

---

**В. Б. АВЕР'ЯНОВ**

*Вадим Борисович Авер'янов, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **НОВІ КАТЕГОРІЇ КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: ПИТАННЯ НАУКОВОГО ТЛУМАЧЕННЯ**

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС) запровадив у правозастосовчу практику кілька понятійно-термінологічних новел, які мали б сприяти успішному становленню і подальшому розвитку вітчизняної адміністративної юстиції. Водночас ці новели зумовлюють активізацію досліджень, спрямованих на поглиблення наукового тлумачення відповідних адміністративно-правових категорій. Однак не в усіх випадках запроваджені в КАС новели ґрунтуються на належно опрацьованих в адміністративно-правовій теорії результатах. Тому багатозначність тлумачень нововведених категорій не дозволяє забезпечити головну умову справедливого правосуддя – єдність судової практики при розгляді однорідних справ. Причому ця вада адміністративного судочинства є наслідком не стільки недосконалості тлумачення нових законодавчих дефініцій, скільки принаймні стосовно більшості з них – неналежної якості змісту самих дефініцій.

Як яскравий приклад можна навести понятійну пару «адміністративний процес» і «адміністративне судочинство» (п.п. 4,5, ст. 3 КАС). З точки зору сприйнятої багатьма представниками пострадянської правової науки концепції юридичного процесу, поняття «процес» і «судочинство» є однопорядковими, у зв'язку з чим вживаються, як тотожні, словосполучення «цивільне судочинство – цивільний процес», «кримінальне судочинство – кримінальний процес», «господарське судочинство – господарський процес» і т.д. Водночас варто відмітити, що, починаючи приблизно з 70-х років минулого століття, почала поширюватись більш широка трактовка юридичного процесу, яка охоплює не тільки судочинство, а й решту різновидів процесу<sup>1</sup> – законодавчий, бюджетний, правозастосовчий та інші процеси. Проте і за такою трактовкою змістовна єдність категорій «процес» і «судочинство» більшістю фахівців не піддається сумніву.

З огляду на наведене, не зрозуміло, чому законодавець відступив в КАС від звичної для нас наукової традиції. Тим більше, що авторами КАС зміст розглядуваної понятійної пари розкривається, по суті, однаково: а) адміністративне судочинство – як діяльність адміністративних судів; б) адміністративний процес – як правовідносини (тобто правова форма тієї ж самої діяльності, яка поза правовідносинами не існує), що складаються під час здійснення цієї діяльності. Жодними тлумаченнями подібну неузгодженість нормативних формул не усунути.

Але розглянута ситуація – не головний змістовний недолік категорії «адміністративний процес». Як відомо, у пострадянській адміністративно-правовій науці триває досить гостра дискусія щодо обсягу поняття «адміністративний процес». На цей час більшість правознавців підтримує так зване широке розуміння даного поняття<sup>2</sup>, за яким адміністративне судочинство (через спеціалізовані адміністративні чи загальні суди) ідентифікується з окремим видом адміністративного процесу, який авторитетні в адміністративістиці учені цілком обґрунтовано пропонують визначити як «судово-адміністративний процес»<sup>3</sup>. У КАС адміністративний процес однозначно ототожнено тільки з діяльністю адміністративних судів. Є сумніви в подібній категоричності, доки в науці не вироблена відносно стала думка. Варто нагадати, що, з-поміж іншого, саме з цих міркувань перший склад колективу розробників КАС цілком виправдано відмовився від назви «Адміністративно-процесуальний кодекс» на користь нинішньої його назви.

Відтак, запропонований в КАС концептуальний підхід слід розцінити як своєрідне «втручання» законодавця в науку без достатніх на це підстав. Тоді як нинішній стан адміністративно-правової науки змушував законодавця використати термін «судово-адміністративний процес». Те ж саме, до речі, стосується терміна «справа адміністративної юрисдикції» (п. 1 ст. 3 КАС), оскільки в теорії адміністративної юрисдикції враховано існування кількох видів юрисдикції, а не тільки судової. Прикметно, що у самому КАС це враховане у більш вдалому терміні «юрисдикція адміністративних судів» (ч. 2 ст. 4 КАС).

Також не вдалим є включення в поняття «публічна служба» діяльності на так званих державних політичних посадах (п. 15 ст. 3 КАС). Насправді, така діяльність – це не стільки різновид державної служби, як пояснюється у тій же статті, скільки перебування протягом невизначеного строку на названих посадах з метою «проведення певного політичного курсу», використовуючи для цього закріплені за даною посадою обсяг державно-владних повноважень. У силу значної специфічності подібної діяльності, умови заміщення державної політичної посади характеризуються основним порядком призначення і звільнення з такої посади, який суттєво відмінний від умов заміщення звичайної посади на державній службі. Також умови перебування на державній політичній посаді позбавлені низки атрибутів, обов'язкових для проходження державної служби. Відтак, діяльність на державних політичних посадах не є «державною службою» у власному значенні цього терміну.

Відповідно, не виглядає виправданим віднесення до компетенції адміністративних судів спорів щодо обіймання державних політичних посад, перебування на них та звільнення з цих посад, що впливає з положення п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС, де передбачені «спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, і проходження, звільнення з публічної служби». Слід врахувати, що нині державними політичними посадами легально (нормативно-правовим шляхом) визнані тільки посади Прем'єр-міністра, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів і міністрів. Ці посади не відносяться до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Звідси, немає, як здається, легальних підстав для поширювального тлумачення кола державних політичних посад за рахунок додаткового віднесення до нього народних депутатів України, заступників міністрів, голів обласних (та Київської і Севастопольської міських) державних адміністрацій та їх заступників, як це пропонується в окремих довідкових джерелах<sup>4</sup>.

У чинному Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р. встановлено (ч. 3 ст. 6), що на політичні посади членів Уряду не поширюється трудове законодавство, а статус членів Кабінету Міністрів визначається Конституцією України, цим та іншими Законами України (ч. 4 ст. 6). Насправді, окрім згаданого Закону, інших законодавчих актів щодо перебування на державних політичних посадах дотепер немає. Це означає, що усі питання заміщення даних посад, власне діяльності на них та звільнення з них унормовані приписами Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України», в яких домінує (насамперед, у питаннях призначення та звільнення з посад) політична складова, тобто діяльність «класичних» політичних суб'єктів – депутатських фракцій парламенту, Президента України, Прем'єр-міністра. Політичний розсуд даних суб'єктів у вирішенні розглядуваних питань є визначальними, отже, спори з їх приводу набувають політичного характеру. Розгляд і розв'язання цих спорів – це сфера політичних консультацій, погоджень і компромісів.

Тому залучення до вирішення подібних спорів адміністративних судів є не обґрунтованим, оскільки фактично означає «утягування» судів у сферу практичної політики, робить їх так чи інакше причетним до оцінювання політичної мотивації відповідних рішень, вимагає від них певних політичних коментарів, міркувань і висновків. А це суперечить визначенням у КАС (ст. 2) завданням адміністративного судочинства, яким не передбачено перевіряти оскаржувані рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень (ч. 3 ст. 2 КАС) на предмет їх політичного вмотивування і доцільності. Як здається, подібні спори мають розглядатися Конституційним Судом з точки зору конституційності правових актів Верховної ради, актів Президента і Кабінету Міністрів, а у відповідних випадках – також шляхом офіційного тлумачення Конституції та законів України (ч. 1 ст. 151 Конституції України).

Зрозуміло, що розглянутий якісний недолік введеного в КАС поняття «публічна служба» не можна пояснити недосконалістю його тлумачення. Більше того, деякі новели КАС породжують сумніви у належній концептуальній обґрунтованості їх змісту та можливостях їх реального уживання у практиці адміністративного судочинства.

Це стосується, в першу чергу, новаційної нормативної формули «владні управлінські функції». Вона використана в КАС для характеристики обов'язкової сторони публічно-правового спору – суб'єкта владних повноважень у такий спосіб: «суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова служба особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (п. 7 ст. 3 КАС). Значення розглядуваної нормативної формули надзвичайно велике, оскільки вона виступає універсальною атрибутивною ознакою ключового суб'єкта (за деякими винятками – наприклад, у частині виборчих спорів), рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржується в адміністративному суді. Окрім цього, названа ознака міститься у змісті важливих категорій КАС «справа адміністративної юрисдикції», «адміністративний договір».

З огляду на наведене, вказана формула мала б бути визначена гранично чітко і зрозуміло – з тим, щоб не допускати її неоднозначного тлумачення. Натомість кожен використаний у ній термін породжує питання, які потребують переконливих пояснень. Зокрема, звертає на себе увагу сама доцільність застосування дефініцій «функції». Дійсно, чому функції, а не «повноваження», адже це виглядало б, принаймні, логічніше, оскільки у назві суб'єкта владних повноважень використано термін «повноваження», а не функції. До того ж, у вітчизняній правовій літературі взагалі не поширене словосполучення «владні управлінські функції» і, навпаки, загальноприйнятою є дефініція «владні повноваження».

З визначенням «повноваження» досягатиметься більша термінологічна кореляція з назвою суб'єкта владних повноважень. Розуміючи це, в окремих джерелах обрали найпростіший спосіб – зрівняли терміни

«функції» та «повноваження»<sup>5</sup>. Однак це не означає справжнього вирішення існуючої проблеми, оскільки йдеться, зрештою, про різні організаційно-правові категорії.

Ще більшим невдалим, як здається, є визначення суб'єкта владних повноважень через здійснення ним «управлінських» функцій. Нагадаємо, що в сучасній правовій науці немає однозначної трактовки обсягу поняття управління. У зв'язку з цим дане поняття часто-густо використовується ситуативно, залежно від суб'єктивних поглядів фахівців, які керуються більше особистими уявленнями, ніж науковою аргументацією.

За умов існуючої невизначеності «управлінського» характеру функцій, у науково-довідковій літературі продукуються неоднозначні оцінки одних і тих же явищ. Приміром, коментар КАС одеських правознавців відносить до органів державної влади у контексті п. 7 ст. 3 КАС органи законодавчої і виконавчої влади<sup>6</sup>. Зі свого боку, київські автори коментаря КАС включають до переліку державних органів парламент, Президент України, органи прокуратури, суди, а також інші державні органи (наприклад, Вищу раду юстиції), органи влади Автономної Республіки Крим<sup>7</sup>. У коментарі КАС харківських адміністративістів до цього додаються також Представництво Президента України в АРК, посадова чи службова особи попередньо перелічених органів<sup>8</sup>. Наведені приклади зайвий раз підтверджують важливість досягнення якості запроваджених в адміністративно-юстиційному законодавстві нормативних новел. Вони мали б ґрунтуватися на сприйнятих, щонайменше, основною частиною провідних фахівців результатах сучасної адміністративно-правової науки.

З орієнтацією на такі вимоги треба докладніше розглянути зміст нормативної формули КАС «владні управлінські функції» та необхідні напрямки уточнення утворюючих її дефініцій. Базовою серед останніх виступає категорія «управлінські функції».

У загальнонауковому сенсі функції властиві всій системі та її компонентам (елементам), причому функції системи виступають інтегрованим результатом функціонування її складових компонентів. Закономірністю діяльності системи вважається певна підпорядкованість функцій усіх без винятку елементів системи в цілому<sup>9</sup>. Звідси слідують кілька важливих міркувань стосовно функцій суб'єкта владних повноважень. По-перше, треба розрізняти функції суб'єкта в цілому і функції його структурних підрозділів та посадових осіб. Далі, останні функції підпорядковані функціям суб'єкта, оскільки виконують допоміжну, забезпечувальну роль щодо функцій всього суб'єкта. Відповідно, функції структурних підрозділів реалізуються усередині самого суб'єкта, виступаючи основою формування інтегрованого результату – функцій суб'єкта в цілому. Зі свого боку, останні завжди спрямовані назовні, на об'єкти зовнішнього суспільного середовища.

«Управлінські» функції природно належать до такого загальносуспільного явища, як управління. Воно об'єктивно властиве в цілому суспільству, його складовим частинам і елементам, існує там і тоді, де і коли виникає необхідність в об'єднанні певної чисельності людей задля досягнення єдиної (спільної) мети. Управління неможливе без застосування влади, оскільки владність – його іманентна риса. Так само і управлінські функції завжди мають владний характер. Ця обставина дозволяла законодавцю в КАС не дублювати визначення «управлінські функції» ознакою «владні», яка виглядає тут зайвою. Втім, якщо вже додавати дану ознаку, то доцільніше у значенні «публічно-владні», оскільки без цього не виглядає цілком доведеною приналежність суб'єкта владних повноважень до публічно-правової сфери.

Самі управлінські функції, зазвичай, відносять до змісту управління як одну з його складових. Функції відображають окремі напрями (види) управлінської діяльності та охоплюють відносно самостійні групи змістовно однорідних дій керуючого суб'єкта. До того ж управлінські функції, як і функції будь-якої системи, підпорядковані цілям, «працюють» на цілі, а самі цілі у кінцевому підсумку об'єктивно зумовлені.

Звісно, в інтересах успішного правозастосування важливо не стільки з'ясувати сутність управлінських функцій, скільки достовірно встановити перелік реально існуючих функцій. Задля цього слід звернутися до поширених у науці класифікацій функцій управління. Зокрема, у загальній теорії соціального управління визнана прив'язка функцій управління до стадій управлінського циклу. Звідси, до управлінських функцій віднесені: вироблення та прийняття управлінського рішення; організація; регулювання; корегування; облік і контроль<sup>10</sup>.

У вітчизняній адміністративно-правовій літературі найбільш визнана класифікація функцій державного управління (хоча її значення не обмежується лише державним управлінням) на загальні, спеціальні та допоміжні. Загальні функції розмежовуються на підставі внутрішньої «технології» управлінської діяльності. Це – прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Спеціальні функції характеризують особливості конкретного керуючого суб'єкта, а також залежать від сфер управління. Допоміжні функції виділяються, виходячи із потреб обслуговування процесів здійснення загальних і спеціальних функцій та створення необхідних умов для нормальної діяльності керуючих суб'єктів. Автори наведеної позиції самі визнають суперечливість подібної класифікації функцій, хоча вона і є найпоширенішою в теорії та практиці управління<sup>11</sup>.

Втім, останнім часом у науково-довідковій літературі з'являються й інші підходи до розуміння управлінських функцій та їх класифікації. Так, пропонуються такі групи управлінських функцій: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль<sup>12</sup>. У цьому варіанті, поряд з власне управлінськими функціями нагляду і контролю, виділені певні сфери діяльності суб'єкта владних повноважень, серед яких не всі відносяться до управління. Зокрема, не має управлінського характеру діяльність з надання адміністративних послуг, яка сама потребує управління з боку відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Водночас правове регулювання

як може бути пов'язане із вирішенням завдань управління, так і може здійснюватись поза його потребами. При цьому не можна не врахувати, що за допомогою засобів правового регулювання практично здійснюється переважна частина функцій управління. Розглянутий варіант класифікації управлінських функцій свідчить про необхідність повніше використовувати фахівцями доктринальні погляди щодо поняття і класифікації управлінських функцій, що допоможе уникнути неумотивованих суперечок і дискусій серед дослідників і користувачів КАС.

Продовжуючи характеристику управлінських функцій, доречно нагадати, що в пострадянській адміністративно-правовій науці та практиці категорія державного управління, на жаль, не отримала однозначного тлумачення. Тим не менше, найчастіше державне управління розуміється як владно-організуєчий вплив з боку певної частини державних органів – органів виконавчої влади – на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування шляхом здійснення розпорядництва, тобто прийняття владних рішень у вигляді нормативних й індивідуальних правових актів, та організації виконання, обліку і контролю щодо цих рішень. Має місце загальноприйнята ще з радянських часів характеристика державного управління як «виконавчо-розпорядчої» діяльності. Хоча точнішою, як здається, була б назва «розпорядчо-організуєча» діяльність. Адже для керуючих суб'єктів головне – не виконання правових актів інших органів, а прийняття власних управлінських рішень. І вже потім здійснюється організація процесу практичного втілення цих рішень.

Не важко помітити, що при даному тлумаченні державне управління ототожнюється з «реалізацією виконавчої влади», тобто вся діяльність органів виконавчої влади визнається державним управлінням (управлінською діяльністю). Для органів виконавчої влади державне управління означає один із профільюючих напрямків діяльності (хоча не всеохоплюючий, а тим більше, не єдиний). Натомість для органів інших гілок влади – законодавчої і судової, а також решти державних органів, наприклад, органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо – здійснення державного управління обмежується суто внутрішньоорганізаційними (якщо керівник колегіального органу виступає як суб'єкт управління щодо решти членів органу – наприклад, Антимонопольний комітет) та внутрішньоапаратними (стосовно усіх одноособових органів та тих колегіальних органів, що мають так званій «апарат органу») рамками відповідних органів.

Важливо наголосити, що внутрішньоорганізаційне і внутрішньоапаратне управління мають місце і в самих органах виконавчої влади. Причому тут управління усередині колегіальних органів змістовно відрізняється від очолювання в інших колегіальних органах держави. Для порівняння – управління роботою уряду з боку Прем'єр-міністра і очолювання парламенту Головою Верховної Ради. Діяльність останнього не має управлінської природи, оскільки не передбачає організаційної підпорядкованості йому решти народних депутатів. У той же час у межах апаратів названих органів здійснюється однакове за своєю природою внутрішньоапаратне управління персоналом державних службовців.

Отже, стосовно розглянутих випадків слід говорити про специфічний характер внутрішньоорганізаційного, а найчастіше – внутрішньоапаратного управління. Цей висновок однаково поширюється на керуючих суб'єктів у сферах державної влади і місцевого самоврядування, що свідчить про його універсальність для органів публічної влади. Головне – він підлягає обов'язковому врахуванню дослідниками, оскільки дозволяє розмежувати в органах публічної влади діяльність, спрямовану, з одного боку, назовні, а з другого – усередину органів. Відповідно, і управлінські функції поділяються на функції зовнішнього і функції внутрішнього спрямування. Якщо при оцінці змісту управління його внутрішньоапаратна складова не береться до уваги, то це слід розглядати як серйозний недолік інтерпретації формули «владні управлінські функції», оскільки внутрішньоапаратні функції, як вважаємо, не можуть бути універсальною ознакою суб'єкта владних повноважень. А без даного суб'єкта певна частина публічно-правових спорів не може бути визнана предметом розгляду в адміністративному суді, тобто бути справою адміністративної юрисдикції.

Внутрішньоапаратні функції виконуються не органом у цілому, а його складовими елементами через відносини, які побудовані на засадах службової підлеглості. Зокрема, це такі типи відносин: керівник органу – його заступники, керівники структурних підрозділів; керівник структурного підрозділу – керівники підпорядкованих йому структурних підрозділів; керівник органу (його заступники), керівники структурних підрозділів – підлеглі службовці. Зазначені відносини мають публічно-правовий характер (у локальних рамках конкретного органу), хоча тут керуючі особи діють тільки в інтересах забезпечення умов нормального функціонування відповідного органу, його належної самоорганізації. Тому не випадково, що на сьогодні КАС відносить до справ адміністративної юрисдикції у сфері внутрішньоапаратного управління лише спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження (а, отже, в частині дисциплінарних проваджень), звільнення з публічної служби (п. 2. ч. 1. ст. 17 КАС).

Беручи до уваги, що значна кількість сучасних дослідників продовжує ототожнювати діяльність органів виконавчої влади з державним управлінням, треба відмітити, що подібна звичка пояснюється тим, що той вид діяльності держави, котрий у радянський період визначався як державне управління, вітчизняні дослідники у пострадянський час почали механічно ототожнювати з реалізацією виконавчої влади. Справді, певна частина діяльності з реалізації виконавчої влади здійснюється як державне управління. У цьому разі дефініції «державне управління» і «реалізація виконавчої влади» практично співпадають. Але зовсім інша справа, коли йдеться про неуправлінську діяльність органів виконавчої влади.

Тому важливо у формулі «владні управлінські функції» занадто вузького тлумачення терміну «управлінські». Для цього доцільно скористатися визначенням «владно-розпорядчі» функції. Таке терміно-

логічне коригування має на меті, по-перше, охопити у вказаній формулі управлінську і неуправлінську діяльність суб'єкта владних повноважень і, по-друге, виключити із кола державно-управлінських функцій функції внутрішньоапаратного управління, котрі не мають ніякого відношення до реалізації виконавчої влади. Залишається додати, що характеристика владно-розпорядчих функцій цілком екстраполюється на діяльність органів місцевого самоврядування (головним чином виконавчих органів місцевих рад), а також на діяльність інших державних і недержавних суб'єктів, на які виконання подібних функцій покладено законодавством.

Наявність у суб'єкта владних повноважень управлінських функцій означає, що він наділений компетенцією, яка складається з конкретного обсягу цілей завдань і повноважень, необхідних для здійснення його функцій у сфері публічно-правових відносин. Особливість повноважень органів виконавчої влади полягає у тому, що їх управлінські функції завжди мають владний характер, а повноваження поділяються на владні й невіддані. Звісно, повноваження, що містяться у компетенції органу, обов'язково є владними, оскільки компетенція юридично опосередковує реалізацію виконавчої влади. Такі повноваження відбивають адміністративну правосуб'єктність органу. Поряд з цим, його правове становище охоплює й інші види правосуб'єктності – зокрема, цивільну правосуб'єктність. У даному випадку орган діє як юридична особа на засадах не односторонньої владності, а юридичної рівноправності учасників цивільного обігу. Від імені органу виконавчої влади як юридичної особи виступає, зазвичай, його керівник; також діяти від імені юридичної особи може інший уповноважений її учасник – обидва названі суб'єкти наділені цивільними правами й обов'язками, які у цивільно-правовій літературі прийнято також називати повноваженнями<sup>13</sup>. Вони впливають з цивільної правосуб'єктності органу виконавчої влади, і, звісно, не мають владного характеру.

Суттєва перевага у використанні у формулі КАС «владні управлінські функції» категорії «повноваження» випливає з того, що, судячи з вітчизняної правотворчої практики, управлінські функції, як правило, не фіксуються у прямій формі у загальних (наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації») і конкретних (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України») компетенційних (статусних) актах. Натомість прямо визначаються основні завдання і повноваження, що є складовими елементами компетенції відповідного органу. Щоправда, у ряді випадків важко знайти різницю у формулюваннях функцій і повноважень. Втім, формулювання функцій відрізняє їх менш визначений характер, оскільки вони відображають тільки певні напрямки діяльності органу. Зі свого боку, повноваження характеризують міру можливої (дозволеної) або належної (зобов'язуючої) поведінки органу.

З точки зору нормотворчої техніки, при визначенні в компетенційних актах функцій найчастіше використовуються терміни «забезпечує», «вживає заходів», «керує», «організовує», «регулює», «координує», «контролює» тощо. Для позначення повноважень найбільш поширені терміни «вирішує», «узгоджує», «бере участь», «вносить пропозиції», «розробляє», «затверджує», «скасовує», «встановлює», «утворює», «реорганізовує», «ліквідує», «дозволяє», «забороняє» тощо<sup>14</sup>.

Проведений аналіз дозволяє скласти певне уявлення про необхідні напрямки наступного уточнення нормативної формули «владні управлінські функції». А саме, по-перше, враховуючи виявлені недоліки терміну «функції», потрібно замінити його на «повноваження». По-друге, ознаку функцій «управлінські», котра не відбиває усього змісту діяльності суб'єкта владних повноважень, слід замінити такою ознакою, що охопила б управлінські і неуправлінські дії даного суб'єкта – краще за все цьому відповідає дефініція «владно-розпорядчі повноваження», яка має відображати повноваження тільки зовнішнього (стосовно суб'єкта владних повноважень) спрямування, виключаючи повноваження, що здійснюються через внутрішньоапаратне управління. Водночас розглядуваною формулою має бути передбачена можливість встановлення у КАС винятків для повноважень внутрішнього спрямування. По-третє, з метою пояснення окремих уточнених дефініцій текст ст. 3 КАС має бути доповнений відповідними новими термінами.

Отже, в підсумку зрозуміло, що будь-які заходи подальшого удосконалення вітчизняного адміністративно-юстиційного законодавства, включаючи положення чинного КАС, мають ґрунтуватися не на особистих уявленнях розробників законопроектів, а обов'язково – на достатньо обґрунтованих поняттях і висновках сучасної адміністративно-правової науки.

<sup>1</sup> Див.: Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Харків, 2002. – С. 361-362; Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К., 2006. – С. 639-640.

<sup>2</sup> Див.: Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Адміністративний процес: Учебник. – Харків, 2001. – 352 с; *Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф.* Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. – К., 2003. – 256 с.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Адміністративное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. – 2005 – № 2. – С. 22.

<sup>4</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К., 2009. – С. 135.

<sup>5</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. А. Т. Комзюка. – К., 2009. – С. 56; Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / Центр політико-прав. реформ. – С. 52.

<sup>6</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновой. – Харків, 2005 – С. 28.

<sup>7</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / Центр політико-прав. реформ. – С. 53.

<sup>8</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За заг. ред. А. Т. Комзюка. – С. 57-58.

<sup>9</sup> Афанасьев В. Г. Системность и общество. – М., 1980. – С. 131-134.

<sup>10</sup> Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. (Опыт системного исследования). – М., 1973. – С. 207.

<sup>11</sup> Адміністративне право України: Підручник. / За заг. ред. Ю. П. Битяка. – К., 2004. – С. 126-131.

<sup>12</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / Центр політико-прав. реформ. – С. 52.

<sup>13</sup> Див.: Гражданское право, т. 1. – М., 1969. – С. 153; Цивільне право України: Підручник / Є. О. Харитонов, Н. О. Саниахметова. – К., 2003. – С. 122.

<sup>14</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 56-57.

#### Резюме

Розглядаються недоліки низки понятійно-термінологічних новел у Кодексі адміністративного судочинства України та шляхи їх усунення. Особлива увага приділена удосконаленню нормативної формули КАС «владні управлінські функції», яка має бути радикально змінена в ході наступних змін і доповнень до названого Кодексу.

**Ключові слова:** адміністративний процес, публічна служба, суб'єкт владних повноважень, функції, державне управління, внутрішньо організаційне управління, виконавча влада.

#### Резюме

Рассматриваются недостатки ряда понятийно-терминологических новелл в Кодексе административного судопроизводства Украины и пути их устранения. Особенное внимание уделено совершенствованию нормативной формулы КАС «властные управленческие функции», которая должна быть радикально изменена в ходе последующих изменений и дополнений к названому Кодексу.

**Ключевые слова:** административный процесс, публичная служба, субъект властных полномочий, функции, государственное правление, внутринеорганизационное правление, исполнительная власть.

#### Summary

Here have been described the existing drawbacks of the range of notions l definitions implemented in the Code of administrative adjudication of Ukraine and the ways of their improvement. Special attention's been paid to the normative definition used in the Code – «public managerial functions», that should be changed in it's core in the process of the expected amendments to it.

**Key words:** administrative process, public service, functions, public administration, internal administration, executive authority.

*Отримано 19.04.2010*