

УДК 342.565

**О.В. ДЖАФАРОВА**, канд. юрид. наук,  
доц., Харківський національний університет вну-  
трішніх справ

## СУДОВИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС: ПОНЯТТЯ ТА ЙОГО СТРУКТУРА

*Ключові слова:* публічно-правовий спір, судовий адміністративний процес, адміністративне судочинство

Конституція України проголосила права та свободи людини найвищою соціальною цінністю, а на державу поклала обов'язок їх забезпечувати та захищати. Важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відводиться адміністративним судам, бо саме на них покладається розгляд і вирішення правових (публічно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

За таких обставин питання щодо здійснення адміністративного судочинства набувають особливої актуальності.

Чинні в Україні процедури розгляду публічно-правових спорів виявляються недостатньо ефективними, такими, що не забезпечують особам повноцінної реалізації їх права на захист від чиновницького свавілля. Причина такого становища, як здається, полягає в тому, що порядок здійснення адміністративного судочинства належним чином не був врегульований. Знаковим для вирішення цієї важливої проблеми стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України [1], в якому врегульовано повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміні-

стративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства щодо .

Аналіз судової практики свідчить про існування проблем процесуального порядку розгляду адміністративних справ: наявність конкуруючої юрисдикції із господарськими судами, спірність норм, що визначають окремі процесуальні строки, необгрунтоване повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмова у відкритті провадження у справі тощо.

Слід зазначити, що у наукових дослідженнях з адміністративного права та процесу вивченню проблеми вдосконалення процесуального порядку розгляду адміністративних справ в адміністративних судах приділялось недостатньо уваги. Вчені вивчали, в основному, загальні питання запровадження адміністративної юстиції, проблеми визначення сутності адміністративного процесу: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, Ю.С. Педько, О.П. Рябченко, В.С. Стефанік та інші.

Такий стан дослідження проблеми становлення і розвитку адміністративної юстиції обумовлений тим, що сам інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації – судовий адміністративний процес – є порівняно новими проблемами для науки адміністративного права та процесу, що потребує дослідження.

Отже, з метою визначення поняття та структури судового адміністративного процесу постає необхідність проаналізувати теоретичні положення щодо розуміння «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративна юстиція».

Аналіз наукових робіт дозволяє говорити, що поняття «адміністративний процес», як правило, визначають у широкому та вузькому сенсі цього слова. Адміністративний процес у широкому розумінні визначають як сукупність послідовних дій, врегульованих правовою нормою, котрі направлені на застосування та реалізацію адміністративно-правових

норм. Означений процес можна охарактеризувати як адміністративно-процедурний та відповідно основну функцію визначити як правозастосовчу.

Адміністративний процес (у вузькому розумінні) – це врегульована законом адміністративно-процесуальна діяльність суб'єкта адміністративної юрисдикції щодо застосування матеріального права при вирішенні адміністративно-правового спору чи при вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Такий процес можна вважати адміністративно-юрисдикційним, а функцію – правоохоронною.

У вітчизняній науці радянського і пострадянського періоду категорія «адміністративний процес» розглядається переважно у ширшому значенні. Поясненням широкого підходу науковцями до розуміння поняття «адміністративний процес» є те, що саме такий процес був найбільше підданий ідеологічному впливу у порівнянні з іншими судовими процесами. Дійсно, раніше вважалося, що у Радянській державі спорів між владою та громадянами не могло бути, відтак необхідність в існуванні адміністративної юстиції взаємовиключалося. Тому, під адміністративним процесом, в першу чергу, розумілася регульована нормами виконавчо-розпорядча діяльність органів державного управління, що стало поштовхом до широкого тлумачення у вітчизняній науці категорії «адміністративний процес».

Розуміння адміністративного процесу як реалізацію матеріальних адміністративно-правових норм підтримують Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, М.М. Тищенко, О.М. Бандурка [2–4].

Прихильники широкого розуміння поняття «адміністративного процесу», говорять про неоднаковість адміністративного процесу з цивільним та кримінальними процесами. Вони пов'язують адміністративний процес безпосередньо з управлінською діяльністю державних органів.

За широтою охоплених питань, владні управлінські функції органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, на їхню думку, направлені не тільки на врегулювання адміністративних правових спорів та адміністративних справ, а у своїй більшості співставляються з позитивними владними управлінськими діями направлених на задоволення суспільних потреб населення в різних сферах економічного, соціального та культурного життя.

Іншою є точка зору, що адміністративний процес за природою правовідносин взагалі не повинен вважатися складовою частиною адміністративного права, оскільки є цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості [5, с.10].

З використанням зазначеної категорії у широкому значенні не погоджуються й інші вчені, які вказують на досить широке трактування адміністративного процесу та фактичне ототожнення його з поняттям виконавчо-розпорядчої діяльності держави, а також за обмежене розуміння адміністративного процесу і зведення його по суті, тільки до юрисдикційної діяльності [5, с.17].

Разом із тим, у КАС України прийнято концепцію вузького розуміння адміністративного процесу, як однієї з категорій правосуддя в адміністративних справах [6, с.51].

Становлення адміністративної юстиції та розвиток процесуального законодавства про адміністративне судочинство будуть сприяти появі нового погляду на адміністративний процес, і відповідно, створенню «нової» галузі процесуального права – адміністративного процесу, як правосуддя по адміністративним справам, що виникають з публічно-правових відносин. В той час, як управлінський процес повинен являти собою врегульовану адміністративними процедурними нормами діяльність органів публічного управління, що здійснюватиметься не тільки всередині публічної адміністрації, але й буде направлена на зовнішні відносини органів публічної адміністрації з громадянами та юридичними особами.

Зважаючи на зазначене, можна сказати, що навіть широке розуміння терміну «адміністративний процес» сьогодні не може охопити

усю кількість розгляду справ у спеціалізованих – адміністративних судах, тобто адміністративне судочинство. Тому для визначення адміністративного судочинства пропонується використовувати термін «адміністративно-судовий процес» [7, с.492].

Науковцями висловлюється точка зору про те, що в юридичній науці склалися дві концепції розуміння терміна «адміністративний процес» – судова та управлінська. При цьому обґрунтовується необхідність застосування терміну «адміністративна процедура» стосовно діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Так, адміністративною процедурою визначають встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації. Адміністративний процес пропонується визначати як урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи, з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, по-друге, фізичні та юридичні особи [8, с.45–53].

Наведені теоретичні положення щодо наукових поглядів на розуміння сутності адміністративного процесу свідчать про творчий пошук, поштовхом щодо активізації якого стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, статтею 3 якого визначено поняття адміністративного судочинства як діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Таким чином, судовий адміністративний процес – це система взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених суб'єктів, що виявляється у здійсненні правосуддя в адміністративних справах, урегульована адміністративними процесуальними нормами. Він являє собою процесуальний порядок вирішення справ адміністративної юрисдикції адміністративними судами.

Судовий адміністративний процес як дуже

значуща для суспільства діяльність одержує чітку регламентацію за допомогою адміністративних процесуальних норм і принципів. Його не можна ототожнювати з окремою процесуальною нормою або їх групою. Він не може дорівнювати тій чи іншій окремій адміністративній процедурі. Судовий адміністративний процес – це нормативний еталон, ідеальна модель, сукупність певних ознак, методів, видів, правил і, як будь-яка ідея – принципів, що мають свою систему і структуру та інформаційно-нормативну природу [9, с.41].

Таким чином, доцільно визначати окремі стадії єдиного судового адміністративного провадження – адміністративного судочинства – на підставі мети, яка досягається за умови здійснення кожної стадії, а також завдань, відповідних меті.

Статтею 3 КАС України визначено адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Адміністративне судочинство визначають як процесуальну складову адміністративної юстиції в Україні [7, с.403].

З теоретичних позицій адміністративне судочинство можна назвати як процесуальний порядок (форма) здійснення правосуддя у адміністративних справах, захисту порушених прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [10, с.24].

Зі змісту п.1 ч.1 ст.3 КАС України випливає, що справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа) – це публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Варто звернути увагу, що в чинному законодавстві України не дано визначення публічно-правового спору, і це тягне за собою непорозуміння при вирішенні питання про те,

чи підлягає та чи інша справа розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Таким чином, із врахуванням положень ст.ст.2, 3, 17, 50, 105 КАС України однієї з ознак публічно-правового спору є публічно-правові відносини, у яких виник даний спір.

До публічно-правових відносин варто зарахувати відносини, які виникають між фізичними, юридичними особами з однієї сторони, і органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єктами владних повноважень) – з іншої сторони, а також відносини між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання, зміни, виконання, розірвання та визнання недійсними адміністративних договорів.

Важливим критерієм адміністративно-правових відносин є ієрархічна підпорядкованість суб'єктів таких відносин. Адміністративні правовідносини – це не зобов'язальні, не взаємні, а односторонні владно-управлінські правовідносини. Традиційно, підставою для виникнення типового адміністративного спору є вчинення винною стороною адміністративного проступку. Внаслідок здійснення адміністративного проступку до винної особи застосовуються заходи впливу або примусу.

Якщо предметом спору є рішення, дії або бездіяльність державних органів, що пов'язані зі здійсненням юридичною або фізичною особою господарської діяльності, то, в даному випадку, природою спірних правовідносин є зобов'язання, з одного боку – суб'єкта господарювання (наприклад, щодо сплати податку), з іншого – державного органу (шляхом виконання покладених обов'язків забезпечити права суб'єкта господарювання та створити належні умови для здійснення ним господарської діяльності). Завдяки «вза-

ємності» зобов'язань, відносини між державним органом та суб'єктом господарювання набувають приватно-публічний характер.

Другою ознакою публічно-правового спору є те, що порушення прав, свобод та інтересів у таких спорах мають виходити тільки від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень – відповідно до п.7 ст.3 КАС України – суб'єктом владних повноважень. При цьому, «суб'єктами владних повноважень можуть бути не лише органи, їхні посадові чи службові особи, а й підприємства, установи та організації і навіть фізичні особи, якщо їм делеговано певні владні управлінські повноваження» [6, с.52].

Третьою ознакою є те, що відповідно до визначення поняття «адміністративного позову» та його змісту, можуть розглядатися звернення про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень при виконанні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Тому, основним критерієм розмежування спорів є природа виникнення спірних правовідносин, оскільки її визначення, в свою чергу, дозволить визначити наявність у органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта владних управлінських функцій у таких відносинах та зумовить характер спору (публічно-правовий, приватноправовий, приватно-публічний).

Як висновок, до адміністративної юрисдикції необхідно віднести спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правовідносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого суб'єкта, який відповідно зобов'язаний виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта і, фактично, підпорядкований такому суб'єкту.

Однак, внаслідок такого тлумачення можливо дуже широко визначати коло органів, посадових осіб, які будуть підпадати під ознаки суб'єкта владних повноважень. Так, ними можуть бути слідчі, прокурори (у випадку, якщо вони, наприклад, виносять протест у кримінальній справі) тощо.

Для того, щоб окреслити коло суб'єктів владних повноважень, необхідно звернути увагу на те, що КАС України визначає таких суб'єктів лише у випадку виконання ними не владних, а управлінських функцій. Зміст управлінської функції вужчий за владну і дійсно передбачає той вплив, який визначений правовою позицією Верховного Суду України в інформаційному листі від 26.10.2005 р. № 3.2–2005. Але такий вплив має організаційний зміст і пов'язаний із упорядкуванням, організацією певних відносин за допомогою владних повноважень [10, с.51–52].

Необхідно відмітити, що невизначеність стадій судового адміністративного процесу у теоретичних дослідженнях означає, насамперед, недостатній ступінь формування теорії адміністративного процесу, оскільки категорія «стадія» є ключовою при вивченні проблем розвитку процесуальних відносин.

У великій за обсягом, складній за змістом діяльності щодо здійснення адміністративного судочинства можна виділити три її частини або стадії:

- 1) розгляд і вирішення справи по суті;
- 2) перевірка законності і обґрунтованості прийнятого рішення;
- 3) звернення рішення до виконання.

Виділені стадії відносяться до усіх видів судових адміністративних проваджень, які входять до складу судового адміністративного процесу: провадження в адміністративних судах першої інстанції, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами. Разом з тим, кожне з проваджень має особливості структурної побудови, які проявляються у конкретизації відповідних процесуальних дій, які систематизуються у певні стадії [11, с.15].

На першій стадії здійснюється правосуддя, реалізується завдання адміністративного судочинства шляхом прийняття у адміністративній справі законного і обґрунтованого рішення. Процесуальним способом реалізації стадії розгляду і вирішення справи по суті є провадження в суді першої інстанції.

Друга стадія - перевірка законності і обґрунтованості рішення - є процесуальним способом забезпечення законності прийняття рішення адміністративним судом першої інстанції. Мета і завдання цієї стадії реалізується чотирма процесуальними способами: апеляційним провадженням, касаційним провадженням, провадженням за винятковими обставинами, провадженням за нововиявленими обставинами.

Третя стадія відправлення адміністративного судочинства пов'язана зі зверненням судового рішення до виконання. Її здійснення є гарантією реалізації рішення, прийнятого у процесі здійснення адміністративного судочинства, захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб [12, с.102–103].

Враховуючи викладене, висновки, отримані у процесі здійснення теоретичного дослідження, можуть слугувати доктринальним підґрунтям вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства у частині нормативного забезпечення чіткості і однозначності процедур судового розгляду адміністративної справи в адміністративних судах.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35, 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
4. Бандурка А. М. Административный

процес : учеб. / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : навч. посіб. / автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар : у 2 т./ за заг. ред. Р. О. Куйбіди. Т.1. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 552 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. Т. 1. : Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

8. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

9. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : моногр / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.

10. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Рябченко О. П., Денисюк С. Ф., Джафарова О. В. та ін.] ; під ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. – 232 с.

11. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Вовк П. В. – О., 2009. – 22 с.

12. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 200 с.

*Джафарова О. В. Судовий адміністративний процес: поняття та його структура / О. В. Джафарова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 256–261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11dovtic.pdf>*

На підставі аналізу теоретичних положення юридичних термінів надано визначення судового адміністративного процесу та його стадій, що може слугувати доктринальним підґрунтям вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства у частині нормативного забезпечення чіткості і однозначності процедур судового розгляду адміністративної справи в адміністративних судах.

\*\*\*

*Джафарова Е.В. Судебный административный процесс: понятие и его структура*

На основании анализа теоретических положение юридических понятий представлено определение судебного административного процесса и его стадий, что может служить доктринальной почвой совершенствования действующего административного процессуального законодательства в части нормативного обеспечения четкости и однозначности процедур судебного разбирательства административного дела в административных судах.

\*\*\*

*Dzjapharova O.V. Administrative Trial: Concept and It Structure*

On grounds of analysis of theoretical position of legal concepts is given determination of administrative trial and his stages what can serve as doctrine soil of perfection of current administrative judicial legislation in part of the normative providing of clearness and unambiguity of procedures of judicial trial of administrative business in administrative courts.