АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ОЗНАК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

БАБАНІНА Вікторія Вікторівна - доктор юридичних наук, професор провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем управління правоохоронною діяльністю та її психологічного супроводження навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національної академії внутрішніх справ

ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4173-488X

УДК 342.95:347.998.85

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.2.67

У статті здійснено аналіз основних ознак адміністративного судочинства. Визначено, що під адміністративним судочинством ми пропонуємо розуміти комплексний інститут адміністративного права та самостійну галузь правосуддя, що передбачає діяльність системи незалежних адміністративних судів з розгляду та вирішення адміністративних справ у спеціально встановленій судово-процесуальній формі в порядку позовного провадження із дотриманням правил, які встановлені КАСУ, з метою забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також підтримання об'єктивного правопорядку в державі. Узагальнивши наукову літературу, а також проаналізувавши нормативно-правове регулювання та практику діяльності адміністративних судів, констатовано, що на сьогодні інститут адміністративного судочинства займає особливе місце в адміністративному праві і характеризується такими ознаками: 1) адміністративне судочинство є особливим різновидом судочинства, що передбачає функціонування відокремленої ланки спеціалізованих судів – адміністративних судів; 2) адміністративні суди мають абсолютну незалежність від інших гілок влади – як законодавчої, так і виконавчої; 3) адміністративне судочинство здійснюється у спеціально встановленій судово-процесуальній формі у порядку позовного провадження із дотриманням правил, які закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України; 4) основним предметом розгляду в адміністративних судах є адміністративна справа; 5) адміністративне судочинство передбачає участь у справі особливої категорії учасників – суб'єктів владних повноважень; 6) розгляд адміністративної справи в адміністративному суді має специфічні наслідки.

Ключові слова: суд, суддя, правосуддя, адміністративне право, спеціалізований суд, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми

Спеціалізоване адміністративне судочинство виступає невід'ємним атрибутом сучасної правової демократичної держави. Як показує досвід розвитку демократії в більшості європейських країн, лише судова форма захисту прав людини здатна забезпечити реалізацію принципу відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед громадянами за свою діяльність. Лише в його рамках може відбуватися дійсно реальний захист їх прав, свобод та законних інтересів від неправомірних дій органів публічного управління. Відтак, реальне забезпечення можливості звернення до адміністративних судів характеризує ступінь розвитку демократії в країні і є однією з фундаментальних гарантій дотримання законності у сфері державного управління. З іншого боку, як справедливо відмічається в літературі, «наявність адміністративних судів є показником розвиненості правосуддя в тій або іншій країні, його полісистемнос-

ті» [3, с. 12]. Адже чим більш розгалуженою буде диференціація судочинства, чим глибшою буде спеціалізація судового розгляду окремих категорій справ, тим більш якісними та справедливими будуть ухвалені судові рішення, тим вищим буде рівень довіри населення до судової системи та державної влади в цілому.

Підвищення ефективності функціонування адміністративного судочинства є питанням, яке привертає увагу наукової спільноти та політиків мабуть ще з самого моменту введення даного інституту в національну правову систему. Одним із дискусійних питань в цьому аспекті залишається визначення та сутність основних ознак адміністративного судочинства.

Метою статті є аналіз основних ознак адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу

Переходячи до безпосередньої характеристики основних ознак адміністративного судочинства, в першу чергу слід відмітити значну варіативність наукових поглядів на дане питання. Переважно через недостатню глибину наукових пошуків, а також через бажання надати своїм науковим дослідженням додаткової актуальності, адміністративісти намагаються «віднайти» все більшу кількість ознак. Як справедливо з даного приводу відмічається в літературі, «іноді такі ознаки мають дійсно вагоме теоретичне та практичне значення, а іноді – лише порушують гармонійність усієї системи» [7, с. 24]. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам більш детально розглянути всі обґрунтовані в науковій літературі підходи, а тому, нижче пропонуємо лише тезисно проаналізувати найпопулярніші з них.

Так, деякі вчені виділяють лише три основні ознаки даного інституту: 1) віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами та юридичними особами, з одного боку, та адміністративними органами, з іншого; 2) створення спеціального органу для розгляду вказаних спорів; 3) їх розгляд з дотриманням судової процесуальної форми. З таким підходом у повній мірі погоджується В.М. Бевзенко. Щоправда, він додатково визначає можливі варіанти інтерпретації зазначених ознак в залежності від конкретної національної моделі реалізації аналізованого інституту [2, с. 118].

Інші вчені відходять від традиційного підходу та виділяють вісім ознак адміністративної юстиції (судочинства): 1) наявність правового спору про публічне право, що виникає у сфері управлінської діяльності; 2) вирішення такого спору в рамках відправлення правосуддя; 3) спрямованість на правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян; 4) формальна незалежність органів адміністративної юстиції як від інших гілок влади, так і від судів загальної юрисдикції; 5) наявність спеціальних суб'єктів «адміністративно-юстиційних» правовідносин; 6) підвідомчість адміністративно-правових спорів або загальним судам, або спеціальним адміністративним судам, або так званим квазісудовим органам; 7) розгляд таких спорів з дотриманням встановлених законодавством правил, тобто в рамках спеціальних процедур розгляду скарг; 8) закінчення адміністративно-юстиційного процесу визнанням незаконності або недійсності (або, навпаки, законності та дійсності) прийнятих органами управління (посадовими особами) адміністративних актів чи вчинених ним дій (бездіяльності). На наш погляд, запропонований підхід не відповідає багатьом загальнотеоретичним принципам, оскільки окремі з названих «ознак» важко визнати саме ознаками (наприклад, п. 5), деякі ознаки суперечать одна одній (наприклад, п. 4 та п. 6), а деякі повторюються або співвідносяться як ціле та частина (наприклад, п. 2 та п. 7, або п.п. 4-6).

Ще один підхід до визначення системи ознак адміністративної юстиції (адміністративного судочинства) обґрунтовує у своєму дисертаційному дослідженні Ю. С. Педько. Зокрема, він виділяє 5 основних ознак даного інституту: 1) суспільні відносини, що ним регулюються, є спірними і виходять з конфліктних управлінських ситуацій, що виникають у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування між громадянами і відповідними органами або посадовими особами; 2) є формою судового захисту прав і

свобод громадян; 3) є гарантією реалізації публічних прав (на судовий захист та оскарження) і, у той же час, гарантією захисту всіх інших прав, незалежно від їх юридичної природи – публічних і приватних; 4) передбачає, що адміністративні спори вирішуються у судовому порядку, за правилами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства), у відокремленому від організаційної структури державного управління органі – адміністративному суді; 5) адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який створює правове забезпечення управлінської діяльності; 6) об'єктом розгляду є результати управлінської діяльності [5, с. 37–38]. Детально проаналізувавши наведений підхід, ми можемо виділити такі його основні недоліки: в п. 1 автор характеризує не адміністративне судочинство, як правовий інститут, а публічно-правовий спір, як основний предмет його розгляду; п. 2 та п. 4 за своїм змістом співвідносяться між собою як ціле та частина, так само, як і п. 1 та п. 6; у п. 3 автор безпідставно розширюється сферу дії даного інституту, зокрема, за рахунок віднесення до його завдань захист приватно-правових інтересів.

Абсолютно не схожим на всі проаналізовані вище наукові погляди на систему ознак адміністративного судочинства є підхід, обґрунтований Д. В. Роженком. На його думку, сутність даного правового інституту виражається через такі ознаки: 1) його формування відбувалось у складних умовах, а тому нині він є одним із нових інститутів, навколо якого продовжують тривати наукові дискусії; 2) визначальний вплив на його формування справила наука адміністративного права Німеччини; 3) він являє собою адміністративний процесуальний інститут, який більшістю вчених розглядається як складова частина адміністративного права, однак при цьому все популярнішою стає точка зору, відповідно до якої йому пропонується надати самостійне значення; 4) він є спеціальним видом судочинства, яке існує незалежно від інших видів судочинства і полягає у розгляді та вирішенні адміністративним судом публічно-правових спорів; 5) адміністративне судочинство здійснюється спеціальними судовими органами – адміністративними судами, система яких утворена за принципами територіальності та спеціалізації; 6) основне його завдання полягає у захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій; 7) за своєю юридичною природою він є засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 8) предметом адміністративного судочинства виступають спірні публічно-правові відносини [6, с. 833]. Неважко помітити, що більшість із наведених положень не можна назвати «ознаками» адміністративного судочинства в класичному розумінні цього поняття, оскільки вони виражають загальні теоретико-методологічні засади становлення та функціонування даного інституту (пп. 1–3). Ще чотири з восьми ознак (пп. 4, 6–8) характеризують не адміністративне судочинство, як самостійний правовий інститут, а предмет його розгляду – публічно-правовий спір.

Приведене вище коло підходів до визначення ознак адміністративного судочинства (адміністративної юстиції) не є вичерпним, проте достатньо наочно демонструє усю суперечність наукових поглядів на сутність і зміст даного інституту. Разом з тим, проаналізувавши вказані точки зору, неважко помітити, що деякі елементи, які виділяються авторами, співпадають. Такий стан речей є цілком закономірним, оскільки переважна більшість науковців на сьогодні має схожі погляди на основні матеріальні, організаційні та процесуальні ознаки адміністративного судочинства. Наукові дискусії точаться лише довкола окремих питань, які характеризують національні особливості реалізації даного інституту, а також визначають основні шляхи його подальшого розвитку й удосконалення.

Таким чином, узагальнивши наукову літературу, а також проаналізувавши нормативно-правове регулювання та практику

діяльності адміністративних судів, ми прийшли до висновку, що на сьогодні *інститут адміністративного судочинства займає особливе місце в адміністративному праві і характеризується такими ознаками:*

1. *Адміністративне судочинство є особливим різновидом судочинства, що передбачає функціонування відокремленої ланки спеціалізованих судів – адміністративних судів*. Такі суди хоч і входять до загальної судової системи України, однак займають у ній особливе становище, будучи формально незалежними від судів інших юрисдикцій. Разом з тим, з даного правила існує один виняток: в якості місцевих адміністративних судів можуть виступати місцеві загальні суди, в яких запроваджується спеціалізація з розгляду адміністративних справ. Окрім місцевих загальних судів, які діють як адміністративні, система адміністративного судочинства включає в себе окружні адміністративні суди, які діють в кожній області, АР Крим, містах Києві та Севастополі; апеляційні адміністративні суди, які створюються в апеляційних округах; Велику Палату Верховного Суду.

2. *Адміністративні суди мають абсолютну незалежність від інших гілок влади – як законодавчої, так і виконавчої*. З цією метою вони наділяються цілою низкою гарантій незалежності їх діяльності, які забезпечують об'єктивність, справедливість та неупередженість розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Перелік та зміст таких гарантій обумовлений, в першу чергу, особливим місцем адміністративного судочинства в механізмі стримувань і противаг, а також покладанням на нього основного обсягу повноважень у сфері нормоконтролю.

3. *Адміністративне судочинство здійснюється у спеціально встановленій судово-процесуальній формі у порядку позовного провадження із дотриманням правил, які закріплені в КАСУ*. У юридичній літературі порядок розгляду адміністративних справ прийнято іменувати судовим адміністративним процесом, і він суттєво відрізняється як від цивільного та кримінального процесу, так і від провадження в справах про адміністративні правопорушення. При цьому основні відмінності торкаються загальних засад розгляду та вирішення справ; прав та обов'язків учасників судового процесу; загальних засад здійснення доказування, вимог, що висуваються до доказів та порядку їх подання суду; строків та судових витрат; заходів процесуального примусу та заходів забезпечення позову, підстав та порядку їх застосування, а також ще цілої низки положень.

Як свідчить аналіз норм КАСУ, на сьогодні законодавець встановлює дві основні форми позовного провадження – спрощене (призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є їх швидке вирішення) та загальне (призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні). Яку форму провадження обрати – загальне чи спрощене – визначає, як правило, суд з урахуванням усіх обставин справи. Однак, в ст. 12 КАСУ визначено цілу низку правил, які обмежують суддівський розсуд з даного питання.

4. *Основним предметом розгляду в адміністративних судах є адміністративна справа*, тобто переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. У юридичній літературі такі спори іменують по-різному: «адміністративно-правовий спір», «спір про публічне право», «спір про адміністративне право», «спір у сфері управлінської діяльності», «управлінський спір», «конфліктна управлінська ситуація», «спірні публічно-правові відносини», «адміністративно-правовий конфлікт» тощо. На нашу думку, при визначенні змісту адміністративної справи необхідно керуватись положеннями КАСУ, зокрема, п. 2 ч. 1 ст. 4 у якій зазначається, що «публічно-правовим спором є спір, у якому: по-перше, хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; по-друге, хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; по-третє, хоча б одна сторона є суб'єктом

виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [4]. При цьому в ч. 1 ст. 19 КАСУ уточнюється, на які саме справи у публічно-правових спорах поширюється юрисдикція адміністративних судів, а в ч. 2 та в ч. 3 перераховуються справи, які таким судам не підвідомчі.

5. *Адміністративне судочинство передбачає участь у справі особливої категорії учасників – суб'єктів владних повноважень*. Згідно п. 7 ч. 1 ст. 4 КАСУ, суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [4]. Як правило, суб'єкти владних повноважень виступають відповідачами в адміністративній справі. Однак, у деяких випадках, вони можуть виступати також у якості позивачів. Виключний перелік таких випадків, як випливає з аналізу ч. 4 ст. 5 КАСУ, визначається Конституцією та законами України.

6. *Розгляд адміністративної справи в адміністративному суді має специфічні наслідки*. Відразу ж зауважимо, що в науковій літературі на сьогодні обґрунтовуються різноманітні погляди на зміст «юридичних наслідків» адміністративного судового процесу. Так, наприклад, одні науковці вважають, що в результаті розгляду публічно-правового спору суд може «визнати незаконними чи недійсними (або, навпаки, законними і дійсними) прийняті органами управління (посадовими особами) адміністративні акти чи вчинені ними дії (бездіяльність)»; на думку других, завдяки адміністративним судам «громадяни та організації мають можливість припинити неправомірну діяльність органів публічного управління шляхом відміни чи визнання незаконними їх дій та рішень»; треті, переконані, що основним наслідком розгляду спору є «визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи» [2, с. 16].

Не важко помітити, що наведені вище підходи не в повній мірі відображають реальні можливості адміністративного судочинства. А тому, при визначенні його меж ми радимо керуватись положеннями КАСУ, ч. 1 ст. 5 якого визначає такі можливі результати вирішення публічно-правових спорів: 1) визнання протиправним та не чинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [4]. Водночас, варто наголосити, що наведений вище перелік не є вичерпним, адже КАСУ надає адміністративному суду можливість обрати будь-який інший спосіб захисту порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка до нього звернулася. Головне, щоб він не суперечив закону і забезпечував ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Вище ми навели перелік лише найбільш суттєвих ознак адміністративного судочинства, які дозволяють отримати загальне уявлення його сутність і зміст. Водночас, очевидно, що наведених ознак явно не достатньо для того, щоб в повній мірі розкрити правову природу аналізованого інституту, а також сформулювати його науково обґрунтовану дефініцію. Для цього необхідно обов'язково з'ясувати його мету та цільову спрямованість.

Відразу ж зауважимо, що КАСУ не містить прямої вказівки на основну мету адміністративного судочинства. Не дає однозначної відповіді на це питання також й аналіз юридичної літератури, в якій можна зустріти найрізноманітніші наукові погляди на ці-

льову спрямованість аналізованого інституту. Зокрема, одні науковці визначають її як «судовий захист прав і свобод громадян від неправомірних дій та бездіяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»; другі – як «правовий захист суб'єктивних публічних прав громадян»; треті – як «судовий контроль за законністю діяльності суб'єктів публічного управління» [5, с. 8]. Очевидно, що основною вадою наведених вище, а також інших подібних підходів до розуміння основної мети адміністративного судочинства, є їх однобічний характер. Зокрема, вони не розкривають увесь спектр можливостей даного правового інституту.

На нашу думку, яка ґрунтується на контекстному аналізі положень КАСУ, а також на узагальненні наукової літератури та практики діяльності адміністративних судів, *основною метою адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин*. Виходячи із зазначеної мети, можна визначити *цільову спрямованість адміністративного судочинства*. На наш погляд, вона *виражається: по-перше, в забезпеченні ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; по-друге, в підтриманні об'єктивного правопорядку в державі*.

Водночас, враховуючи той факт, що деякі із наведених нами вище положень законодавець визначає в КАСУ не як мету, а як основне завдання адміністративного судочинства (що, як буде доведено нижче, є помилковим з науково-теоретичної точки зору), виникає необхідність *у внесенні деяких змін до ст. 2 КАСУ*. Зокрема, ми пропонуємо: по-перше, назву статті викласти в такій редакції: «Мета, завдання та основні засади адміністративного судочинства»; по-друге, ч. 1 викласти в такій редакції: «1. Основною метою адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин задля забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також підтримання об'єктивного правопорядку в державі».

Висновки

Проаналізувавши обґрунтовані в науковій літературі підходи до визначення поняття адміністративного судочинства, а також з'ясувавши його основні ознаки, мету та цільову спрямованість, ми можемо запропонувати авторську дефініцію аналізованого інституту. Отже, під адміністративним судочинством ми пропонуємо розуміти комплексний інститут адміністративного права та самостійну галузь правосуддя, що передбачає діяльність системи незалежних адміністративних судів з розгляду та вирішення адміністративних справ у спеціально встановленій судово-процесуальній формі в порядку позовного провадження із дотриманням правил, які встановлені КАСУ, з метою забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також підтримання об'єктивного правопорядку в державі.

Відразу ж зауважимо, що сформульоване нами визначення має теоретико-методологічне значення і в жодному разі не замінює законодавчо закріплену дефініцію. Навпаки, воно доповнює і розширює її зміст, розкриваючи загальнотеоретичні риси адміністративного судочинства, що є обов'язковою передумовою розробки і впровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності його функціонування.

Література

1. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. Київ : Алерта. КНТ. 2006. 271 с.

2. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків : Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2004. 185 с.

3. Димитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави. *Право України*. 2010. № 4. С. 7–14.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип.

2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text.

5. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2004. 230 с.

6. Роженко Д. В. Поняття й ознаки адміністративного судочинства та місце у ньому письмового провадження. *Форум права*. 2013. № 1. С. 813–836.

7. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Київський національний університет внутрішніх справ. 2009. 345 с.

8iktoria8@gmail.com

ANALYSIS OF THE MAIN FEATURES OF ADMINISTRATIVE JUDICIARY

The article analyzes the main features of administrative proceedings. It is determined that under administrative proceedings we propose to understand a complex institute of administrative law and an independent branch of justice, which involves the activities of a system of independent administrative courts to consider and resolve administrative cases in a specially established judicial and procedural form in the order of claim proceedings in compliance with the rules established by the Constitutional Court of Ukraine, in order to ensure effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations by subjects of power, as well as maintaining objective law and order in the state. Having summarized the scientific literature, as well as having analyzed the regulatory and legal regulation and practice of administrative courts, it is stated that today the institute of administrative proceedings occupies a special place in administrative law and is characterized by the following features: 1) administrative proceedings are a special type of proceedings, which involves the functioning of a separate link of specialized courts - administrative courts; 2) administrative courts have absolute independence from other branches of government – both legislative and executive; 3) administrative proceedings are carried out in a specially established judicial and procedural form in the order of claim proceedings in compliance with the rules enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine; 4) the main subject of consideration in administrative courts is an administrative case; 5) administrative proceedings involve the participation in the case of a special category of participants – subjects of government authority; 6) consideration of an administrative case in an administrative court has specific consequences.

Keywords: court, judge, justice, administrative law, specialized court, administrative court, administrative justice.