

УДК 342.95(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.12>**М. В. Джафарова**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та процесу  
факультету № 1  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЯК СУБ'ЄКТА ВІДПРАВЛЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ**

У статті на підставі комплексного використання низки теоретико-методологічних підходів здійснено характеристику суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин в адміністративному судочинстві в Україні. Виокремлено ознаки і особливості, якими характеризуються адміністративно-процесуальні правовідносини, як наслідок, запропоновано під адміністративно-процесуальними правовідносинами розуміти врегульовані нормами адміністративно-процесуального законодавства систему процесуальних взаємозв'язків стадійного та динамічного характеру, що виникають між суддею адміністративного суду (у визначених КАС України – колегіального складу суду) та учасниками судового процесу (один з яких завжди є суб'єктом владних повноважень), у процесі розгляду і вирішення адміністративних справ, на основі взаємних процесуальних прав і обов'язків через адміністративно-процесуальну діяльність, що здійснюється в межах передбаченою процесуальним законом процедурою, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Проаналізовано поняття правосуб'єктності як передумови участі особи в адміністративному процесі. Досліджено низку наукових підходів щодо визначення поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності та її правової природи.

Подано характеристику адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві. З'ясовано зміст, межі та особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Встановлено, що однаковості у змісті та обсязі адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасників адміністративно-процесуальних правовідносин не простежується, що обумовлюється метою їх участі та функціональним призначенням у судовому процесі. Обґрунтовано положення про те, що правосуб'єктність адміністративного суду як невід'ємна передумова виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, є складною і багатоаспектною конструкцією, яка складається з можливості конкретного спеціалізованого органу судової системи, до юрисдикції якого віднесена адміністративна справа, розглядати її (загальна правосуб'єктність), із здатності певного складу суду вирішувати конкретну адміністративну справу (конкретна правосуб'єктність) та здатності окремих суддів складу суду брати участь у розгляді адміністративної справи (індивідуальна правосуб'єктність).

**Ключові слова:** адміністративна процесуальна правосуб'єктність, учасники адміністративного процесу, адміністративні процесуальні правовідносини, права та обов'язки, повноваження.

**Постановка проблеми.** Адміністративний суд, як і будь-який інший учасник адміністративної справи, активний у процесі настільки, наскільки це дозволено нормами Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України, і

відповідає реалізації його процесуальних функцій. Наявність активної позиції суду у процесі розгляду та вирішення справи окремі дослідники обґрунтовують тим, що судові органи наділяються керуючою, організаційною та спрямовуючою функціями, а в передбачених законом випадках, довершують ініціативу зацікавле-

них осіб у результатах вирішення справи [1, с. 45]. Дійсно, адміністративний суд у силу свого процесуального положення і в межах наданої законом компетенції забезпечує дотримання і виконання адміністративно-процесуальних норм усіма іншими учасниками адміністративної справи. Діяльність адміністративного суду є необхідною і обов'язковою умовою функціонування механізму адміністративного процесуального регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання дослідження складових елементів процесуального статусу суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин в адміністративному судочинстві України неодноразово розглядалися в наукових працях ученими-адміністративістами. Значний науковий доробок у цій сфері складають роботи Н.В. Александрової, А.М. Апарова, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, Н.В. Ільчишин, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, В.К. Матвійчука, Р.В. Миронюка, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, Н.А. Литвин, Ю.С. Педька, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших.

Не применшуючи наукові здобутки провідних учених, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та фрагментарну вивченість. Адже окремі питання, які стосуються визначення обсягу процесуальних повноважень адміністративного суду, як суб'єкта відправлення адміністративного судочинства, залишаються недостатньо вивченими, незважаючи на його керівну та провідну роль в судовому процесі.

**Мета статті.** У межах цієї наукової статті визначимо та проаналізуємо обсяг та межі адміністративної процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду як провідного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративне правосуддя як юридична (правозастосовна) діяльність реалізує функцію правового захисту у трьох основних формах: процесуальна діяльність, тобто дії адміністративного суду; діяльність адміністративного суду проце-

дурного характеру, тобто спосіб, порядок, послідовність здійснення дій, а також форму закріплення результатів цих дій; діяльність адміністративного суду у процесі пізнання в кожній конкретній справі. Особливе положення суду як суб'єкта процесуальних правовідносин визначається конституційними принципами правосуддя і правовим статусом суддів [2, с. 103].

При цьому адміністративно-процесуальна діяльність суду характеризується низкою ознак, серед яких варто виділити наступні: законність, правомірність і справедливості такої діяльності забезпечується державою; здійснюється відповідно до принципів, закріплених у КАС України; реалізовується за допомогою сукупності методів адміністративного процесуального регулювання (зокрема, у відносинах суд – суб'єкти, що беруть участь у справі, переважає диспозитивний характер методу; у відносинах суд – інші учасники адміністративної справи – імперативний метод); така діяльність обмежена процесуальними діями учасників судового процесу. Названі напрямки діяльності обумовлені, у першу чергу, його конституційною функцією адміністративного суду щодо здійснення правосуддя, і здійснюються ним під час реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Одразу нагадаємо, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності зараховує до себе сукупність адміністративної процесуальної правоздатності, адміністративної процесуальної дієздатності та визначених законом процесуальних прав та обов'язків, повноважень суб'єктів процесуальної діяльності [3, с. 16].

Адміністративний суд, будучи провідним суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, характеризується адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, яка необхідна йому для реалізації процесуальних функцій. Виконуючи керівну роль в судовому процесі (проте не вирішальну), суд наділений владними повноваженнями, не перетворюючи при цьому адміністративно-процесуальні правовідносини на відносини влади та підпорядкування.

І.І. Діткевич у своєму дисертаційному дослідженні довела, що особливість пра-

восуб'єктності адміністративних судів проявляється в тому, що її зміст відрізняється від змісту правосуб'єктності сторін, третіх осіб, інших учасників адміністративного процесу і складається з юрисдикції, процесуальних прав, процесуальних обов'язків, підвідомчості, підсудності, якими зазначені органи наділені законом [3, с. 10].

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства надає підстави стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів являє собою розмежування компетенції між окремими ланками системи адміністративних судів і між адміністративними судами однієї ланки щодо розгляду адміністративних справ. Очевидно, що повноваження адміністративних судів здійснювати правосуддя щодо тих чи інших публічно-правових спорів встановлюється за допомогою юрисдикції. Чинні нормативні положення КАС України визначають предметну, територіальну та інстанційну юрисдикцію адміністративних справ (ст. ст. 19-30 КАС України).

Питання про предметну юрисдикцію вирішується на підставі з'ясування предмета публічно-правового спору, що підлягає розгляду, і суб'єктів публічно-правового спору відповідно до норм адміністративного процесуального права. У цьому сенсі не втрачає актуальності по цей час теза І.Г. Побірченка про те, що юридичні норми, сукупність яких утворюють інститут юрисдикції, визначають не лише компетенцію певних судових органів, а також властивості юридичних справ (характер спірних правовідносин), у силу яких їх вирішення віднесено до компетенції того чи іншого органу [4, с. 61]. Практичне значення предметної юрисдикції в тому, що вона не лише окреслює перелік публічно-правових спорів, розгляд яких належить до компетенції адміністративних судів, а також надає можливість розмежовувати компетенцію між місцевими загальними судами як адміністративними судами і окружними адміністративними судами щодо вирішення таких публічно-правових спорів.

Зміст положень ст. ст. 19-21 КАС України вичерпно окреслює публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначає особли-

вості розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, а також правові підстави розгляду кількох пов'язаних між собою вимог.

Окремими трьома статтями законодавець визначив загальні правила інстанційної юрисдикції – судів першої, апеляційної та касаційної інстанції (ст. ст. 22-24 КАС України). Залежно від інстанційної ланки (першої, апеляційної чи касаційної) межі та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності адміністративного суду на кожному окремому етапі провадження будуть неоднаковими. Адже кожен із видів проваджень, які здійснюються в межах судового адміністративного процесу (провадження у суді першої інстанції (загального або спрощеного), апеляційного провадження, касаційного провадження, провадження за нововиявленими виключними провадженнями) характеризується власною, чітко визначеною метою та завданнями, які реалізуються заради досягнення загальної мети адміністративного судочинства. Сказане також підтверджується тезою В.І. Бутенка про те, що компетенція адміністративних судів зазнає змін, залежно від судової інстанції – першої, апеляційної чи касаційної [5, с. 38].

Правосуб'єктність адміністративного суду має структурований характер і складається із предметних та функціональних повноважень. Предметні повноваження – це такі повноваження адміністративного суду, які визначають межі компетенції певного судового органу; функціональні повноваження пов'язані з вирішальними діями адміністративного суду щодо керування ходом адміністративного процесу в межах тих чи інших проваджень як структурних компонентів даного виду судочинства [3, с. 10].

Вищенаведене судження не викликає будь-яких зауважень. Адже наукою процесуального права вироблено загальне правило, за яким процесуальні повноваження прийнято поділяти на предметні та функціональні. Якщо перші окреслюють межі юрисдикції уповноваженого суб'єкта [6, с. 52], то другі визначають процесуальні дії судового органу у процесі здійснення правосуддя, які пов'язані з вирішальними діями суду щодо керу-

вання процесом [7, с. 118]. Наприклад, вирішення процесуальних питань щодо: забезпечення участі у процесі зацікавлених осіб; збирання, дослідження та оцінки доказів для встановлення об'єктивної істини у справі; ухвалення судового рішення; виправлення допущених судом помилок при ухваленні рішення; виконання рішення суду [6, с. 127]. Функціональні повноваження залежно від обов'язковості нормативних приписів і ступеню активності суду можна також поділити на обов'язкові та ініціативні.

Комплексний аналіз Розділу 2 «Позовне провадження» КАС України дозволяє констатувати, що функціональні повноваження адміністративного суду першої інстанції окреслюються такими етапами, як: відкриття провадження у справі (ст. ст. 168-172 КАС України); підготовка справи до судового розгляду (ст. ст. 173-183 КАС України); проведення врегулювання спору за участю судді (ст. ст. 184-188 КАС України); судового розгляду справи (ст. ст. 192-228 КАС України) [8].

Повноваження суду у разі примирення сторін, відмови позивача від позову визначено у ст. ст. 189-191 КАС України, а у випадку виникнення юридичних фактів, які спричиняють зупинення і закриття провадження у справі, а також залишення позову без розгляду, адміністративний суд буде здійснювати розпорядчі процесуальні дії, керуючись ст. ст. 236-240 КАС України. Саме такі функціональні повноваження здійснює адміністративний суд першої інстанції у процесі відправлення правосуддя, які пов'язані з його процесуальною діяльністю щодо керування судовим процесом, і, багато в чому, зумовлюють якісний результат судового розгляду справи. При цьому особливо нескладно відстежити інструктивно-інформаційний або вказуючий характер процесуальних дій суду, що супроводжують і сприяють реалізації повноважень іншими учасниками судового процесу, вже на цьому етапі – до початку судового розгляду справи.

Наприклад, на початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам його мету і порядок проведення, їх процесуальні

права та обов'язки. Безпосередньо під час проведення спільних нарад суддя – інформує сторін про предмет доказування по категорії спору, що розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору. Суддя також має право запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору (ч. ч. 3, 4 ст. 186 КАС України).

Достатньо широкий комплекс розпорядчих процесуальних дій реалізовує суддя адміністративного суду під час підготовчого провадження (ч. 2 ст. 180 КАС України), серед яких: з'ясування наявності підстав для відводів; вирішення питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; роз'яснення учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи; вирішення питання про проведення огляду доказів або їх забезпечення доказів, вирішення питання про призначення експертизи, виклику у судові засідання інших учасників справи, встановлення строків для здійснення окремих процесуальних дій учасниками справи, що необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті тощо.

В умовах активного реформування судової системи України питання діяльності адміністративного суду як суб'єкта відправлення правосуддя в адміністративному судочинстві набуває особливого значення, адже дозволяє не лише окреслити його роль у суспільних відносинах зі здійснення правосуддя, але й виявити слабкі та сильні сторони у нормативному врегулюванні його правового статусу та діяльності, що, у свою чергу, дозволить покращити ефективність захисту прав та охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері вирішення публічно-правових спорів [9, с. 9]. Отже, процесуальну діяльність адміністративного суду варто розглядати як особливий

вид юридичної діяльності, що має лише притаманні для неї цілі, завдання, об'єкт, форму, а також залежить від категорій справ, що віднесені до компетенції адміністративного суду, від підстав відкриття провадження, суб'єктного складу, окремих процедур тощо. Залежно від ступеня узагальненості цілей на кожному зі стадій судового процесу можна розрізнити інтегруючі, проміжні, допоміжні та завершальні повноваження адміністративного суду. При цьому комплексний аналіз КАС України дозволив констатувати факт того, що обсяг та межі правосуб'єктності адміністративного суду зазнали суттєвих видозмін за рахунок розширення переліку його функціональних повноважень у частині реалізації контрольної, превентивної, правозахисної та компенсаторної функцій, з якими норми чинного законодавства пов'язують якісно новий рівень процесуальних повноважень усіх учасників судового процесу.

**Висновки та пропозиції.** Підсумовуючи все вищевикладене, відмітимо, що специфічне правове становище адміністративного суду як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин обумовлюється, передусім, конституційними положеннями, які наділяють його компетенцією на здійснення правосуддя в адміністративних справах, а саме правом на: встановлення наявності або відсутності підстав для відкриття провадження в конкретній адміністративній справі, створення оптимальних умов для її розгляду та вирішення, ухвалення судового рішення іменем держави, яким усувається спір між сторонами або вирішується питання про захист прав та/або охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних інтересів, державних та суспільних інтересів.

Правосуб'єктність адміністративного суду крізь призму його здатності бути лідируючим суб'єктом адміністративно-процесуальних правовідносин, що знаходить свій прояв у відповідності даного судового органу вимогам предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції і повноважності складу суду та окремих його суддів здійснювати правосуддя в адміністративних справах. Структурними складовими правосуб'єктності адміністра-

тивного суду є предметні повноваження (предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція), що визначають його сферу впливу як органу судової влади на певні суспільні відносини, а також комплекс функціональних повноважень – процесуальних прав та обов'язків, як складових елементів його компетенції, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

З'ясовано, що залежно від ступеню узагальненості завдань та цілей на кожній із стадій судового процесу функціональні повноваження адміністративного суду варто поділяти на: а) інформаційно-інструктивні; б) допоміжні; в) компенсаторні; г) наглядові. Залежно від обов'язковості нормативних положень та ступеню активності суду на: а) обов'язкові; б) ініціативні.

#### Список використаної літератури:

1. Боннер А.Т. Принцип диспозитивности советского гражданского процессуального права : учебник / отв. ред. М.С. Шакарян. Москва : Изд-во ВЮЗИ, 1987. 78 с.
2. Гражданское процессуальное право России : учебник для вузов / под ред. М.С. Шакарян. Москва : Юристъ, 2002. 634 с.
3. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків : ХНУВС, 2011. 21 с.
4. Побирченко И.Г. Советский арбитражный процесс : учебник. Киев : Высшая школа, 1988. 272 с.
5. Бутенко В.І. Про співвідношення понять «юрисдикція», «компетенція», «повноваження», «підсудність», «підвідомчість» у адміністративному судочинстві. *Наше право*. 2009. № 1. Ч. 1. С. 36–40.
6. Козлов А.Ф. Суд первой инстанции как субъект советского процессуального права : монографія. Томск : Издательство Томского университета, 1983. 165 с.
7. Проблемы науки гражданского процессуального права : учебное пособие / В.В. Комаров, В.А. Бигун, В.В. Баранкова / под ред. проф. В.В. Комарова. Харьков : Право, 2002. 358 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, редакція від 15.08.2020.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

9. Ильчишин Н.В. Характеристика субъектов у правовідносинах адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд.

юрид. наук : 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове права; інформаційне право». Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2019. 18 с.

---

**Dzhafarova M. General characteristics of the powers of administrative court as a subject of justice in administrative cases**

*In the article on the basis of the complex use of a number of theoretical and methodological approaches, the description of subjects in the legal relations of administrative legal proceedings in Ukraine was carried out. The signs and peculiarities characterizing the administrative-procedural legal relations are distinguished, as a result, are proposed to be understood under the administrative procedural legal relations regulated by norms of administrative procedural legislation, the system of procedural interrelations of a stage and dynamic nature that arise between the judge of the administrative court (in cases determined by the Code of Administrative Justice of Ukraine – collegium of judges) and participants in the trial (one of which is always the subject of authority), in the process of consideration and resolution of administrative cases, on the basis of mutual procedural rights and obligations through administrative and procedural activities carried out within the framework of the procedural law procedure, in order to effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations of subjects of power authorities.*

*The concept of legal personality as a precondition for the participation of a person in the administrative process is analyzed. A number of scientific approaches to define the concept of administrative procedural legal subjectivity notion is analyzed.*

*A description of the administrative court as the subject of the administration of justice in administrative proceedings is filed. The content, boundaries and peculiarities of administrative procedural legal personality of subjects of administrative-procedural legal relations are revealed. It was established that the uniformity in the content and scope of administrative procedural legal personality of participants in administrative-procedural legal relations is not traceable, which is stipulated for the purpose of their participation and functional appointment in the court process. It was provisioned that the legal personality of the administrative court as an inherent precondition for the emergence of administrative-procedural legal relations is substantiated is a complex and multifaceted structure consisting of the possibility of a specific specialized body of the judicial system, whose jurisdiction is assigned to an administrative case, to consider it (general legal personality), from the ability of a particular court to decide on a particular administrative case (specific legal personality) and the ability of individual judges to take the court participation in the consideration of an administrative case (individual legal personality).*

**Key words:** *administrative procedural legal subjectivity, subjects of the administrative procedural law, administrative procedural legal relations, rights and duties, powers.*