної юстиції [32, с. 13].

Н.Л. Губерська визнає, що використання поняття «адміністративний процес» у такому широкому значенні є некоректним передусім через недоцільність поєднання юрисдикційного та позитивного процесу в одному понятті, що не відповідає сучасному розумінню змісту адміністративної діяльності. Відмінності між адміністративно-управлінською діяльністю та адміністративним судочинством як однією з форм правосуддя зумовлені тим, що це діяльність різних гілок влади з різними завданнями [33, с. 231].

Так само вважає Р.С. Мельник, який стверджує, що «в обґрунтування так званої широкої концепції адміністративного процесу її авторами покладено виключно висновки (наукові концепції), сформульовані або за радянських часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права У зв'язку з цим виникає логічне питання, невже більш ніж 150-річні здобутки європейської науки адміністративного права нічого для нас не варті? Чи незнання іноземних мов не дає можливості вивчити європейський досвід? Щодо цього хочеться підкреслити, що наші попередники, а фактично фундатори вітчизняної науки адміністративного права – А.І. Єлістратов, В.Л. Кобалевський, О.Ф. Євтихійєв, М.П. Карадже-Іскров, орієнтувалися у наукових досягненнях європейської школи адміністративного (поліцейського) права» [34, с. 289]. Р.С. Мельник цілком слушно зауважує, що включення того або іншого інституту або підінституту адміністративного права до його загальної частини не може здійснюватися з огляду на просте бажання науковців або поверхове пояснення доцільності чи недоцільності такого кроку, адже система адміністративного права, як було встановлено вище, являє собою складну конструкцію, яка формується та розвивається під впливом певних чинників або системоутворюючих чинників. Отже, встановлення можливості або неможливості включення того чи іншого інституту до системи адміністративного права має здійснюватися шляхом відповіді на питання про те, чи узгоджуються зміст та завдання цього інституту з тими чинниками, які впливають на побудову системи адміністративного права.

Фактично першою сходинкою у напрямі розбудови правової держави, як відомо, є запровадження у сферу її функціонування принципу розподілу влади, що передбачає делегування основних державних функцій незалежним один від одного органам, а саме парламенту, адміністрації та суду, здатних контролювати один одного за допомогою відповідних механізмів [35]. Одним з таких механізмів є інститут адміністративної юстиції, покликаний здійснювати спеціалізований судовий контроль за діями та рішеннями публічної адміністрації. Для того щоб забезпечити особливий правовий статус органів адміністративної юстиції (адміністративних судів), зрозуміло, необхідне спеціальне законодавство, норми якого «піднімали» б адміністративні суди над публічною адміністрацією. Проте чи можна говорити про особливий правовий статус адміністративних судів щодо публічної адміністрації, якщо нормативні акти, які регулюють діяльність названих суб'єктів, розміщено у межах загальної частини адміністративного права, покликаного нині сприяти утвердженню пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах її взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами [36, с. 148]? Чи невже адміністративні суди є видом (різновидом) публічної адміністрації? Зрозуміло, що таке припущення повністю абсурдне, як і те, що інститут адміністративної юстиції є складовим елементом загального адміністративного права [34, с. 291–292].

Іншою складовою частиною «термінологічної» дискусії є акценти у співвідношенні понять «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство». Так, наприклад, В.Б. Авер'янов фактично розглядає поняття адміністративного судочинства в межах адмі-



ністративної юстиції, яке є системою судових органів (судів), які контролюють дотримання законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб [26, с. 234].

Автори підручника «Адміністративне судочинство» за загальною редакцією професора Т.О. Коломоєць визначають адміністративне судочинство як нормативно визначену діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються щодо правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та юридичними і фізичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи [37, с. 12]. При цьому вчені-адміністративісти зазначають, що адміністративна юстиція – це система спеціальних судових органів, які створені для розгляду і вирішення правових спорів у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають щодо діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їх посадовими особами, з іншого боку, в результаті чого може бути прийняте рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта або інший спосіб відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи [37, с. 12]. Щодо співвідношення цих понять, то на підставі аналізу адміністративно-правової літератури вченими виокремлюється два підходи до вирішення зазначеного наукового завдання, а саме широкий та вузький. У широкому розумінні поняття «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство» співвідносяться як загальне і часткове, бо адміністративна юстиція – це «система органів щодо контролю за дотриманням законності у сфері державного управління», тобто адміністративна юстиція – це державні органи, які здійснюють як основну свою діяльність, так і діяльність щодо контролю за дотриманням законності у сфері державного управління, на відміну від адміністративного судочинства, що здійснюється тільки адміністративними судами, які спеціально створюються для здійснення такої діяльності. Вузьке розуміння передбачає, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство – це тотожні поняття, оскільки «адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції». На підставі наведених положень автори зазначеного підручника доходять висновку, що адміністративне судочинство є невід'ємною складовою частиною адміністративної юстиції [37, с. 11–12; 24, с. 43–44].

Процесуальною формою адміністративної юстиції вважають адміністративне судочинство вже згадані нами А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник, називаючи відповідний різновид судочинської діяльності «формальним аспектом» адміністративної юстиції [31]. На думку вчених, остання – це гарантований державою та закріплений чинним національним законодавством спеціальний спосіб захисту приватними особами своїх прав, свобод та законних інтересів від неправомірних дій (бездіяльності) та рішень суб'єктів владних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб), який полягає у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів системою адміністративних судів [31, с. 38].

Ототожнює адміністративний процес та адміністративну юстицію колектив авторів підручника «Адміністративне право України. Повний курс», що впливає з аналізу назви відповідної глави цього підручника «Адміністративний процес (адміністративна юстиція як інструмент захисту прав особи)». Вчені-адміністративісти зазначають, що адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення публічних правових конфліктів (суперечок), що виникають стосовно порушення органами державної влади прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Функціонування адміністративного судочинства в державі вказує на людиноцентристську концепцію державного управління, відповідність його основним міжнародно-правовим стандартам забезпечення прав і свобод людини та громадянина, утвердження принципу законності у сфері реалізації публічної влади [38, с. 263].



Е.Ф. Демський не вбачає підстав в ототожненні адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, зазначаючи, що «ці міркування знаходяться скоріше у площині дискусійній, ніж практичній і суттєвого значення для характеристики адміністративного судочинства не мають» [39, с. 246].

Висновки. На підставі узагальнення різних думок, осмислення наукових підходів та концепцій нами сформовано власне бачення та уявлення про адміністративне судочинство як процесуальний порядок розгляду та вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів. Зокрема, зауважимо, що ми заперечуємо так звану широку концепцію адміністративного процесу, особливо її управлінський аспект розуміння, оскільки адміністративний процес не повинен асоціюватися з публічним адмініструванням (державним управлінням), адже формою функціонування останнього є виключно адміністративна процедура. Окрім того, видається хибною теза про те, що суди є суб'єктами публічного адміністрування, як це впливає із засад широкого трактування адміністративного процесу та його структури.

Ми підтримуємо думку про те, що варто остаточно відмовитися на сучасному етапі державотворчих процесів та розвитку доктрини адміністративного права від уявлення про адміністративний процес як врегульованої адміністративно-процесуальними нормами діяльності публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. Вбачається, що такий погляд на адміністративний процес не тільки не відповідає засадам адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до європейських стандартів, гальмує вітчизняну адміністративно-правову доктрину на шляху її осучаснення та відмови від застарілих державоцентристських догм про те, що адміністративне право «обслуговує» матеріальні галузі права, зокрема ті, що не є публічними, але й суттєво заплутує уявлення про сутність на призначення адміністративного права та адміністративного судочинства як механізмів реалізації та захисту прав особи у публічній сфері.

У контексті зазначеного слід нагадати слушні думки деяких дослідників про те, що у зарубіжних державах сталий розвиток у напрямі утвердження принципів верховенства права та оптимального розподілу влади підтвердив тезу про необхідність змістовно правильного визначення відповідних функціональних напрямів держави. Так, наприклад, у німецькій теорії адміністративного права з'явилося декілька термінів, за допомогою яких учені почали розмежовувати принципово різні види діяльності відповідних органів держави. Так, для позначення діяльності органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, пов'язаної із застосуванням матеріальних норм публічного, перш за все адміністративного, права у правовий обіг було введено поняття «адміністративна процедура» (“Verwaltungsverfahren”). Натомість процесуальна діяльність адміністративних судів визначалася через термін «адміністративний процес» (“Verwaltungsprozeß”). Розмежування названих видів процесуальної діяльності, як наслідок, вплинуло на зовнішній вигляд системи німецького права, у межах якої з'явилася самостійна галузь права, а саме адміністративно-процесуальне право, відповідно, у межах загального адміністративного права був виділений правовий інститут адміністративної процедури. Не зайве ще раз підкреслити, що врахування цього підходу є обов'язковим для України з огляду на її євроінтеграційні плани [34, с. 290–291].

Зауважимо, що ми солідарні з тими дослідниками у царині адміністративного процесу, які у широкому сенсі ототожнюють адміністративне судочинство з адміністративною юстицією. Водночас вбачається, що фактично адміністративне судочинство є процесуальною формою юстиції, а не її складовою частиною, про що говорять деякі вчені-правники.

Виходячи з вищевикладеного, вважаємо, що адміністративне судочинство як процесуальний порядок розгляду та вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів, – це регламентована нормами КАС України правозастосовча діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення відповідної категорії адміністративних спорів.



Список використаних джерел:

1. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник, подгот. А.Н. Каплуновым. Санкт-Петербург : изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс»», 2008. 571 с.
2. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс. Москва, 2001. 652 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
4. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2006. 401 с.
5. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 352 с.
6. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атака, 2007. 416 с.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломосьць. Київ : Істина, 2009. 480 с.
8. Коломосьць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ, 2011. 576 с.
9. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Національна академія внутрішніх справ України. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
10. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків, 2013. 656 с.
11. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. 2011. № 4. С. 39–46.
12. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ, 2011. 216 с.
13. Кукурудз Р.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2010. 213 с.
14. Кукурудз Р.О. Адміністративно-юрисдикційний процес – сфера об'єктивізації інституту апеляції. *Митна справа*. 2009. № 5. Ч. 2. С. 20–25.
15. Шевейко Р.І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 179 с.
16. Джафарова М.В. Визначення адміністративного процесу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. № 13. Т. 1. С. 60–62.
17. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 44 с.
18. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : навчальний посібник. Харків : Одіссей, 2010. 368 с.
19. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
20. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2001. 336 с. (рос. мовою).
21. Миколенко О.І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність та майбутнє. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 136–142.
22. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. та ін. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
23. Колпаков В.К. Правова природа відносин адміністративного судочинства. *Право України*. 2016. № 2. С. 25–30.
24. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.



25. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.
26. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
27. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
28. Коломоець Т.О. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : монографія. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2011. 190 с.
29. Шейко Р.І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2011. 20 с.
30. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 464 с.
31. Бевзенко В.М., Комзюк А.Т., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
32. Ківалов С.В., Каргузова І.О., Осадчий А.Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.
33. Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С. 227–233.
34. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
35. Рейснер М. Что такое правовое государство. *Вестник права*. 1903. Кн. 4. С. 71–99.
36. Авер'янов В.Б., Бояринцева М.А., Кресіна І.А. та ін. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. Київ : Наукова думка, 2007. 588 с.
37. Коломоець Т.О., Лютіков П.С., Пирожкова Ю.В., Сквірський І.О. Адміністративне судочинство : підручник /. Київ : Істина, 2009. 256 с.
38. Галунько В.В., Діхтєвський П.М., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
39. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

