

## СУБ'ЄКТИ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

РОМАНЧЕНКО Євген Юрійович - суддя Житомирського окружного адміністративного суду, здобувач Київського міжнародного університету

УДК 342.98

*В статті розглянуті наукові і нормативно-правові підходи к определению понятия «субъект процессуальной функции», высказано авторское его определение, предложена классификация субъектов процессуальных функций в административном судопроизводстве.*

**Ключові слова:** суб'єкт, процесуальні функції, адміністративне судочинство.

Процесуальні функції в адміністративному судочинстві є новою, майже не дослідженою категорією. Але питання процесуальних функцій розцінюється як цікава та злободенна тема однойменного напрямку юридичної науки. Своєю багатогранністю і теоретичною цінністю вона звертає на себе увагу вчених протягом багатьох десятиліть. Наукові дослідження у цій сфері призвели до формування у ХХ ст. теорії процесуальних функцій, змістом якої охоплюються погляди і думки відомих процесуалістів щодо поняття і класифікації процесуальних функцій, їх кількості, взаємозв'язку із цілями і завданнями судочинства, принципами, місця серед ознак учасників процесу тощо. Нині зміст перерахованих категорій залишається дискусійним у тій чи іншій галузі процесуального права, зважаючи на відсутність нормативно-правового урегулювання функціональної побудови сучасних юрисдикційних проваджень (окрім кримінального процесу). Розвиток теорії процесуальних функцій, безперечно, визнається перспективним напрямком наукових досліджень як в гносео-

логічному (пізнавальному), так і в практичному аспектах. При цьому, сучасні уявлення щодо понятійного апарату цієї теорії повинні, на наш погляд, відображати комплексний її характер, що і зумовлює актуальність обраної тематики.

Функціональна побудова адміністративного судочинства, якою визначаються повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства (ст. 1 КАС України) (вони виступають складовими адміністративного судочинства [1, с. 51]) дозволяє досліджувати його в межах процесуальної науки. За загальним правилом функціональна структура будується у вигляді „дерева функцій” [2] як цілісного системного утворення, так і його складових. Невід'ємною складовою процесу є його учасники, наділені відповідними функціями.

Проведений аналіз думок вчених у сфері процесуальної науки дозволяє визначити процесуальні функції в адміністративному судочинстві як урегульовані КАС України напрямки діяльності суду і осіб, які беруть участь в адміністративній справі, зумовлені їхньою заінтересованістю, що визначають роль і призначення цих осіб в адміністративному судочинстві, сприяють реалізації принципу змагальності і досягненню завдань розв'язання конфлікту у публічно-правових відносинах [3, с. 109].

Наукові роботи вітчизняних вчених з проблем адміністративного судочинства,

наближені до процесуальних функцій (дисертації), можна об'єднати у декілька груп. Перша стосується забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, які беруть участь в адміністративній справі: Вовк П.В., Кобилянський К.М., Сіліч І.І.; друга – правового статусу суб'єктів адміністративного судочинства: Бачун О.В., Діткевич І.І., зокрема сторін: Бевзенко В.М., Котенко В.М., Пуданс-Шушлебін К.Ю.; третя – специфіки процесуального становища окремих учасників адміністративного процесу, зокрема прокурора: Анпілогов О.В., Іщук О.С.; представника: Будзан Л.Д., Заяць В.С.; четверта – суду як суб'єкта доказування в адміністративному судочинстві: Гордєєв В.В., Дубенко О.М.; п'ята – супутніх до процесуальних функцій категорій, зокрема принципів змагальності і диспозитивності: Потапенко С.В., Тимченко Г.П., Шевцова Н.В. Попри існування значної кількості наукових доробок, присвячених правовому статусу учасників правовідносин у сфері адміністративного судочинства, варто відзначити недостатність комплексних досліджень узагальненого поняття „суб'єкт адміністративного судочинства” та пов'язаного з ним поняття „суб'єкт процесуальної функції в адміністративному судочинстві”, що поставлено за мету цієї статті.

Оперування терміносистемою „процесуальні функції” в адміністративному судочинстві передбачає їх розуміння у лексемній прив'язці до суб'єктів цього провадження. Як слушно відзначає О.В. Бачун: „Наділення суб'єктів процесуальними правами та обов'язками означає, що законодавець встановив конкретне місце кожного суб'єкта в адміністративному судочинстві, завдяки чому саме судочинство набуває упорядкованого, послідовного характеру” [4, с. 3]. Але, перш за все, слід зауважити, що термін „суб'єкт” в основному законі з адміністративного судочинства вживається законодавцем лише відносно органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, інших осіб при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ст. 3 КАС України), без роз'яснення сут-

ності цього терміну. В цілому, особи, залучені до сфери адміністративного судочинства, іменуються учасниками адміністративного процесу (гл. 5 КАС України). І необхідно наголосити, що більшість вчених, оперуючи поняттями „суб'єкт” і „учасник” адміністративного судочинства, ототожнює їх.

Так, наприклад, присвятивши дисертаційну роботу категорії „суб'єкт адміністративного судочинства”, О.В. Бачун (2010 р.) „розглянув види суб'єктів адміністративного судочинства та здійснив їх класифікацію; встановив сутність і зміст понять „правоздатність” і „дієздатність” відносно суб'єктів адміністративного судочинства, визначив елементи правоздатності; особливості правового статусу суб'єктів приватного і публічного права в адміністративному судочинстві; систематизував умови набуття суб'єктами правового статусу в адміністративному судочинстві; охарактеризував процесуальні форми реалізації правового статусу суб'єктами адміністративного судочинства та виділив їх особливості; визначив напрямки удосконалення правового статусу суб'єктів адміністративного судочинства” [4, с. 18]. Суб'єктом адміністративного судочинства автор визнає „особу, що є носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами і здатна їх у цих відносинах реалізувати”. При цьому дослідник доводить, що „особливості правового статусу суб'єктів приватного і публічного права в адміністративному судочинстві проявляються у диференціації складу елементів статусу” [там само]. Слушними видаються думки автора про те, що „особливості правового статусу кожного суб'єкта адміністративного судочинства позначаються на процесуальних формах реалізації і обумовлені різницею у функціональному призначенні того чи іншого суб'єкта у судовому адміністративному процесі, а також реалізацією конституційного права на звернення до суду”. Таким чином, вперше, на нашу думку, побічно вказується на необхідність виділення функціональної складової у правовому статусі суб'єктів адміністративного судочинства та наділення їх відповідними процесуальними функціями. Разом із тим

варто зауважити, що автор ототожнює такі категорії, як „суб'єкт” і „учасник” адміністративного судочинства, хоча і стверджує, що „учасник адміністративного судочинства” є складовою категорії „суб'єкт адміністративного судочинства” і охоплюється нею [4, - с. 6], а також подекуди у термінологічних зворотах називає вказаних суб'єктів то „категорією”, то „інститутом” [4, с. 14–15].

Дослідження понятійного апарату сучасного закону і в гносеологічному (пізнавальному), і в практичному аспекті залишається актуальним для теоретиків і для практичних працівників, оскільки неузгодженість юридичної терміносистеми не сприяє однаково правозастосуванню, не може слугувати основою формування наукової мови, головною вимогою до якої виступає однозначність визначення. Вживання різних категорій для означення схожих за своєю сутністю соціальних феноменів істотно ускладнює функціонування термінологічної бази та обмежує евристичні можливості інституційного аналізу. У науковій теорії кожному явищу має відповідати єдине поняття як завершений, визнаний, вкорінений результат синтезу його багатьох визначень. Введення у науковий обіг нових лексем, що об'єднують певний синонімічний ряд вживаних слів не у повній мірі, дозволяє вирішити визначені прикладні завдання.

Структурним елементом адміністративних процесуальних правовідносин, як відомо, виступає їх суб'єкт, наділений процесуальними правами і обов'язками, що дозволяють реалізувати його функцію в адміністративному провадженні. В такому провадженні вирішується спір, що виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, у яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти відповідно зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта [1, с. 35]. У визначенні адміністративних процесуальних правовідносин відображається загальноприйнятий розгляд їх як форми соціальної взаємодії, у якій суб'єкти права добиваються задоволення інтересів, в

особливому порядку визнаних і гарантованих державою. Безспірним є той факт, що суб'єкти в адміністративному провадженні здійснюють процесуальну діяльність, реалізуючи свої права і обов'язки, відіграють неоднакову роль, мають різний вплив на його перебіг і кінцевий результат. Але дискусійним є питання правового наповнення термінів „суб'єкт” і „учасник”, оперування ними під час адміністративного провадження та закріплення в КАС України. Зазвичай, поняття „суб'єкт” (процесу, провадження, правовідносин, судочинства) розкривається через лексему „учасник” (наприклад, суб'єкт пізнання в будь-якому процесі – це складна соціально-організована система, яка в якості своїх компонентів включає різних осіб (органи, окремі особи), що виступають носіями інформації щодо того чи іншого факту, події або здійснюють у передбаченому законом порядку її придбання і перетворення в достовірне знання (докази) з метою вирішення завдань адміністративного провадження) і, навпаки, „учасник” – через „суб'єкт” (наприклад, учасники процесу – це суб'єкти з особливою спеціальною процесуальною правоздатністю, яка визнається державою у спеціальному порядку [5, с. 110]).

Учасники адміністративного процесу за приписами КАС України залежно від їхньої заінтересованості поділяються на осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб) та інших учасників (свідок, експерт, спеціаліст та ін.). Перелік учасників адміністративного провадження є вичерпним і суд не входить до їх числа.

Слід зазначити, що етимологічне значення слова „суб'єкт” полягає в тому, що воно означає істоту, здатну до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності; особу, якій належить активна роль у певному процесі [6, с. 879], а „учасник” – означає того, хто бере участь у чому-небудь, входить до складу групи осіб [6, с. 991]. Тобто останній розглядається в певній системі, поряд з іншими – у конкретній справі, навіть епізодично. Термін „учасники адміністративного процесу” вживається у спеціальному і вузькому значенні. Всі особи, які вступають між собою

в процесуальні правовідносини, незалежно від обсягу їх прав і обов'язків, є суб'єктами процесуальної діяльності. Не можна бути суб'єктом процесуальних відносин і не бути суб'єктом адміністративного процесу. Суб'єкт процесуальних правовідносин, у свою чергу, є носієм процесуальних прав і обов'язків.

Якщо розглядати співвідношення вказаних понять за допомогою онтологічно-гносеологічних підходів, то, як відзначає відомий вчений В.К. Колпаков, вони перебувають у різній площині знань [7]. Учасники провадження – це онтологічна категорія, і кожен з них є правовим феноменом, тобто абстрактним і об'єктивним відбитком реально існуючих фактів участі тих чи інших осіб в адміністративних провадженнях. Суб'єкти провадження – є категорією гносеологічною, яка сформована на базі відповідних правових феноменів у результаті дослідницьких зусиль і містить суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників адміністративного провадження. Учасник бере участь в адміністративному провадженні з тієї чи іншої сторони або надає допомогу суду у досягненні завдань адміністративного процесу. Дана точка зору підтримується і О.В. Кузьменко [8], хоча автор вживає термін „суб'єкт адміністративного процесу”, прирівнюючи його до „суб'єкта провадження”.

Для чіткого усвідомлення ролі кожного, з ким виникають, розвиваються, змінюються, припиняються адміністративні процесуальні правовідносини, з метою усунення непорозумінь щодо місця суду в системі осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні, потрібно запровадити вжиття єдиної узагальнюючої категорії – „суб'єкт адміністративного провадження”. Окрім того, відзначається, що у лексемному зв'язку із категоріями „правовідносини”, „повноваження”, „функції” та ін. вживається саме категорія „суб'єкт” [5, с. 112]. Схематизована градація суб'єктів адміністративних процесуальних відносин за ступенем їх участі в адміністративному судочинстві, встановлення їх конкретних повноважень дозволить суттєво оптимізувати адміністративний процес.

Разом із тим такі поняття, як „суб'єкт адміністративного судочинства”, „учасник адміністративного процесу” і „суб'єкт процесуальної функції” не є співрозмірними. Змістовне наповнення останнього видається залежним від заінтересованості особи у галузі публічно-правових відносин. Слід відзначити, що відповідно до ст. 11 КАС України змагальність (як основний принцип, що покладений в основу відмежування процесуальних функцій) стосується осіб, зацікавлених у результатах справи, які вправі відстоювати свої вимоги або заперечення цих вимог у спорі шляхом подання на їх підтвердження доказів, участі в їх дослідженні, доводити перед судом свою позицію в адміністративній справі. Треті особи поряд із позивачем і відповідачем мають матеріально-правовий інтерес, а представники – процесуально-правовий інтерес. Як різновид представників в адміністративному судочинстві, органи та особи, визначені у ст. 60 КАС України, також мають змагальні права осіб, яких вони представляють (на відміну від деяких диспозитивних прав). Саме наявність суб'єктивного юридичного інтересу відрізняє осіб, які беруть участь в адміністративній справі, від інших учасників. Тому змагальність стосується не лише сторін адміністративного провадження і має трактуватись у широкому значенні. Зміст заінтересованості відмежовує процесуальні функції суб'єктів адміністративного судочинства.

#### Висновки

Таким чином, дослідження положень КАС України, теорії процесуальних функцій, правової доктрини процесуального права і юридичного процесу дозволяє констатувати виокремлення в адміністративному судочинстві трьох процесуальних функцій: 1) відстоювання позовної вимоги; 2) заперечення позовної вимоги (захисту від позову); 3) вирішення позовної вимоги (правосуддя в адміністративних справах). Таке розуміння процесуальних функцій в адміністративному судочинстві базується на обов'язку сторін адміністративного провадження доводити ті обставини, на які вони посилаються, як на підставу своїх вимог і за-

#### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуті наукові і нормативно-правові підходи до визначення поняття «суб'єкт процесуальної функції», висловлено авторське його розуміння, запропонована класифікація суб'єктів процесуальних функцій в адміністративному судочинстві.

#### SUMMARY

In the article the scientific and normative-legal going is considered near determination of concept «Subject of judicial function», author his determination is outspoken, classification of subjects of judicial functions is offered in the administrative legal proceeding.

перечень, а також обов'язку суду щодо дотримання меж позовних вимог. Адміністративне судочинство діє у сфері специфічних публічно-правових відносин, де стороною у справах є особа, яка, використовуючи визначені законом інститути (суд) та процедуру, протистойть державі чи окремим її владним інститутам, захищаючи свої права, свободи, інтереси. Будучи конституційним положенням (п. 4 ст. 129 Конституції України), свобода в наданні сторонами адміністративного провадження суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості при відстоюванні позовної вимоги і при захисті від неї урівноважує права й можливості суб'єктів владних повноважень та законні права й інтереси фізичних і юридичних осіб у публічно-правовій та управлінській сферах.

До суб'єктів функції відстоювання позовної вимоги в адміністративному судочинстві слід відносити: позивача, його представника, третю особу із самостійними вимогами, третю особу без самостійних вимог, їх представника. До суб'єктів функції захисту від позову належать відповідач, його представник, третя особа без самостійних вимог, її представник. І єдиним суб'єктом функції правосуддя в адміністративних справах, безперечно, виступає суд. Під час здійснення адміністративного судочинства органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, також наділені відповідними процесуальними функціями.

#### Література

1. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т.т. Том 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К. : КНТ, 2007. – 788 с.
2. Васильєв С. В. Правова доктрина – джерело процесуального права / С. В. Васильєв : [Електронний ресурс] // Режим доступу : [www.archive.nbuv.ua](http://www.archive.nbuv.ua).
3. Романченко Є. Ю. Поняття і зміст процесуальних функцій в адміністративному судочинстві України / Є. Ю. Романченко // Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. – 2013. – № 5. – С. 109–112.
4. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. „Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право” / О. В. Бачун. – К. : Ін-т. зак-ва ВРУ, 2010. – 22 с.
5. Барабаш Т. М. Категорія «суб'єкт» у кримінальному процесі України / Т. М. Барабаш // Наукові записки Інституту законодавства ВРУ. – 2012. – № 3. – С. 110–114.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
8. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: [монографія] / О. В. Кузьменко. – Львів : ВАТ „Львівська книжкова фабрика „Атлас””, 2004. – 232 с.