

Ю.Я. Касараба,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФУНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

На сьогодні питання про один із основних інститутів адміністративного процесуального права – адміністративне судочинство, постає досить гостро. У статті проаналізовано процесуальні функції в адміністративному судочинстві в Україні, досліджено погляди різних учених на класифікацію цих функцій, наголошено на важливості процесуальних функцій для захисту прав і свобод громадян. Зроблено висновок про те, що за допомогою процесуальних функцій здійснюється пізнання руху адміністративної справи до вирішення її по суті і розв'язання суспільно-правового конфлікту з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських повноважень (у т. ч. делегованих).

Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне судочинство, процесуальні функції, суб'єкти процесуальних функцій.

На сегодняшний день вопрос об одном из основных институтов административного процессуального права – административное судопроизводство, стоит достаточно остро. В статье проанализированы процессуальные функции в административном судопроизводстве в Украине, исследованы взгляды разных ученых на классификацию этих функций, подчеркнута важность процессуальных функций для защиты прав и свобод граждан. Сделан вывод о том, что с помощью процессуальных функций осуществляется отслеживание продвижения административного дела до решения его по сути и решения социально-правового конфликта с органами государственной власти, органами местного самоуправления, их служебными и должностными лицами, другими субъектами при осуществлении ими властных управленческих полномочий (в т.ч. делегированных).

Ключевые слова: административно-процессуальное право, административное судопроизводство, процессуальные функции, субъекты процессуальных функций.

Nowadays an issue about one of the main institutions of the administrative procedural law administrative proceedings is actual. Paper analyzes the procedural functions in administrative proceedings in Ukraine, studies the views of various scholars about the classification of these functions, the importance of procedural functions to protect the rights and freedoms of citizens. The conclusion is drawn that using of procedural functions by tracking the promotion of administrative proceedings to resolve them in fact and the socio-legal conflict with state authorities, bodies of local self-government, utilities, public officials and other participants in the realization of the office (including delegated).

Keywords: administrative and procedural law, administrative legal proceedings, procedural functions, subjects of procedural functions.

На сьогодні питання про один із основних інститутів адміністративного процесуального права – адміністративне судочинство стоїть досить гостро. Це пояснюється багатьма факторами, зокрема проведеною судовою реформою в Україні, яка переслідує мету створення такого законодавства, яке б відповідало потребам сучасного суспільства і визнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини. Основою для побудови демократичної політичної системи та конкурентної ринкової економіки є чесна і справедлива судова система. Очевидним є те, що така система в Україні відсутня. Станом на кінець 2013 року судам довіряли лише 19 % громадян, не довіряли – 71,3 % [1].

Стаття 55 Конституції України закріпила гарантію судового захисту прав і свобод людини і громадянина, а також право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Займенник “кожному” означає, що право на захист забезпечується будь-якій особі. Також ця норма відображена в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), зокрема пункт 4 статті 6 КАС України регламентує право на розгляд справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. Причому захисту підлягають будь-які права і свободи людини і громадянина, в якому б документі вони не були закріплені – в Конституції, законах, інших нормативно-правових актах.

Адміністративне судочинство є важливим адміністративно-правовим засобом забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Розглядаючи адміністративне судочинство, неможливо не торкнутися його процесуальних функцій.

На жаль, нині немає комплексного підходу до дослідження процесуальних функцій саме в адміністративному судочинстві і підтримання ідеї щодо необхідності вироблення єдиної концепції процесуальних функцій у різних видах судочинства, що об'єднуватиме їх в межах науки процесуального права й надаватиме змогу досліджувати їх як загальний об'єкт пізнання, що й зумовлює актуальність піднятої в цій статті проблематики.

Дослідження питань щодо місця і ролі процесуальних функцій в системі адміністративного судочинства, дотримання конституційних принципів спричинено необхідністю визнання й послідовного закріплення в національному законодавстві міжнародно-правових норм і стандартів вирішення правових спорів.

Проблемні питання в адміністративному судочинстві, які наближені до обраної тематики, були предметом поглибленого вивчення в низці монографічних та інших джерел таких науковців, як Вовка П.В., Кобилянського К.М., Сіліча І.І., Трегубова Е.Л., Андруневчина О.М., Бачуна О.В., Діткевича І.І., Бевзенко В.М., Котенка В.М., Анпілогова О.В., Іщука О.С., Лаптева С.С., Будзана Л.Д., Зайця В.С., Гордєєва В.В., Дубенко О.М., Потапенка С.В., Тимченка Г.П., Шевцова Н.В., Рогачевої О.С., Тюріної А.А. та інших.

Термін “функція” походить від лат. *functio* (виконання, здійснення) й означає “діяльність, обов'язок, роботу, призначення” [2]. У юридичній науці функція найчастіше ототожнюється з основними напрямками відповідної діяльності.

Процесуальні функції становлять напрями процесуальної діяльності суб'єктів у відповідному виді судочинства. У юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що важливо не змішувати функції та зміст процесуальної діяльності.

Функції відображають напрями цієї діяльності, а не сам набір процесуальних дій, які складають її зміст [3, с. 11]. Таким чином, процесуальні функції – це напрями процесуальної діяльності, котрі не можна зводити до сукупності складових їй процесуальних дій та функцій (повноважень) конкретного суб'єкта процесуальної діяльності.

На думку Н.А. Костоглод, процесуальні функції можна визначити як врегульовані адміністративно-процесуальним законодавством напрями процесуальної діяльності її учасників, які обумовлені призначенням та змістом адміністративного судочинства [4, с. 160]. Ю.М. Грошевий вважає, що процесуальні функції – це виражені в законі основні напрями процесуальної діяльності, що здійснюються з метою реалізації завдань судочинства суб'єктами, уповноваженими на ведення процесу або наділеними правами для

активної участі у справах з метою захисту своїх законних інтересів [5, с. 23].

Слід зауважити, що в юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо класифікації функцій адміністративного судочинства. Більшість учених виділяє функцію захисту як основну процесуальну функцію адміністративного судочинства. Ця функція розглядається як процесуальна діяльність суб'єктів по захисту прав та інтересів учасників адміністративного судочинства, характеризується цілями, які відповідають статусу суб'єкта, і здійснюється відповідними суб'єктами у формах і способах, які передбачені законом [6, с. 18].

Складність тут пов'язана із визначенням суб'єкта. Усі учасники адміністративного судочинства певним чином мають право захищати свої законні права та інтереси. Чи то до функції захисту відноситься лише діяльність особи, щодо якої ведеться провадження у справі, адміністративного відповідача та їх представників? Гадаємо, що обґрунтовано вести мову про те, що функцію захисту здійснює особа, щодо якої ведеться провадження у справі, адміністративний відповідач та її представники.

Якщо з приводу функції захисту сумнівів майже немає, то про виділення другої функції ведуться активні дискусії. Так, наприклад, О.С. Рогачева зазначає, що в адміністративно-юрисдикційному процесі так само, як і в кримінальному існує дві функції: обвинувачення і захисту [7, с. 67], а А.А. Тюріна виділяє в адміністративно-юрисдикційному процесі функцію адміністративного переслідування. При чому слід зауважити, що мова йде виключно про провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Існують й інші точки зору щодо назви цієї функції. Так, О.В. Гречкіна пропонує використовувати як процесуальну функцію щодо адміністративної юрисдикції, яка включає в себе діяльність з вирішення адміністративно-правових конфліктів, термін “адміністративний розгляд” [8, с. 50].

Крім цих двох функцій, окремі вчені виділяють і третю – вирішення справи, яка реалізується судом як незалежним арбітром. І хоча така концепція здобула визнання в кримінальній процесуальній теорії, широке розуміння категорій “обвинувачення” і “захист”, а також специфічний характер адміністративного судочинства, зумовлений сферою публічно-правових відносин, спонукають зробити висновок про можливість оперування в такому судочинстві однойменними процесуальними функціями. Адже, як наголошує А. І. Бітов, “адміністративне судочинство є одним з провідних інститутів, покликаних захищати порушені органами виконавчої влади права та свободи людини і громадянина, але при цьому воно нерозривно пов'язане зі змістом і принципами сучасної правової державності” [9, с. 330].

Необхідно звернути увагу, що процесуальні функції в адміністративному процесі потрібно розглядати не як окремих інститут, а як правову категорію, завдяки якій формується уявлення про напрями діяльності його суб'єктів. Як зазначає В.М. Гошовський, "сам адміністративний процес має встановлену законом процесуальну форму, ґрунтується на певних процесуальних засадах, складається із певних етапів – стадій, в ньому беруть участь певні особи, він не є синтетичним явищем інших процесів і його можна розглядати з точки зору необхідності вироблення найбільш ефективного порядку розгляду юридичних справ й реформування системи адміністративно-процесуального права. Під час адміністративно-юрисдикційної діяльності її учасниками виконуються певні процесуальні функції, обумовлені роллю кожного із них в цьому конкретному адміністративно-деліктному процесі" [10, с. 9].

Такий підхід, на нашу думку, у повній мірі відповідає загальноновизнаній позиції, що завдяки категоріям наука фіксує найбільш загальні властивості, зв'язки і відношення речей, закономірності розвитку, які діють у природі, в суспільстві і в людському мисленні.

Враховуючи те, що процесуальні функції відображають напрями діяльності їх суб'єктів з поступовим рухом до вирішення завдань адміністративного судочинства, основні властивості характеру такої діяльності, обумовлюють виникнення і розвиток адміністративних процесуальних правовідносин. Сутнісні ознаки процесуальних функцій підтверджують те, що вони є взаємообумовленими, існують паралельно до завершення адміністративного провадження, сприяючи його поступальному розвитку. Виникнення процесуальної функції в суб'єкта адміністративного судочинства прямо пов'язано з метою його залучення до таких правовідносин.

Проведений аналіз показує, що суб'єктами процесуальних функцій в адміністративному судочинстві виступають:

- 1) суб'єкти функції відстоювання позовних вимог (позивач, його представник, третя особа із самостійними вимогами, третя особа без самостійних вимог, їх представники);
- 2) суб'єкти функції захисту від позовних вимог (відповідач, його представник, третя особа без самостійних вимог, її представник);
- 3) суд як суб'єкт вирішення адміністративної справи (правосуддя).

Перші дві групи суб'єктів можна класифікувати за наявністю матеріально-правової і процесуально-правової зацікавленості. Для участі в адміністративному провадженні суб'єкти процесуальних функцій повинні мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність, яка складається із міри нормативно окреслених та доступних суб'єкту правових можливостей (правоздатність) та міри можливостей суб'єкта власними діями реалізувати доступний йому правовий ресурс (дієздатність), вступивши до адміністративних процесуальних правовідносин. Ця правосуб'єктність проявляється при виконанні процесуальних функцій суб'єктами адміністративного судочинства.

Таким чином, за допомогою процесуальних функцій здійснюється пізнання руху адміністративної справи до вирішення її по суті і розв'язання суспільно-правового конфлікту з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських повноважень (у т. ч. делегованих). Очевидно, що в адміністративному судочинстві процесуальні функції мають свої особливості в порівнянні з процесуальними функціями в інших видах судочинства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Підсумки 2013 року – громадська й експертна думка. Дослідження проведене Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та соціологічною службою Центру Разумкова, опубліковані 27 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.dif.org.ua/ua/events/pidsumki-2013-roku-gromadska-i-ekspertna-dumka.htm](http://www.dif.org.ua/ua/events/pidsumki-2013-roku-gromadska-i-ekspertna-dumka.htm).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : [2-е вид.] / голов. ред. В.Т. Бу-сел. – К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. *Мотовиловкер Я.О.* Основные уголовно-процессуальные функции / Я.О. Мотовилов-кер. – Ярославль : Изд-во ЯГУ, 1976. – 94 с.
4. *Костоглод Н.А.* К вопросу о процессуальных функциях в административном судопро-изводстве / Н.А. Костоглод // Научный поиск. Экономика. Управление. Право : материалы третьей науч. конф. аспирантов и докторантов / отв. за вып. С. Д. Ваулин ; Юж.-Урал. гос. ун-т. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2011. – С. 159–162.
5. *Грошевий Ю.М.* Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінально-процесуальну діяльність / Ю.М. Грошевий // Вісник Академії правових наук. – 2003. – № 2–3. – С. 695.
6. *Тюрина А.А.* Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе : моно-графия / А.А. Тюрина. – М. : Городец, 2009. – 128 с.
7. *Рогачева О.С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах : монография / О.С. Рогачева. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2003. – 312 с.
8. *Гречкина О.В.* Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования : монография / О.В. Гречкина. – М. : Издательство : Юрлитинформ, 2010. – 296 с.
9. *Бітов А.І.* Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства / А.І. Бітов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.archive.nbuv.gov.ua.
10. *Гошовський В.М.* Функція захисту в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гошовський. – К. : ДНДІ МВС України, 2010. – 21 с.

Отримано 18.08.2014