

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.6>

ПОНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Гришук А.Б.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0001-6289-6656>*

Лепіш Н.Я.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівського державного університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0002-5754-3511>*

Гришук А.Б., Лепіш Н.Я. Поняття процесуальної форми адміністративного судочинства.

У статті розглянуто з позиції теорії держави і права та адміністративного права поняття процесуальної форми адміністративного судочинства у контексті чинного законодавства та наукових поглядів на зазначену проблеми в країнах Європейського Союзу. Методологічною основою служать загальнонаукові та спеціальні методи – порівняльного правознавства, формально-логічний, історичний, системно-структурний. Головним елементом судочинства є процесуальні форми в межах яких розглядаються справи, підсудні цій формі судочинства. Поняття «процесуальна форма» ще не має в юридичній науці чіткого змістовного наповнення. Зазначено, з позиції історичних аспектів науково-теоретичного розуміння процесуальної форми та еволюції законодавчих підходів до її диференціації, процесуальну форму судочинства розглядають як встановлений процесуальним законом порядок розгляду та вирішення справ. Розгляд питання зумовлено різними підходами до розуміння поняття «процесуальна форма», та переліком справ, які відповідно до законодавства підлягають розгляду в адміністративному провадженні щодо сутності, особливості та завдань адміністративного судочинства. Проаналізовано особливості процесуальних форм судочинства в адміністративному процесі, їх специфіка в залежності від категорій адміністративно-правових спорів, що витікають з публічних правових відносин між владними та не владними суб'єктами у порівнянні з процесуальними формами в цивільному процесуальному праві та господарському процесуальному праві. Процесуальну форму адміністративного судочинства характеризує правотворчий процес, зумовлений волею законодавця та рішенням суду, спрямований на застосування при вирішенні публічно-правового спору процесуальної процедури, відмінної від загальної, яка має специфічні риси, породжені категорією справи, складністю та суб'єктом звернення. Вказано на необхідність подальшого розвитку теоретико-правових засад категорії «адміністративно-процесуальна форма» адміністративного судочинства, що сприятиме удосконаленню провадження у справах, що виникають із публічних правовідносин.

Ключові слова: адміністративний процес, господарський процес, цивільний процес, публічні правові відносини, адміністративна справа, суб'єкти владних повноважень, не владні суб'єкти.

Hryshchuk A.B. Lepish N.Ya. Concept of procedural form of administrative justice.

The article examines from the standpoint of the theory of state and law and administrative law, the concept of the procedural form of administrative proceedings in the context of current legislation and scientific views on the mentioned problems in the countries of the European Union. The methodological basis is general scientific and special methods - comparative jurisprudence, formal-logical, historical, systemic-structural. The main element of judicial proceedings are the procedural forms within which cases subject to this form of judicial proceedings are considered. The concept of «procedural form» does

not yet have a clear content in legal science. It noted that, from the standpoint of historical aspects of the scientific-theoretical understanding of the procedural form and the evolution of legislative approaches to its differentiation, the procedural form of judicial proceedings considered as the order of consideration and resolution of cases established by the procedural law. Consideration of the issue determined by different approaches to the understanding of the concept of “procedural form” and the list of cases that, according to the legislation, are subject to consideration in administrative proceedings regarding the essence, features and tasks of administrative proceedings. The peculiarities of the procedural forms of judicial proceedings in the administrative process, their specificity depending on the categories of administrative-legal disputes arising from public legal relations between powerful and non-powerful subjects in comparison with procedural forms in civil procedural law and economic procedural law are analyzed. The procedural form of administrative proceedings is characterized by a law-making process determined by the will of the legislator and a court decision, aimed at the application of a procedural procedure, different from the general one, which has specific features generated by the category of the case, the complexity and the subject of the appeal, in the resolution of a public legal dispute. The need for further development of the theoretical and legal foundations of the category «administrative-procedural form» of administrative proceedings is indicated, which will contribute to the improvement of proceedings in cases arising from public legal relations.

Keywords: administrative process, economic process, civil process, public legal relations, administrative case, subjects of power, non-power subjects.

Постановка проблеми. Одним із завдань визначених Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки є підвищення якості правосуддя, повноцінне забезпечення правового захисту суб’єктивних публічних прав громадян і законних інтересів юридичних осіб [1]. Важливим правовим інститутом, що захищає порушені органами виконавчої влади прав і свободи людини та громадянина, є адміністративне судочинство. Адміністративне судочинство нерозривно пов’язане із змістом та принципами правової держави. Система правової держави та її функціонування забезпечується належним чином організованою судовою владою із власними матеріальними та процесуальними правовими атрибутами. У юридичній науці склалася певною мірою суперечлива теорія адміністративного процесу; колізійним є адміністративно-процесуальне законодавство.

Адміністративний судовий процес отримав спеціальне адміністративно-процесуальне регулювання, що відповідає специфіці адміністративно-спірних відносин та особливому механізму правового врегулювання. Формування самостійного кодифікованого акта у сфері адміністративного судочинства та виявлення предмета регулювання – порядок захисту в адміністративних судах прав, свобод та охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб від неправомірних рішень та дій (бездіяльності) наділених владою суб’єктів публічного права сформувало адміністративно-процесуальну форму судочинства. Адміністративно-процесуальне право, незважаючи на значний рівень наукового дослідження відповідних процесуальних інститутів та норм, вимагає пильної уваги не лише вчених у галузі адміністративного права, а й представників інших галузевих правових наук.

Стан опрацювання проблематики. Питання процесуальної форми адміністративного судочинства розкривались у працях вчених: В.Б. Авер’янова, М.Р. Аракеляна, О.М. Бандурки, Я.О. Берназюка, В.М. Бевзенка, В.Л. Грохольського, А.В. Денисової, В.М. Коваліва, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, М.В. Корнієнка, О.І. Корчинського, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, А.М. Кучука, В.Г. Перепелюка, С.М. Переполькіна, С.П. Погребняка, С.В. Потапенка, О.П. Рябченко та інших. Необхідність підвищення ефективності адміністративного судочинства з урахуванням практика Європейського суду з прав людини ставить питання про проведення теоретико-правових досліджень адміністративно-процесуальної форми адміністративного судочинства.

Метою статті є дослідження поняття процесуальної форми адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Поняття процесуальної форми у літературі приділяється значної уваги. Найбільш поширеною є позиція, за якою під процесуальною формою розуміється порядок здійснення правосуддя. Поняття процесуальної форми нерозривно пов’язані з поняттям процесуального права. Про наявність процесуальної форми можна говорити про виділення у системі права відповідної галузі процесуального права.

На відміну від багатьох країн Європейського Союзу в Україні донедавна був відсутній спеціальний закон, присвячений порядку розгляду та вирішення судами справ, що виникають із публічних правовідносин. Процесуальна теорія має пояснювати об’єктивну правову реальність. Такою реальністю

є чинне право та правові відносини визначені прийнятим у 2005 році Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2].

Предмет права адміністративного судочинства не відрізняється від предмета цивільного процесуального права, оскільки перейменування справ неспроможне скласти новий предмет галузі права. Йдеться про справи, відмінні у характері матеріальних правовідносин. Зумовлені цим відмінності процесу розгляду справ мають об'єктивний характер. Вони існували та визнавалися вченими до прийняття КАС України.

За твердженнями теоретиків права, є два основних критерії виділення галузі права: предмет і метод правового регулювання. Предмет правового регулювання сприймається як сукупність суспільних відносин.

Право адміністративного судочинства має самостійний предмет правового регулювання, який становлять суспільні відносини, що виникають у зв'язку з розглядом судами адміністративних справ. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. (ч. 1 ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства» КАС України).

У межах адміністративного судочинства розглядаються та вирішуються спори фізичних і юридичних осіб з органами публічної влади. Найменування таких спорів – адміністративні справи, які можна розуміти в широкому сенсі, що включає також справи про адміністративні правопорушення [3, с. 32].

Адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір (п. 1 ч. 1 ст. 4 КАС України). Під адміністративними справами розуміються відносини, які виникають з публічних правовідносин. Про суттєві ознаки даних правовідносин можна сказати, що незважаючи на різні точки зору щодо ознак, які виділяються в науковій літературі, є дві [4–6].

Перша ознака. Обов'язкова участь у зазначених правовідносинах осіб, наділених публічними повноваженнями, суб'єктів, наділених передбаченими правом правами та обов'язками вчиняти дії, приймати рішення, які мають обов'язковий характер для конкретних адресатів таких дій, для невизначеного кола осіб.

Заслужують на увагу судження В.Б. Авер'янова про те, що владний характер не є необхідною ознакою публічних правовідносин [7, с. 394]. Можна припустити, що обов'язковість вчинених дій, прийнятих рішень, а не наявність в однієї сторони конкретних правовідносин лише прав, а в іншій – лише обов'язків свідчить про те, що навіть публічні правовідносини горизонтального характеру, в яких у суб'єкта публічних повноважень є лише обов'язки, а у фізичної та юридичної особи є лише права, носять владний характер.

Якщо орган влади чи інша особа, наділена публічними повноваженнями, реалізує такі повноваження десь за межами спірних матеріальних правовідносин (наприклад, правовідносини з розгляду звернення громадянина на підставі Закону України «Про звернення громадян»), виникає питання чому такі повноваження повинні впливати на характеристику правовідносин [8].

На відміну від приватних правовідносин у публічних правовідносинах без дій, рішень публічного суб'єкта не можна обійтися, не вступаючи у правовідносини з ним, а вступивши у правовідносини з іншим суб'єктом, у фізичної та юридичної особи за певних обставин немає вибору у колі суб'єктів, із якими можна вступити у правовідносини (суб'єкти, діями, рішеннями яких можна задовольнити відповідний інтерес). На владний характер публічних правовідносин досить чітко вказано у КАС України.

Друга ознака публічних правовідносин полягає у поданні особами, наділеними публічними повноваженнями, у межах відповідних правовідносин саме публічних інтересів, маючи на увазі те, що поняття публічних інтересів (інтересів суспільства, невизначеного кола осіб) не тотожне поняттям державних, регіональних і місцевих інтересів і інтересів відомств.

Прикладне значення для розмежування предметів правового регулювання КАС України та Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) має вироблений теорією розподіл галузей права на приватні та публічні, що значно полегшує роботу практиків з кваліфікації конкретних матеріальних правовідносин як приватноправових чи публічно-правових [9].

Предметом судового захисту у справах, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства, завжди виступають суб'єктивні публічні права, свободи, законні інтереси фізичних та юридичних осіб, адміністративно-територіальних утворень та публічні інтереси невизначеного кола осіб і суспільства.

Полеміка з приводу поняття інтересу у праві має філософсько-правовий характер. На рівні прикладної юридичної теорії за межами політики, філософії, соціології права на перший план, виходять суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, а не інтереси. Переважна кількість інтересів, що залучаються до правової сфери, у прикладних юридичних теоріях розглядаються через призму прав, обов'язків, повноважень мають конкретний юридичний зміст.

У більшості випадків це виправдано, оскільки багато галузевих досліджень орієнтовані на вирішення конкретних проблем правозастосовчої практики. Складно виявити у поточному правовому регулюванні інтереси, які визнаються правом, але не опосередковані юридичними правами, обов'язками та повноваженнями. Стосовно фізичних та юридичних осіб вони позначаються з використанням терміну «законні інтереси».

У випадках, коли йдеться не про захист законних інтересів, а про захист суб'єктивних прав, що обумовлені інтересом і не складають зміст таких прав, можуть вивчатися юристами як передумови виникнення, реалізації, захисту суб'єктивних прав, а також як мета їх реалізації.

Праву адміністративного судочинства притаманний такий самий метод правового регулювання, як господарського процесуального права, цивільного процесуального права – імперативно-диспозитивний. Однак імперативні засади виявляються набагато ширше, ніж у цивільному процесуальному та господарському процесуальному праві. Суд має ширші повноваження щодо самостійного збирання доказів, вжиття заходів забезпечення позову та застосування заходів процесуального примусу, він меншою мірою пов'язаний змістом позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги.

У минулому навіть наявність однакового методу правового регулювання не завадило визнанню багатьма вченими господарського процесуального права як самостійної галузі права. Було б дивним, якби відповідний аргумент набув вирішального значення для обґрунтування самостійності права адміністративного судочинства, що має набагато більше відмінностей у предметі правового регулювання з цивільним процесуальним правом, ніж виявляються при порівнянні предметів правового регулювання цивільного процесуального права та господарського процесуального права.

Метод правового регулювання права адміністративного судочинства міг би заслуговувати на окрему увагу у межах самостійного теоретичного дослідження. Єдність предмета та методу характеризує не всі галузі права. Виникають нові галузі, які відокремлюються предметом, а метод регулювання для відповідних відносин може вироблятися, може бути змішаним чи взагалі не мати чіткого змісту.

Окремі риси методу в деяких галузях можуть збігатися або низка галузей може мати ідентичний метод. Правові принципи, висловлюючи інтелектуально-вольовий зміст галузі, водночас стають носіями якісного своєрідного методу та механізму регулювання, вирішальними концентрованими показниками юридичних особливостей галузі.

Процесуальна форма діяльності суду при розгляді та вирішенні адміністративно-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 [10, с. 159].

Принцип здійснення правосуддя лише господарським судом є принципом окремого інституту господарського процесуального права (інституту компетенції господарських судів), а не галузі права загалом. Принципи доступності правосуддя та права бути почутим (вислуханим), якщо їх виділяти, притаманні не лише господарському судочинству, а й цивільному та адміністративному судочинству.

Другий впливає з положень Конвенції про захист прав і свобод людини 1950 року [11]. У країнах Європейського Союзу поширюється не лише на весь судовий процес, а й на адміністративні процедури. Текст Господарського процесуального кодексу України не містить формулювань принципів права, які суттєво відрізняються від формулювань ЦПК України [12].

КАС України передбачає сформульований у законі, що має суттєве значення для характеристики адміністративного судочинства принцип, який відсутній у цивільному процесуальному праві. Йдеться про принцип змагальності та рівноправності сторін адміністративного судочинства за активної ролі суду.

Є всі підстави стверджувати, що у праві адміністративного судочинства є основний правовий інститут цієї галузі права, тобто комплекс нормативних розпоряджень, присвячених визначенню предмета галузі (ст. 1 КАС України), її завданням і принципам (ст. 2 КАС України),

Висновки. З практичної погляду питання щодо самостійності права адміністративного судочинства немає. У судовій практиці його давно вирішено позитивно. Проте розташування нормативно-правового матеріалу, віднесення галузі права, не має вирішального значення для головного, що має цікавити юристів, – захисту прав фізичних і юридичних осіб.

У законодавстві держав, що спираються на англійську правову традицію, правила, що регулюють захист прав і законних інтересів що обумовлені публічними правовідносинами, перебувають у нормативних актах, присвячених цивільному судочинству.

Вибір юридико-технічної моделі залежить від рішення законодавця і такий вибір не визначає якість правосуддя у справах про спір не владного та владного суб'єкта в публічних правовідносинах. Ефективність судового захисту прав фізичних і юридичних осіб залежить від змісту нормативно-правового матеріалу, а не його розташування.

При характеристиці права не можна ігнорувати правову реальність, зокрема, Кодекс адміністративного судочинства України, який має самостійний предмет правового регулювання та буде регулювання на основі принципів, які відсутні в інших галузях процесуального права. Це дає вагомий підстави стверджувати, що сформувалася самостійна галузь процесуального права – право адміністративного судочинства, відповідно самостійна процесуальна форма адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.
3. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Адміністративне судочинство як форма здійснення судової влади. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. № 18. С. 31–35.
4. Миколенко О.І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018 № 29. с. 50–57.
5. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України: від історії до сучасного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 306–309.
6. Куйбіда А.А. Форми адміністративного судочинства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: право*. 2022. Том 2 № 73. С. 43–50.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/393/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1618-15>.
10. Ковалів М.В., Єсімов С.С. Правова природа суду першої інстанції, що здійснює правосуддя в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2020. № 27. С. 155–160.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.
12. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 06.11.1991 р. № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1798-12>.