

УДК 342.9

**Мосьондз Сергій Олександрович** –  
доктор юридичних наук, професор,  
проректор з навчальної та наукової роботи  
Університету сучасних знань

**Serhii O. Mosondz** –  
doctor of juridical sciences, professor,  
vice-rector of training and scientific work,  
University of Modern Knowledge  
(57/3 Velyka Vasylkivska Street, Kyiv, 03150, Ukraine)

## Процесуальна природа призначення адміністративного судочинства в Україні

*Стаття присвячена дослідженню правової природи процесуального права як загальнотеоретичної категорії та його призначення в регулюванні процесуальної діяльності, визначенню головного завдання, яке має стояти перед адміністративним судочинством та визначитиме його ефективність, а також формулюванню деяких пропозицій щодо забезпечення ефективності адміністративного судочинства. Доведено, що в основу призначення адміністративного судочинства покладено теоретичні підвалини процесуального права.*

**Ключові слова:** правосуддя, адміністративне судочинство, процесуальне право, завдання, ефективність.

*Статья посвящена исследованию правовой природы процессуального права как общетеоретической категории и их назначения в регулировании процессуальной деятельности, определению главной задачи, которое должно стоять перед административным судопроизводством и определять его эффективность, а также формулировке некоторых предложений по обеспечению эффективности административного судопроизводства. Доказано, что в основу назначения административного судопроизводства возложено теоретические основы процессуального права.*

**Ключевые слова:** правосудие, административное судопроизводство, процессуальное право, задачи, эффективность.

### **S.O. Mosondz Procedural Nature of Administrative Proceedings in Ukraine**

*The article is devoted to the study of the legal nature of procedural law as a general theoretical category and its purpose in regulating procedural activity, to determine the main task that should be faced with administrative justice and to determine its effectiveness, as well as to formulate some proposals for ensuring the effectiveness of administrative justice. It is proved that the basis of the appointment of administrative justice lies in the theoretical foundations of procedural law. Appointment of administrative justice is to protect the rights, freedoms and interests of persons in the field of public relations from violations by the authorities (state authorities, local self-government bodies, their officials and officials, other entities in the exercise of their power. management functions based on legislation, including the exercise of delegated powers).*

*The rights, freedoms and interests that protect administrative courts can be varied (from constitutional to civil). But the largest share among them belongs to the subjective public law. Subjective public rights are usually manifested not only in the relationship of "public entity - public administration", but also in the relationship "public administration - private entity", as well as in the relations that arise between the two legal entities of public law. For example, public administration has the right to demand from a private person tax.*

*The practical importance of the protection of subjective public rights is manifested in the possibility of securing and enforcing them by appealing to the court. According to Part 2 of Art. 55 of the Constitution of Ukraine, everyone is guaranteed the right to challenge in court the decisions, actions or omissions of state authorities, local self-government bodies, officials and officials. However, a necessary prerequisite to appeal to*

*an administrative court is the fact that the subject of public administration violates its own, that is, the subjective public rights of an individual.*

**Keywords:** justice, administrative justice, procedural law, tasks, efficiency.

**Постановка проблеми.** Конституція України декларує та гарантує кожному громадянину право захищати свої права і свободи від протиправних посягань, у тому числі від посягань представників органів державної влади.

Розвиток демократичних засад в Україні нерозривно пов'язаний з подальшим реформуванням та удосконаленням адміністративної юстиції, яка в цілому регламентує діяльність адміністративних судів щодо захисту порушених прав громадян, у контексті розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

З кожним роком адміністративне судочинство в Україні стає дієвим механізмом, який забезпечує не лише реальний захист громадян у відносинах з органами публічної влади, а й дисциплінує суб'єктів владних повноважень при прийнятті ними рішень і вчинення відповідних дій.

**Аналіз останніх досліджень.** Догматичні питання адміністративного процесуального права та адміністративного судочинства розглядали в своїх роботах багато вчених-адміністративістів, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В.М. Бевзенко, М. Ю. Віхляєв, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, В.М. Горшеньов, Т.О. Гуржій, Е.Ф. Демський, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, А. П. Ключніченко, Л.В. Коваль, І. Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є. Б. Кубко, Р. О. Куйбіда, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, П. С. Лютіков, В. М. Марчук, Р.С. Мельник, О. І. Миколенко, Н. Р. Нижник, В.Ф. Опришко, О. І. Остапенко, В. Г. Перепелюк, Є.В. Петров, А. О. Селіванов, В. Ф. Сіренко та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Разом з тим, в процесуальній літературі не порушувалось і не розглядалось питання процесуальної природи призначення адміністративного судочинства. Тобто, яке головне завдання має стояти перед адміністративним судочинством та яке визначатиме його ефективність.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Починаючи наше дослідження, не можемо оминати увагою вічно існуюче питання

щодо змісту та структури адміністративного процесу. В адміністративно-правовій науці дотепер не існує єдиного усталеного підходу. Можна виділити принаймні три основні такі підходи.

Вузьке розуміння адміністративного процесу («юрисдикційний» підхід) передбачає розуміння адміністративного процесу як урегульованого нормами адміністративно-процесуального права порядку застосування до окремих суб'єктів права заходів адміністративного примусу, насамперед адміністративних стягнень та розгляд скарг громадян. У вузькому розумінні адміністративний процес за цією концепцією — це насамперед провадження в справах про адміністративні правопорушення. У такому значенні цей процес має виключно юрисдикційний (правоохоронний) зміст (прибічники цієї точки зору — Н. Саліщева, А. Ключніченко, В. Самійленко та ін.). Таке розуміння адміністративного процесу інколи називають ще деліктним [1, с. 517].

З урахуванням широкої точки зору на розуміння адміністративного процесу («управлінський» підхід) останній являє собою урегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органами публічного управління, а у передбачених законодавством випадках — й іншими уповноваженими на те органами (прихильники цієї точки зору — В. Сорокін, В. Лорія, Є. Додін, Л. Коваль, В. Марчук, І. Голосніченко та ін.). У цьому розумінні адміністративний процес — це вся сукупність адміністративних проваджень у публічному управлінні. Такий підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на позитивно творчу, регулятивну діяльність, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність органів публічної адміністрації. Інакше кажучи, адміністративний процес у широкому розумінні охоплює динамічну адміністративну діяльність органів публічної адміністрації.

Широке розуміння адміністративного процесу зараз доцільно поширювати і на діяльність адміністративних судів з вирішення адміністративних справ, тобто на адміністративне судочинство (наприклад, праці О. Кузьменко, С. Ківалова, І. Голосніченка, С. Гончарука та ін.), хоч таке твердження є дискусійним. Ці вчені-адміністративісти, поділяючи погляди щодо широкого розуміння адміністративного процесу, пропонують виділяти окремо два види адміністративного процесу: управлінський адміністративний процес та судовий адміністративний процес (наприклад, С. Ківалов, С. Гончарук). [2, с. 182; 3, с.117].

Останній підхід до визначення адміністративного процесу, який повністю підтримується нами – «судочинський». Він походить від розуміння юридичного процесу виключно як форми правосуддя (А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник) [4, с. 21]. Адміністративний процес у цьому випадку розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. Ототожнюючи адміністративний процес з адміністративним судочинством, ці автори стверджують, що адміністративний процес – це лише форма правосуддя, тобто адміністративне судочинство, а діяльність органів публічної адміністрації загалом має не процесуальний, а процедурний характер (адміністративні процедури). Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя з адміністративних справ ґрунтується на визначенні поняття адміністративного процесу, закріпленому у ст. 3 КАС України, хоч воно може мати і подвійний підтекст. Це певною мірою знаходить сьогодні подальше відображення і в законотворчому процесі (наприклад, тепер активно обговорюється проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який визначатиме процедури розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ та надання адміністративних послуг).

Стосовно суті процесуальної природи адміністративного судочинства, вважаємо за необхідне звернутися до праць теоретиків права з метою визначення правової природи процесуального права як загальнотеоретичної

категорії та змісту процесуальних норм для з'ясування головного призначення процесуального права в регулюванні процесуальної діяльності суб'єктів права.

На монографічному рівні цьому питанню присвячено монографію О. Г. Лук'янової "Теорія юридичного процесу". Так, О. Г. Лук'янова вважає, що "матеріальною" метою процесуального правового блоку, тобто тим результатом, до якого прагне законодавець, встановлюючи процесуальні норми, є вирішення і усунення аномальних проявів суспільних відносин, захист соціального порядку, прав, свобод і законних інтересів громадян і організацій. Вона зазначає, що процесуальне право виникає у зв'язку із необхідністю вирішити і усунути за допомогою спеціальних юридичних засобів аномальні прояви суспільних відносин. Правова аномалія – це обумовлене різними факторами об'єктивного і суб'єктивного порядку відхилення від загальної закономірності, від нормального перебігу і розвитку суспільних відносин. Діяльність щодо усунення правових аномалій в силу об'єктивної важливості стає прерогативою державних та інших спеціально уповноважених органів. Завдання процесуального права (системи правових норм, що регламентують процесуальну діяльність), на її думку, полягають у тому, щоб забезпечити правовими засобами реалізацію завдань і функцій процесуальної діяльності (процесу), а саме: встановлення матеріально-правового відношення, пов'язаного із застосуванням матеріального закону; всебічне дослідження обставин вирішуваної ситуації та досягнення матеріальної (об'єктивної) істини у справі; справедливе застосування матеріального закону; захист прав і законних інтересів осіб, які беруть участь у справі; здійснення конституційного контролю за нормативними актами і правозастосовчою практикою [5, с. 109-112].

Л.Н. Борисова в своїй дисертації "Загальна теорія процесуальних норм" процесуальні норми права визначає як самостійний вид правових норм, що має службовий характер і спрямований на здійснення приписів матеріальних норм шляхом створення умов, наділення безпосередніх учасників відносин правами і обов'язками, що дозволяють врегулювати спір без втручання юрисдикційних органів, а при негативному розвитку

правовідносин – визначають порядок застосування спеціальними державними органами владних повноважень для врегулювання конфлікту [6, с. 18].

В юридичній літературі визнається, що наявність і регулюючий прояв процесуальних норм зумовлені потребами реалізації норм матеріальних. Процесуальні норми, в свою чергу, відіграють важливу роль, забезпечуючи оптимальні умови правового регулювання. Зазначається, що всі приписи процесуальних норм носять процедурний характер, тобто всі вони визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої або правозастосовчої діяльності і тим самим призначені сприяти ефективному і справедливому досягненню результату, який передбачений нормою матеріального права, що підлягає застосуванню [7, с. 4, 35-36].

Таким чином, з огляду на теорію процесуального права, можна зробити такі висновки: по-перше, призначенням процесуального права є вирішення та усунення аномальних проявів суспільних відносин, захист соціального порядку, прав і законних інтересів громадян і організацій; по-друге, процесуальне право визначає порядок застосування спеціальними державними органами владних повноважень для врегулювання конфлікту; по-третє, завдання процесуального права зводиться до встановлення матеріально-правового відношення, досягнення матеріальної (об'єктивної) істини, справедливе застосування матеріального закону; по-четверте, процесуальне право призначено сприяти ефективному і справедливому досягненню результату, який передбачений нормою матеріального права, яка підлягає застосуванню.

Дані теоретичні конструкції і покладені в основу розуміння призначення адміністративного судочинства, яке відповідно до норм діючого законодавства зводиться до захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (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).

Права, свободи та інтереси, які захищають адміністративні суди, можуть бути різноманітними (від конституційних до цивільних). Але найбільша питома вага серед них належить суб'єктивним публічним правам. Суб'єктивні публічні права проявляються звичайно не лише у відносинах «приватна особа – публічна адміністрація», але й і у відносинах «публічна адміністрація – приватна особа», а також у відносинах, які виникають між двома юридичними особами публічного права. Так, наприклад, публічна адміністрація має право вимагати від приватної особи сплати податків.

Аналіз категорії суб'єктивні публічні права може навести на думку, що вона (категорія) у сфері функціонування публічної адміністрації не відіграє принципової ролі, оскільки суб'єкти публічної влади відповідно до закону зобов'язані виконувати покладені на них обов'язки. А раз так, то у даній сфері достатньо об'єктивного права. Проте при більш детальному вивченні даної проблематики стає зрозуміло, що саме за рахунок суб'єктивних публічних прав утворюються відносини у системі «суб'єкт публічної адміністрації – приватна особа». Через суб'єктивні права приводяться у дію, закріплені у Конституції України гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Завдяки ним приватні особи набувають статусу повноцінних та рівноправних учасників правовідносин, отримуючи, як наслідок, можливість за власною ініціативою вступати у відносини із представниками публічної влади та вимагати від них відповідної поведінки (дій, рішень тощо). Без суб'єктивних прав приватні особи були б лише об'єктом державних дій чи рішень. Визнання суб'єктивних прав, таким чином, є важливою та необхідною ознакою демократичної, соціальної та правової держави, в якій визнається та дотримується принцип верховенства права.

Практичне значення суб'єктивних публічних прав проявляється у можливості їх забезпечення та реалізації через звернення з відповідними позовом до суду. Відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Проте необхідною передумовою звернення до адміністративного суду є факт

порушення суб'єктом публічної адміністрації власних, тобто суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Якщо суб'єкти публічної адміністрації у межах адміністративної процедури приймають рішення переважно самостійно, займаючи тим самим домінуючу позицію щодо приватної особи, то в адміністративному суді названі

суб'єкти набувають вже однопорядкового статусу. Подібна ситуація, у межах якої суб'єкт публічної адміністрації та приватна особа з різних юридичних позицій доводять свою точку зору, доволі яскраво характеризує значимість суб'єктивних публічних прав.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України : слов. терм. / за заг. ред. Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова. — К. : Ін Юре, 2014. — 586 с.
2. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. — Одеса : Юридична література, 2007. — 312 с.
3. Гончарук С. Т. Адміністративний процес : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. — К. : НАУ, 2012. — 184 с.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2013. — 531 с.
5. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. — М. : Издательство НОРМА, 2003. — 240 с.
6. Борисова Л. Н. Общая теория процессуальных норм : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01 / Л. Н. Борисова. — Ростов-на-дону, 2004. — 169 с.
7. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. — М. : Юрид. лит., 1976. — 280 с.

#### References:

1. Administratyvne pravo Ukrainy : slov. term. / za zah. red. T. O. Kolomoiets, V. K. Kolpakova. — K. : In Yure, 2014. — 586 p.
2. Administratyvne protsesualne (sudove) pravo Ukrainy : pidruchnyk / za zah. red. S. V. Kivalova. — Odesa : Yurydychna literatura, 2007. — 312 p.
3. S. T. Honcharuk, Administratyvnyi protses : navch. posib. / S. T. Honcharuk. — K. : NAU, 2012. — 184 p.
4. A. T. Komziuk, Administratyvnyi protses Ukrainy : navch. posib. / A. T. Komziuk, V. M. Bevzenko, R. S. Melnyk. — K. : Precedent, 2013. — 531 p.
5. E. H. Lukianova, Teoryia protsessualnoho prava / E. H. Lukianova. — M. : Yzdatelstvo NORMA, 2003. — 240 p.
6. L. N. Borysova, Obshchaia teoryia protsessualnikh norm : dys. ... kand. yuryd. nauk. 12.00.01 / L. N. Borysova. — Rostov-na-donu, 2004. — 169 p.
7. Yurydycheskaia protsessualnaia forma: teoryia y praktyka. — M. : Yuryd. lit., 1976. — 280 p.