

**Мирослав Володимирович Ковалів**  
кандидат юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін,  
Львівський державний університет внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0002-9730-8401>

**Сергій Сергійович Єсімов**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,  
Львівський державний університет внутрішніх справ  
<https://orcid.org/0000-0002-9327-0071>

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК ФОРМА ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

**JEL Classification: K 19**  
**SECTION "LAW": Право.**

**Анотація.** У статті розглядаються теоретичні підходи до визначення адміністративного судочинства як форми здійснення судової влади. На підставі порівняльно-правового аналізу положень адміністративного процесуального, цивільного процесуального та господарського процесуального права виділяються ознаки адміністративного судочинства щодо захисту прав і свобод громадян, дається його визначення у контексті теоретичних положень адміністративного процесуального права на підставі визначення цілі, завдань, функцій.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративне процесуальне право, Кодекс адміністративного судочинства.

**Annotation.** The article deals with the theoretical approaches to the definition of administrative legal proceedings as a form of judicial administration. Based on the comparative legal analysis of the provisions of the administrative procedural, civil procedural and economic procedural law, signs of administrative legal proceedings are given out in relation to the protection of the rights and freedoms of citizens, given its definition in the context of the theoretical provisions of administrative procedural law on the basis of the definition of purpose, tasks, functions.

**Key words:** administrative legal proceedings, administrative procedural law, Code of Administrative Justice.

### **Вступ**

Проблема охорони прав і свобод громадян від незаконних дій і рішень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування завжди буде актуальною. Відносини, в яких одна сторона володіє владними повноваженнями, а інша – фізична або юридична особа, в основі мають певні протиріччя, причиною яких є «перевага» на користь більш «сильної» сторони, яка має владні повноваження. Щоб урівняти положення сторін в даному випадку, необхідно розробити особливі механізми захисту інтересів слабшої сторони правовідносин. Одним з таких механізмів є адміністративне судочинство. Конституція України встановлює, що судова влада здійснює конституційне, цивільне, адміністративне та кримінальне судочинство. Всі перераховані види правосуддя отримали детальне законодавче регулювання та практичну реалізацію. Однак розвиток громадянського суспільства вносить нові корективи в систему захисту прав і свобод людини та громадянина, що повинно знаходити відображення у нормативному регулюванні адміністративного судочинства. Проблемам адміністративного судочинства присвячені праці вчених: В. Авер'янова, Ю. Битяка, А. Васильєва, Є. Додіна, Р. Калюжного, А. Комзюка, В. Колпакова, М. Маслянікова, В. Перепелюка, О. Рябченко, М. Стахурського, М. Тищенко, В. Шкарупи і ін. Питанню, яке стосується діяльності адміністративного судочинства в Україні, присвячено значну кількість наукових праць, але існує певне коло питань, що потребує організації подальших наукових і практичних досліджень.

Тому *метою статті* є дослідження адміністративного судочинства як форми здійснення судової влади.

## Результати дослідження

Адміністративне судочинство є самостійним видом правосуддя, врегульованого окремим нормативно-правовим актом. З появою нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) є необхідність вивчення основних напрямів подальшого розвитку адміністративного судочинства і особливостей, які характерні для даного виду судочинства в умовах реалізації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу [1].

Внесення змін до КАС є важливим кроком на шляху розвитку адміністративного судочинства та всієї судової системи в цілому. Однак, проголосивши самостійність і незалежність адміністративного судочинства, його повне всебічне регулювання, КАС не розкриває певних термінів або дає скорочене визначення. До згаданої категорії доцільно віднести визначення терміна адміністративне судочинство.

У необхідності його легального визначення згадувалося ще в період підготовки Кодексу адміністративного судочинства у 2004 році так, як вважали, що доцільно на законодавчому рівні розкрити поняття адміністративного судочинства. По-перше, можливо, в дійсності немає такої необхідності в законодавчому визначенні адміністративного судочинства. По-друге в кодексах також не дається поняття цивільного, кримінального, конституційного судочинства; сутність кожного виду правосуддя визначається виходячи з його цілей, завдань, компетенції.

Проте, це не перешкоджає вченим у наукових дослідженнях давати власні визначення та виділяти ознаки. Відносно адміністративного судочинства неодноразово робилися спроби дати визначення даному правовому явищу.

Наприклад, О. Кузьменко вважала, що адміністративне судочинство є розгляд судами адміністративних справ в порядку, встановленому нормами адміністративно-процесуального законодавства. Окремі дослідники ототожнювали терміни «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство» [2, с. 270].

В. Стефанюк зосередив увагу саме на суб'єктному, інституційному підході до визначення поняття та сутності адміністративної юстиції, тобто на організаційній основі правосуддя, підкреслюючи необхідність створення спеціалізованих адміністративних судів на всіх рівнях судової організації країни, в особливому судового процесуального порядку, з розгляду та вирішення адміністративних і публічних справ, з метою захисту прав, свобод і охоронюваних законом інтересів людини та громадянина, юридичних осіб та їх об'єднань від свавілля чиновників [3, с. 167].

В. Авер'янов пропонує вважати адміністративним судочинством діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, які виникають стосовно визнання правомірності рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень та їхніх посадових осіб, згідно з правилами адміністративного судочинства [4, с. 35].

Загальним для всіх цих визначень є те, що кожне з них відображає певну сторону адміністративного судочинства: цілі, завдання, особливий порядок розгляду адміністративних справ, але не дає цілісного уявлення про цей вид судочинства. З огляду на положення КАС зробимо спробу дати своє визначення. Однак спочатку слід, на наш погляд, виділити ознаки адміністративного судочинства, які впливають з особливостей, що відрізняють даний вид судочинства від цивільного, кримінального, конституційного.

Кожен вид судочинства має специфічні ознаки, цілі, завдання, способи здійснення, особливі процесуальні форми та нормативну регламентацію. Теорія права виробила критерії для відмежування видів судочинства: власна компетенція у кожній гілці судової влади, особливості розглянутих справ, особливості застосовуваних заходів впливу, відмінність правових наслідків винесених рішень, особливості суб'єктного складу та скорочені строки розгляду справ.

Слід зазначити, що перший критерій більшою мірою характерний для розмежування гілок судової влади, а не видів судочинства, оскільки на даний момент судами загальної юрисдикції здійснюються відразу кілька видів правосуддя. Всі інші критерії доцільно використовувати при характеристиці адміністративного судочинства, оскільки вони відображають його особливості.

Керуючись теоретичними дослідженнями і нормами Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК) та Кодексу адміністративного судочинства, виділимо ознаки адміністративного судочинства:

1. У межах адміністративного судочинства розглядаються та вирішуються спори громадян, організацій з органами публічної влади. Найменування таких спорів – адміністративні справи, які можна розуміти в широкому сенсі, що включає також справи про адміністративні правопорушення.

Нова редакція КАС вирішила дану проблему. Відповідно до статті 4 КАС України термін «адміністративна справа» використовується виключно стосовно справ, що розглядаються у межах адміністративного судочинства. Предметом розгляду є адміністративно-правовий спір, який виникає між суб'єктами спірних відносин з приводу рішень, дій (бездіяльності) органів публічної влади і їх посадових осіб, нормативно-правових актів, інших публічних рішень і дій, які зачіпають сферу публічно-правових відносин. Предметом

судового розгляду в даному випадку виступають відносини «влада-підпорядкування», які складають зміст адміністративно-правового спору. Предметом адміністративного судочинства є спір про право, але не про право цивільне, а про право публічне, адміністративне. Деякі вчені вказують, що предметом судового розгляду у справах, що виникають з публічних правовідносин, є законний інтерес.

2. Основною функцією адміністративного судочинства є судовий контроль. У межах здійснення адміністративного судочинства суди перевіряють на відповідність закону рішення, акти, дії інших органів влади на відміну від цивільного та господарського процесу, де суперечки не пов'язані з діяльністю державних органів або органів місцевого самоврядування і не зачіпають публічних інтересів. Суди є самостійними органами, які відносяться до судової гілки влади. У порядку адміністративного судочинства вони здійснюють судовий контроль органів, які відносяться до інших гілок влади, тим самим на практиці реалізуючи теорію поділу влади і її основний принцип – механізм стримувань і противаг.

Говорячи про необхідність створення в нашій країні адміністративної юстиції, В. Авер'янов зазначає, що мова в першу чергу йде про створення правового механізму судового контролю законності діяльності державної та місцевої адміністрації [5, с. 93].

В. Малихіна у дослідженні вказує на здійснення судового контролю у межах адміністративного судочинства так, як розглядаючи адміністративно-правовий конфлікт, суд не тільки здійснює врегулювання спірного матеріального правовідносини, а й реалізує функцію контролю законності у сфері виконавчої влади [6, с. 208].

3. Особливий суб'єктний склад – приватна особа і особа публічного права. В адміністративному судочинстві це, з одного боку, громадянин, громадське об'єднання, права яких порушені, а з іншого – орган державної влади, орган місцевого самоврядування або посадова особа. Це вертикальні правовідносини, для яких властива схема відносин «влада – підпорядкування». У таких правовідносинах слабкою стороною є громадянин, оскільки нерідко його інтереси порушуються саме органами державної влади або їх посадовими особами. Для утримання балансу між цими суб'єктами встановлені особливі процесуальні положення: покладання тягаря доведення на орган публічного управління, можливість суду витребувати докази за своєю ініціативою з метою справедливого вирішення справи. Дані норми є гарантіями, надані громадянину. У даному випадку адміністративна юстиція сприятиме переведенню юридичної нерівності сторін, існуючого в матеріально-правових відносинах, в процесуальну рівність, яке має місце в адміністративному судочинстві.

4. Особливий процесуальний порядок, що дозволяє поєднати приватні та публічні інтереси при дотриманні основних правил і принципів здійснення правосуддя. Ефективність захисту приватної особи в цих спорах залежить не стільки від того, яким органом (судом) вона здійснюється, скільки від того, за якими правилами, в якому порядку здійснюється такий захист, які при цьому встановлені гарантії.

Норми КАС і Цивільний процесуальний кодекс України розрізняються у деяких питаннях. Велика їх частина не має суттєвих відмінностей, що не створює суттєвої різниці між двома видами процесу, це лише окремі відмінності, які не дозволяють судити про істотну різницю між процесами. Водночас ряд положень КАС в їх взаємозв'язку дозволяє виділити зазначені ознаки. Це стосується, перш за все, процесу доказування, коли за окремими категоріями справ тягар доведення покладено на органи влади. У новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України встановлено принцип змагальності та рівноправності сторін за активної ролі суду. У взаємозв'язку ці норми дозволяють зробити висновок, що при здійсненні адміністративного судочинства інтереси фізичних і юридичних осіб не порушуються і не обмежуються на користь органів влади. Саме у сфері державного управління особливого значення набуває баланс публічних і приватних інтересів. Рівень розвитку демократії залежить від того, які стандарти забезпечення прав і свобод людини та громадянина діють в суспільстві та наскільки держава дотримується вимог цих стандартів у діяльності органів публічної влади.

5. Метою і основним призначенням адміністративного судочинства є захист прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб від незаконних дій, рішень з боку органів публічної адміністрації. Цілі і завдання кожного виду правосуддя відрізняються виходячи з правовідносин, що регулюються нормативно-правовими актами певного виду законодавства щодо якого здійснюється правосуддя. У межах адміністративного судочинства розглядаються і вирішуються справи про спір між приватними особами (громадянами, громадськими об'єднаннями) і органами публічної влади.

Вертикальні відносини припускають підпорядкування однієї сторони іншій стороні, що часто породжує зловживання, вихід за межі наданих повноважень, прийняття рішень, які не відповідають чинному законодавству. Адміністративне судочинство покликане відновити порушені права шляхом визнання актів, рішень не чинними.

Метою будь-якого виду правосуддя є захист порушених прав і свобод, однак тільки при здійсненні адміністративного судочинства у приватної особи (фізичної або юридичної) є можливість оскаржити законність рішень органів публічної влади.

Узагальнюючи доцільно зазначити, що адміністративне судочинство це самостійний вид правосуддя з розгляду та вирішенню в адміністративному процесуальному порядку адміністративно-правових спорів між фізичними і юридичними особами та органами публічної влади з метою захисту прав, свобод і законних інтересів від порушень з боку органів публічної влади.

Дане визначення відображає всі виділені ознаки адміністративного судочинства, враховує особливості розглянутих адміністративно-правових спорів. Види адміністративного судочинства можна виділити виходячи з чинного законодавства: адміністративне судочинство в господарських судах; адміністративне судочинство в судах загальної юрисдикції і в адміністративних судах.

Здійснення правосуддя у деяких категоріях справ має свої особливості, проте всі вони розглядаються за загальними правилами, тому говорити про окремі види адміністративного судочинства в судах загальної юрисдикції і адміністративних судах не має сенсу.

Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» сприяє тому, що в структурі законодавства виникнуть норми, які регламентують якісно нові суспільні відносини.

З'являться передумови для виникнення нової галузі законодавства і галузі права. Тут виникне проблема найменування нової галузі: адміністративний процес або адміністративне процесуальне право. За аналогією з цивільним, кримінальним судочинством можна припустити, що нова галузь права буде називатися «адміністративне процесуальне право». Однак в цьому є проблема. У науковій літературі склалося два підходи до розуміння адміністративного процесу, який раніше не ототожнювався з адміністративним судочинством. Він розуміється у вузькому (як порядок вирішення адміністративно-деліктних суперечок, розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення) і широкому сенсах (як порядок здійснення державного управління).

Адміністративний процес в широкому сенсі має складну структуру, яка по-різному визначається вченими. Зокрема, згідно з однією з концепцій адміністративне судочинство є складовою частиною адміністративного процесу, поряд з управлінським процесом і адміністративно-юрисдикційним процесом. Існує інша точка зору, відповідно до якої поняття «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство» визнаються тотожними, тобто адміністративне судочинство і є адміністративний процес. Дана точка зору здається більш обгрунтованою та відповідає реаліям сучасного законодавства. З позиції теорії права, в якості підстави для поділу права на галузі визнається предмет та метод правового регулювання.

У теоретичному розумінні процесуального права адміністративне процесуальне право як галузь права виділяється за трьома ознаками: предмет регулювання, наявність певної внутрішньої структури (інститутів), взаємодія з іншими галузями права. Дані критерії використовувалися при характеристиці адміністративно-процесуального права як галузі права, предметом якого є матеріальні правові відносини, що складаються у зв'язку із здійсненням завдань державного управління, і адміністративно-процесуальна процедура їх реалізації. Подібна точка зору на адміністративний процес має багато прихильників, в тому числі і в даний час, коли адміністративне судочинство набуває дедалі більшого правового регулювання.

У науковій літературі висловлено думку про формування адміністративного процесуального права як галузі права, предметом регулювання якої виступають відносини щодо вирішення адміністративно-правових спорів фізичних і юридичних осіб з органами публічної владою за допомогою оскарження дій (бездіяльності) або рішень органів публічної влади і їх посадових осіб, а також шляхом оскарження в судах нормативних або ненормативних правових актів.

Адміністративний процес необхідно розуміти у вузькому його значенні, як спосіб здійснення судової влади при вирішенні публічних спорів фізичних і юридичних осіб з суб'єктами державного адміністрування, тобто адміністративний процес має визначатися як адміністративне правосуддя.

Конституція України виділяє окремо адміністративне законодавство. Передбачається, що повинна бути сформована самостійна галузь адміністративного процесуального законодавства, далі виникнуть передумови для формування галузі права, предметом якої стануть відносини, що виникають при здійсненні адміністративного судочинства.

Система адміністративно-процесуального права визначається за принципом інших процесуальних галузей: воно складається із загальної та особливої частини. Загальна частина містить в собі основні положення, інститути, що відносяться до всього адміністративного судочинства: принципи судочинства, правове становище суду і осіб, які беруть участь у справі, представництво, процесуальні строки, судові витрати, відповідальність тощо.

Особлива частина містить в собі сукупність норм, що регламентують рух, розвиток адміністративного судочинства за стадіями від її порушення до винесення та перегляду судового рішення, особливості процесу

за окремими категоріями справ. З огляду на норми Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України про адміністративне судочинство, складно говорити про наявність системи адміністративного процесуального права, оскільки фактично є тільки особлива частина; загальна частина поєднана з відповідною частиною цивільного судочинства.

Інша ознака, це взаємодія з іншими галузями права. Тут можна провести аналогію з конституційним правом (реалізація положень Конституції про самостійне адміністративне судочинство), цивільним процесом (загальні принципи здійснення правосуддя), адміністративним правом і ін.

Разом з тим, прийняття кодифікованого акту не є єдиною і необхідною передумовою для формування галузі права. Поява в структурі законодавства нових норм, що регламентують порядок здійснення адміністративного судочинства, стане стимулом до їх подальшого вивчення з метою його вдосконалення. Раніше підготовлений проект Закону України «Про адміністративні процедури» не був прийнятий, однак використання саме цього терміна, на наш погляд, дозволить вирішити проблему двоякого розуміння адміністративного процесу.

### **Висновки**

Адміністративне судочинство грає важливу роль при реалізації фізичними і юридичними особами права на судовий захист. Воно встановлює правові підстави для оскарження актів, рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади та місцевого самоврядування, процедуру розгляду адміністративних справ, забезпечує реалізацію гарантованого Конституцією України права на судовий захист, забезпечує здійснення судового контролю виконавчо-розпорядчої діяльності. Особливо слід відзначити роль і значення адміністративного судочинства в системі побудови і функціонування судової влади. Адміністративне судочинство встановлюється Конституцією України як самостійний вид правосуддя, Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, що регламентують порядок його здійснення. Звідси випливає, що адміністративне судочинство отримує детальне нормативно-правове регулювання. Адміністративне судочинство покликане захищати права, свободи та законні інтереси громадян від незаконних дій з боку органів влади. При цьому передбачається особливий процесуальний порядок, що дозволяє поєднати приватні та публічні інтереси при дотриманні основних правил і принципів здійснення правосуддя.

*Перспективним напрямком подальших досліджень є удосконалення адміністративного процесуального права з метою підвищення ефективності адміністративного судочинства.*

### **Список використаних джерел**

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2017. – № 48. – Ст. 436. – URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
2. Писаренко Н.Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій / Н.Б. Писаренко // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1 (11). – С. 269–276. – URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/432-administratyvnyy-protses-ta-administratyvne-sudochynstvo-do-pytannya-pro-spivvidnoshennya-pravovykh-katehoriy-pysarenko-n-b>
3. Тарасюк А.Ю. Характеристика адміністративної юстиції у працях провідних вітчизняних вчених / А.Ю. Тарасюк // Адміністративне право і процес. – 2016. – № 1 (15). – С. 165–173. – URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-15-2016/item/551-kharakterystyka-administratynoi-iustytzii-u-pratsiakh-providnykh-vitchyznianskykh-vchenykh>
4. Авер'янов В. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Віче. – 2006. – № 7–8. – С. 35–39. – URL: <http://veche.kiev.ua/journal/181/>
5. Авер'янов В.Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання / В.Б. Авер'янов, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Педько // Судова апеляція. – 2007. – № 4. – С. 91–101. – URL: <https://kia.court.gov.ua/sud2690/1j/3j/60099/>
6. Малихіна В.В. Особливості адміністративно-процесуальної юрисдикції / В.В. Малихіна // Наук. вісник Дніпропетровського держ. університету внутр. справ. – 2017. – № 1. – С. 204–212. – URL: <http://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/113/1/30.pdf>