

Ковалів М. В.

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

Єсімов С. С.

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

ПРАВОВА ПРИРОДА СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

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

Анотація

У статті розглядається правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. Відзначено, що суд першої інстанції в адміністративному судочинстві можна визначити як орган судової влади, наділений законом компетенцією з розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо захисту порушених або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з державними органами, здійснення судового контролю за діяльністю державних органів з метою забезпечення справедливого захисту прав фізичних і юридичних осіб.

Виявлено наявність системоутворюючих ознак адміністративного судочинства: особливий предмет судової діяльності; компетенція суду; підвищений характер дії процесуальної форми; особливість дії такого принципу адміністративного судочинства, як активність суду при обмеженій змагальності сторін; специфіка повноважень суду щодо предмета юридичних справ; єдність функцій з розгляду та вирішення публічно-правових спорів і судового контролю за діяльністю публічно-правових органів. Ці ознаки визначають процесуальний статус суду першої інстанції в адміністративному судочинстві вимагають належного правового регулювання відносин щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Реалізація процесуальної форми в адміністративному судочинстві забезпечується за допомогою здійснення судом першої інстанції повноважень при розгляді та вирішенні конкретних публічно-правових спорів, окремим випадком яких є адміністративно-правовий спір. Це свідчить про широкий предмет діяльності суду в адміністративному судочинстві, відмінному від його розуміння, що обмежує адміністративне судочинство спорами з адміністративних правовідносин.

Ключові слова: публічно-правовий спір, судочинство, адміністративний процес, суд першої інстанції, юридичний процес.

Summary

public authorities in relations with individuals and legal entities have material, organizational and managerial resources, which does not exclude the possibility of legal disputes that require permission from an independent judiciary.

The article considers the legal nature of the court of first instance that administers justice in administrative proceedings. It is noted that the court of first instance in administrative proceedings can be defined as a body of judicial power endowed by law with jurisdiction to consider and resolve public law disputes to protect violated or disputed rights and legitimate interests of indi-

viduals and legal entities in relations with government agencies. activities of state bodies in order to ensure fair protection of the rights of individuals and legal entities.

The presence of system-forming features of administrative proceedings was revealed: a special subject of judicial activity; court competence; increased nature of the procedural form; the peculiarity of such a principle of administrative proceedings as the activity of the court with limited adversarial parties; the specifics of the powers of the court on the subject of legal cases; unity of functions for consideration and resolution of public law disputes and judicial control over the activities of public law bodies. These features determine the procedural status of the court of first instance in administrative proceedings require proper legal regulation of relations for the consideration and resolution of public disputes. The implementation of the procedural form in administrative proceedings is ensured through the exercise of powers by the court of first instance in the consideration and resolution of specific public disputes, a special case of which is an administrative dispute. This indicates a broad subject of court activity in administrative proceedings, different from its understanding, which limits administrative proceedings to disputes over administrative legal relations.

Key words: public law dispute, court proceedings, administrative process, court of first instance, legal process.

Вступ

Публічна влада у відносинах з фізичними та юридичними особами володіє матеріальними, організаційними і управлінськими ресурсами, що не виключає можливості виникнення правових суперечок, що вимагають дозволу з боку незалежної судової влади. Предметом спору є правовідносини між фізичною або юридичною особою і державою. Особливу роль при вирішенні спорів, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, грає суд першої інстанції, на якому лежить відповідальність за справедливе вирішення правового спору. В рамках адміністративного судочинства функціонує юридичний механізм, використання якого не повинно допустити свавілля публічної влади. Тому важливим є визначення місця і ролі суду першої інстанції у вирішенні спорів, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин, специфіки його процесуальної діяльності, форм і меж реалізації повноважень, оформлення результатів діяльності в судових актах.

Важливе значення для розробки проблеми мали також праці вчених-правознавців В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, П.В. Діхтієвського, І.С. Гриценка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.А. Козловського, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, Р.С. Мельника, В.Я. Настюка, Н.М. Оніщенко, О.І. Остапенка, А.О. Селіванова, О.І. Харитонові, В.О. Шамрая, Ю.С. Шемчушенка та інших.

У науці не вироблено єдиного розуміння адміністративно-процесуальної форми, повноважень суду першої інстанції, взаємозв'язків, що складаються між судом першої інстанції та іншими суб'єктами адміністративного судочинства, що зумовлює доцільність проведення наукових розвідок.

Тому *метою статті* є правова природа суду, першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві.

Результати дослідження

Роль і місце суду в житті суспільства привертало увагу дослідників різних галузей знання: філософії, соціології, юридичних наук – конституційного права, адміністративного права, кримінального права, кримінального процесуального права, цивільного права, цивільного процесуального права, господарського процесуального права.

Вивчення правової природи суду неможливо у відриві від суміжного з судом поняття влади, без з'ясування сутності та призначення влади, форм реалізації. Однією з основних у цій сфері є теорія розподілу влади, в рамках якої були оформлені положення про судову владу, незалежності суду, що здійснює функції судової влади. Основні підходи класифікуються наступним чином.

Організаційний підхід, що має своїм предметом питання влаштування відокремленої системи судів, уповноважених на здійснення судової влади.

Функціональний підхід, з позицій якого судова влада визначається як процесуальна форми здійснення судами діяльності по здійсненню правосуддя в цивільному, адміністративному, кримінальному, конституційному судочинстві.

Інституційний підхід, згідно з яким судова влада є процесуальна форма здійснення правосуддя, що визначається видом судочинства, порядком формування системи судів [1, с. 17].

Інституційний підхід дозволяє виділити істотні ознаки судової влади, які свідчать про самостійність: принцип формування судової влади; предмет діяльності; момент реалізації; різновиди функцій, що здійснюються.

Судова влада формується за професійним принципом, що відрізняє її від законодавчої та виконавчої влади, які формуються за політичним принципом. Предмет діяльності судової влади складають правовідносини, дії, події (юридичні факти). Особливістю є звернення судової влади до минулих правовідносин, дій, подій у зв'язку з виникненням і існуванням останніх до розгляду відповідними органами судової влади. Реалізується судова влада з моменту виникнення конфлікту відрізняє її від законодавчої та виконавчої влади.

До числа функцій судової влади відносяться: здійснення правосуддя – основна функція, яка охоплює повноваження судів щодо розгляду та вирішення правових спорів; контроль діяльності виконавчих органів, спрямований на визнання дій виконавчих органів законними або незаконними; контроль діяльності законодавчих органів, спрямований на визнання нормативно-правового акта нечинним [2, с. 32].

Інституційний підхід забезпечує всебічне вивчення судової влади, на відміну від організаційного та функціонального підходів, з позицій яких аналізуються окремі складові її змісту.

Судова влада є комплексним правовим інститутом, який об'єднує норми права, що регулюють правовідносини з організації системи органів судової влади, діяльності судів при здійсненні правосуддя у формі цивільного, адміністративного, господарського, кримінального, конституційного судочинства [3].

Здійснюють судову владу суди, судді, які розглядають справи одноосібно, колегії суддів, які заміщають державну посаду та мають особливий статус за допомогою встановленої законом компетенції та повноважень; дотримання процесуальної форми здійснення правосуддя; застосування норм матеріального та процесуального права з метою захисту порушених або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Для з'ясування процесуально-правового статусу суду першої інстанції при здійсненні правосуддя в адміністративному судочинстві визначимо особливості процесуальної форми здійснення правосуддя в адміністративному судочинстві та її співвідношення з конституційним, кримінальним, цивільним і господарським судочинством. Для чого звернемося до теорії юридичного процесу, що розглядається в широкому сенсі стосовно діяльності різних органів державної влади та форм її здійснення. Вчені з даного питання розділилися на дві групи [4, с. 103].

Перші під юридичним процесом розуміють сукупність процесуально-процедурних норм, що регулюють діяльність органів державної влади та громадських організацій в правотворчому, адміністративному, нотаріальному, судовому провадженні з метою закріплення результатів цієї діяльності в різних правових актах.

Другі розуміють юридичний процес як правоохоронну діяльність органів державного управління і судів щодо застосування примусових заходів і притягнення до відповідальності; процесуальну форму здійснення правосуддя з розгляду та вирішенню компетентним судом правових спорів.

В якості елементів юридичного процесу, і ті, і інші, виділяють процесуальну форму та процедуру.

Прихильники широкого підходу визначають процесуальну форму як сукупність однорідних вимог, що пред'являються до дій учасників процесу, направлені на досягнення певного правового результату, оскільки галузь матеріального права викликає до життя відповідні процесуальні норми.

Будь-яка галузь матеріального права має власну процесуальну галузь права, а відповідно процесуальні норми є в фінансовому, трудовому, земельному і інших галузях права.

В. М. Горшенев вважав неправильним відносити будь-яку процедуру юридично значимих дій до процесуальної форми, оскільки об'єднання всіх видів юридичних процедур під рубрикою «процес» призводить до вихолощування цього змістовного поняття [5, с. 16].

Процесуальна форма застосовується не в будь-якій правозастосовній діяльності, а лише в судовій, при вирішенні кримінальних і цивільних справ, де потрібні додаткові гарантії та засоби захисту прав, свобод, інтересів особи і держави. Окремою ознакою процесуальної форми є підвищений забезпечувальний характер діяльності суду, спрямованої на захист прав і охоронюваних інтересів особи і держави при розгляді та вирішенні правових спорів.

Порядок здійснення діяльності органів державної влади у сфері державного управління та правотворчості не має відношення до процесуальної форми, оскільки позитивна (виконавчо-розпорядча) правотворча діяльність державних органів здійснюється у формі юридичної процедури, яка відрізняється від процесуальної форми, що знайшло відображення при розмежуванні понять процесу та процедури.

Процес відрізняються від процедури тим, що здійснюється тільки спеціально уповноваженим суб'єктом застосування права (компетентним судом) у разі виникнення правового спору. Стадії здійснення детально регламентовані, регулюються тільки законом. Специфіка процесуальної форми, що забезпечує відправлення правосуддя, отримала широке висвітлення у працях вчених.

Правозастосовна діяльність – державно-владна діяльність з прийняття компетентними органами індивідуальних рішень, підрозділяється на оперативну-виконавчу, правоохоронну діяльність (спори про право, застосування примусових заходів, притягнення до відповідальності).

У юридичній літературі до 1992 року предметом дослідження були два види процесу – кримінальний і цивільний. Адміністративний процес залишався маловивченим [6, с. 449]. Вчені розглядали цивільну процесуальну форму як нормативно встановлену цивільним процесуальним законом систему правил здійснення правосуддя судом у цивільних справах, виконання яких забезпечується можливістю застосування санкцій з боку суду.

Процесуальна форма, яка здійснюється судом при здійсненні правосуддя, має свою специфіку, обумовлену предметною діяльністю суду та формою здійснення правосуддя: цивільний процес, кримінальний процес, адміністративний процес.

Серед ознак, що вказують на схожість всіх трьох форм здійснення правосуддя, є: принципи судострою та судочинства: здійснення правосуддя судом, диспозитивність, змагальність; засоби захисту права за допомогою позову; предмет захисту – суб'єктивні цивільні і публічних права; здійснення завдань суду по встановленню права і його охорони.

Це послужило підставою для включення цивільного та кримінального процесів в науку судового права, створену до 1992 року. Спочатку відповідні проблеми вивчалися з позиції тільки цивільного та кримінального процесів, адміністративний і конституційний процеси предметом аналізу стали набагато пізніше [6, с. 470].

В юридичній літературі до 1992 року не було спроб щодо осмислення адміністративного процесу як форми здійснення правосуддя [6, с. 458]. Пізніше стали вирішуватися: питання про наявність чи відсутність адміністративного судочинства; про необхідність чи відсутність необхідності створення адміністративних судів, про відсутність необхідності здійснення контрольних функцій судової влади за правилами позовного провадження; про необхідність виділення юрисдикційного контролю за законністю державного управління, що впливає з цивільного правосуддя в структурному і в процесуальному сенсі.

Відмітною ознакою кожної з форм судочинства є предмет діяльності судів, який обумовлений колом юридичних справ, що підлягають розгляду відповідним судовим органом [7, с. 198].

Предметом конституційного судочинства є конституційний контроль за відповідністю Конституції України законів, інших нормативно-правових актів, які в разі визнання неконституційними втрачають юридичну силу.

Судовий конституційний контроль в Україні може здійснюватися тільки спеціальними судами: Конституційним Судом України, особливим складом суддів (до яких пред'являються особливі вимоги) [8]. Його специфіка зумовлена процесуальною формою розгляду та вирішення справ при вирішенні питань про допустимість звернення до Конституційного Суду України, питань доведення і доказів, юридичної сили підсумкових рішень.

Про відмінності між цивільним, кримінальним і адміністративним процесами за предметом правового регулювання суспільних відносин писали В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, С. Г. Стеценко. Предметом правового регулювання в кримінальному процесі є склад злочину, в цивільному процесі – порушене чи оспорюване суб'єктивне цивільне право, в адміністративному процесі – порушене чи оспорюване суб'єктивне публічне право. Господарське судочинство має предметом порушені чи оспорювані права у сфері підприємницької та економічної діяльності.

Відмінність адміністративного судочинства від цивільного, кримінального, господарського та конституційного судочинства проявляється у специфіці процесуальної форми діяльності суду, що виражається у різних повноваженнях суду стосовно розгляду та вирішення спорів про захист порушених суб'єктивних публічних прав.

Щодо предмета діяльності суду з розгляду та вирішення спорів про захист порушених суб'єктивних публічних прав в юридичній науці сформовано кілька концепцій.

Концепція контрольної (судово-контрольної) діяльності суду. Діяльність суду при розгляді справ, що виникають із публічно-правових спорів, полягає не у вирішенні правового спору, як у позовних справах, а в здійсненні судового контролю над законністю і обґрунтованістю дій органів управління по відношенню до фізичних і юридичних осіб.

Концепція правового спору. Предметом діяльності суду при розгляді та вирішенні справ з адміністративних і інших публічних правовідносин є суперечка про публічні права державних органів та їх посадових осіб. Ця суперечка відрізняється від спору цивільно-правового характеру, що служить підставою для відокремлення провадження у справах, що виникають з адміністративних і інших публічних правовідносин.

До публічно-правових спорів відносяться суперечки: про право державного органу на видання відповідних актів, на вчинення дій або бездіяльності; про право на залучення до адміністративної відповідальності; про право фізичних та юридичних осіб, які можуть бути порушені або обмежені державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими органами, посадовими особами [9].

Концепція одночасного здійснення функції судового контролю та розгляду публічно-правових спорів. На наш погляд, саме остання концепція найбільш повно відображає зміст функції здійснення правосуддя в адміністративному судочинстві при розгляді та вирішенні публічно-правових спорів.

Ця функція знаходить вираз у підвищеному забезпечувальному характері процесуальної форми, спрямованої на захист слабкої сторони в публічно-правовій суперечці, що дозволяє досліджувати особливості компетенції суду щодо предмета юридичних справ, що підлягають розгляду судом першої інстанції в адміністративному судочинстві за Кодексом адміністративного судочинства України, зміст принципу активності суду в адміністративному судочинстві при здійсненні різних видів повноважень в адміністративному судочинстві [10].

Викладене дозволяє говорити про наявність таких системо утворюючих ознак адміністративного судочинства: особливий предмет судової діяльності; компетенція суду; підвищений характер дії процесуальної форми; особливість дії такого принципу адміністративного судочинства, як активність суду при обмеженій змагальності сторін; специфіка повноважень суду щодо предмета юридичних справ; єдність функцій з розгляду та вирішення публічно-правових спорів і судового контролю за діяльністю публічно-правових органів.

Ці ознаки визначають процесуальний статус суду першої інстанції в адміністративному судочинстві вимагають належного правового регулювання відносин щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів [11].

Судова влада стосовно до адміністративного судочинства – це форма державної влади, здійснювана судом загальної юрисдикції та господарськими судами на підставі наданих законом повноважень з вирішення віднесених до компетенції публічно-правових спорів і інших адміністративно-правових справ, що виникають при застосуванні норм права, реалізація повноважень за допомогою адміністративного судочинства з дотриманням адміністративно-процесуальної форми, що створює підвищені гарантії законності та справедливості прийнятих судами судових актів.

Поняття суд першої інстанції в адміністративному судочинстві можна визначити наступним чином: це орган судової влади, наділений законом компетенцією з розгляду та вирішення публічно-правових спорів щодо захисту порушених або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з державними органами, здійснення судового контролю за діяльністю державних органів з метою забезпечення справедливого захисту прав фізичних і юридичних осіб.

Висновки

Процесуальна форма діяльності суду першої інстанції при розгляді та вирішенні адміністративно-правових і інших публічно-правових спорів ґрунтується на принципі активності суду при обмеженій змагальності сторін, який проявляється при здійсненні таких повноважень суду, як зміна предмета чи основи позову в інтересах фізичної або юридичної особи, витребування необхідних доказів на всіх стадіях адміністративного судочинства, починаючи з моменту порушення справи і до виходу суду у дорадчу кімнату, контролю за розпорядчими діями сторін, забезпечення проведення примирних процедур, прийняття примусових заходів стосовно учасників процесу і інших осіб, зокрема обмеження виступів, зобов'язання про явку, примусовий привід, винесення окремих ухвал. Це свідчить

про особливості змісту процесуальної форми в адміністративному судочинстві та про модель адміністративного судочинства, яка характеризується підвищеною процесуальною активністю суду і обмеженою змагальністю сторін.

Реалізація процесуальної форми в адміністративному судочинстві забезпечується за допомогою здійснення судом першої інстанції повноважень при розгляді та вирішенні конкретних публічно-правових спорів, окремим випадком яких є адміністративно-правовий спір. Це свідчить про широкий предмет діяльності суду в адміністративному судочинстві, відмінному від його розуміння, що обмежує адміністративне судочинство спорами з адміністративних правовідносин.

Список використаних джерел

1. Булкат М. С. *Теоретико-правові засади судової влади: сучасний концепт: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2019. 43 с.*
2. Гуменний О. *Правосуддя як основна функція судової влади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2018. Випуск 20. С. 30–33.*
3. *Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII/ URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>*
4. Слинко Д. В. *Юридичний процес: історія, теорія, практика: монографія. Харків: Видавництво «НТМТ», 2017. 415 с.*
5. Горшенев В. М. *Теория юридического процесса. Харьков: Вища школа, 1985. 192 с.*
6. *Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку. За ред. І. Б. Усенка. Київ: Видавництво «Наукова думка», 2014. 506 с.*
7. *Вовк П. В. Адміністративне судочинство як особлива форма здійснення правосуддя в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9. С. 195–198.*
8. *Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII/ URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>*
9. *Бевзенко В. М. Критерії адміністративної юрисдикції. 01 червня 2020 року. Верховний суд України. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/947853/>*
10. *Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV/ URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>*
11. *Chistokletov, L.G., Sopilnyk, R.L., Sopilnyk, L.I., Shishko, V.V., Khitra, O.L. Scientific advancement in forecasting of administrative and legal threats to the security of economic entities. Journal of Advanced Research in Law and Economics. 2018. 9(7). P. 2290–2295.*