

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

*У статті розглядаються питання, пов'язані із запровадженням в адміністративному судочинстві міжгалузевого інституту процесуального права – процесуальних функцій. Визначено їх поняття, запропоновано класифікацію, з'ясовано виключні повноваження суб'єктів процесуальних функцій, проведено моніторинг правозастосовних проблем, що виникають при реалізації суб'єктами своїх функцій під час адміністративного провадження.*

*Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, процесуальні функції, суб'єкти процесуальних функцій, функція відстоювання позовних вимог, функція захисту від позовних вимог, реалізація процесуальних функцій.*

***Романченко Е. Ю. Проблемные вопросы реализации процессуальных функций в административном судопроизводстве Украины.***

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с введением в административное судопроизводство межотраслевого института процессуального права – процессуальных функций. Определено их понятие, предложена классификация, выяснены исключительные полномочия субъектов процессуальных функций; проведен мониторинг правоприменительных проблем, возникающих при реализации субъектами их функций во время административного производства.*

*Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, процессуальные функции, субъекты процессуальных функций, функция отстаивания исковых требований, функция защиты от исковых требований, реализация процессуальных функций.*

***Romanchenko Y. Y. The problem questions of realization of judicial functions are in the administrative legal proceeding of Ukraine.***

*Questions, related to introduction in the administrative legal proceeding of cross-cutting institute of judicial right, are examined in the article – judicial functions. Certainly their concept, classification is offered; exceptional plenary powers of subjects of judicial functions are found out, monitoring of law-enforcement problems which arise up during realization of the functions subjects during administrative realization is conducted.*

*Keywords: administrative process, administrative legal proceeding, judicial functions, subjects of judicial functions, function of defending of lawsuit requirements, function of defense from lawsuit requirements, realization of judicial functions.*

Процесуальна правова наука у загальній теорії держави і права визнається однією із семи основних груп в системі юридичної науки [1, с. 38]. Процесуальна правова наука є сферою людської діяльності, спрямованою на вироблення нових знань. Як специфічна сфера, вона, окрім того, є результатом суспільного розподілу праці, відокремлення суспільної праці від фізичної, перетворення пізнавальної діяльності в особливу галузь занять певної групи людей. Як справедливо відмічає відомий російський вчений В. Д. Сорокін, процесуальна наука є складним правовим явищем, яке об'єднує в собі певні загальні властивості, що розповсюджуються на всі різновиди процесу, зокрема, й адміністративний [2, с. 443]. Процесуальне правове регулювання, на думку дослідників, носить владний, публічно-правовий характер і здійснюється, зазвичай, спеціально уповноваженими органами [3]. Перед процесуальним правом висувуються самостійні цілі і завдання, які поряд із функціями його суб'єктів, є системоутворюючими ознаками цього правового блоку. Тому, як наголошує Ю. М. Дмитренко, «удосконалення основних елементів механізму процесуального регулювання для вчених є завданням номер один» [там само]. Процесуальні галузі права об'єднані на основі спільності та взаємодії їх категорій. Однією з останніх визнаються і процесуальні функції, що здійснюються суб'єктами того чи іншого процесу.

Функціональна побудова адміністративного судочинства, якою визначаються повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства (стаття 1 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)) (вони виступають складовими адміністративного судочинства [4, с. 51]) дозволяє досліджувати його в межах процесуальної

науки. За загальним правилом функціональна структура будується у вигляді «дерева функцій» [5] як цілісного системного утворення, так і його складових.

Відсутність 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'єднуюватиме їх в межах науки процесуального права й надаватиме змогу досліджувати їх як загальний об'єкт пізнання, і зумовлюють актуальність піднятої в даній статті проблематики.

Наукові роботи з проблем адміністративного судочинства, наближені до обраної тематики, виконані вітчизняними вченими, 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., Трегубов Е. Л.; друга – правового статусу суб'єктів адміністративного судочинства: Андруневчин О. М., 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., Ішук О. С.; адміністративного суду: Лаптев С. 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. Питання процесуальних функцій в адміністративному судочинстві як самостійного процесуального (міжгалузевого) інституту в роботах зачіпаються фрагментарно. Тому метою цієї статті є спроба поставити на розсуд наукової спільноти питання щодо доцільності розробки цього інституту в адміністративному судочинстві та виокремити його проблеми.

Дослідження теоретико-правових основ визначення процесуальних функцій в адміністративному судочинстві, зокрема, стану і перспектив наукової розробленості теорії процесуальних функцій в адміністративному судочинстві, їх юридичного змісту, зарубіжного досвіду країн континентальної правової системи у визначенні процесуальних функцій в адміністративному судочинстві – дозволяє констатувати наступне.

Функції визнаються невід'ємною складовою будь-якої процесуальної діяльності, а також об'єктивною категорією процесуальної науки. Їх основна роль в теорії права полягає у сприянні правильному визначенню правового становища учасників процесу та характеру їх діяльності. У юридичній науці відсутнє універсальне визначення поняття «процесуальна функція», немає одностайності і щодо їх кількості, і щодо доцільності існування як окремої правової категорії. Вивчення наукових праць вчених в галузі процесуальної науки показало, що поняття функції розкривається, здебільшого, через такі категорії як «діяльність» або «напрямок діяльності» (останнє розуміння видається більш прийнятним). Незважаючи на спільну складову таких категорій як «процесуальні функції», «функції судочинства», «функції процесуального права», схожість системних властивостей, вважаємо їх отождоження не допустимим, в силу різної правової природи, завдань (як пізнавальних явищ), мети використання та соціального призначення. Процесуальні функції осіб, які беруть участь у справі, і суду в адміністративному судочинстві дозволяють вивчати теорію адміністративного процесу як системного утворення. Враховуючи те, що процесуальні функції відображають напрямки діяльності їх суб'єктів з поступовим рухом до вирішення завдань адміністративного судочинства, основні властивості характеру такої діяльності, обумовлюючи виникнення і розвиток адміністративних процесуальних правовідносин, можна констатувати їх приналежність до правових категорій адміністративного процесуального права.

В адміністративному судочинстві при визначенні юридичного змісту процесуальних функцій слід враховувати наступні компоненти: 1) призначення, роль цієї категорії в системі адміністративного судочинства, а саме – сприяння правильному визначенню правового становища учасників процесу та характеру їх діяльності, зумовленість процесуальної форми адміністративного судочинства; 2) напрямок впливу – залежить від заінтересованості суб'єктів процесуальних функцій в результатах провадження; 3) можливість реалізації відповідної процесуальної функції – наявність правосуб'єктності учасників процесу, закріплення їх прав та обов'язків, гарантій здійснення (принципів, механізмів, юрисдикційно-процедурних засобів, способів, форм).

Під процесуальними функціями в адміністративному судочинстві нами розуміються 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. На нашу думку, суб'єктам адміністративного процесу властиві три процесуальні функції: 1) відстоювання позовної вимоги; 2) заперечення позовної вимоги (захист від позову); 3) вирішення позовної вимоги (правосуддя в адміністративних справах). Таке розуміння процесуальних функцій базується на змагальних началах адміністративного судочинства. І з метою введення в обіг адміністративного судочинства терміну «процесуальна функція», що підкреслить значення змагальних його засад і сприятиме єдиному розумінню та використанню категорій процесуального права, відповідних змін і доповнень потребує стаття 11 КАС України.

Слід відмітити, що використання зарубіжного досвіду у сфері вітчизняного адміністративного судочинства обмежується питаннями моделювання його системи, інституціонального розвитку, порядку здійснення. Порівняльному аналізу процесуальних категорій цього інституту приділено не значну увагу. Проведений аналіз (законодавство з адміністративної юстиції європейських країн, країн Прибалтики, Кавказького регіону та інших пострадянських країн) показує очевидні спільні риси і відмінності законодавства з адміністративного судочинства різних країн континентальної системи права, якій властива поліструктурність і визначення процесуальної його складової та, здебільшого кодифікація процесуального права. Побудова системи європейського права враховує предметний, функціональний і структурний критерії, завдяки яким виокремлюються галузі публічного права (поряд з приватними), зокрема процесуального. Розвиненим у Європі є підхід до дослідження права в дії, його функцій з позиції філософії прагматизму, вивчення юридичної системи функціонально. Значна роль у європейській процесуальній науці приділяється категорії «інтерес у праві», узгодженню компромісів інтересів між особою і суспільством. В усіх процесах для позначення окремих його учасників (суб'єктів) оперують таким терміном як «сторона», що вживається відносно носіїв протилежних процесуальних функцій. Отже, процесуальні функції в європейському адміністративному судочинстві впливають із принципів цього судочинства, повноважень його учасників, їх інтересів та доктрини процесуального права, в цілому.

У країнах континентальної системи права відсутня єдність у поглядах і підходах законодавця до нормативно-правового викладення положень адміністративного процесуального законодавства [6], що зумовлює відмінності у змістовному наповненні процесуальної форми здійснення адміністративного судочинства.

Разом з тим, необхідно констатувати достатньо високий рівень вітчизняної законодавчої бази у цій сфері, урегульованість значної кількості загальних засад, важливих для забезпечення реалізації завдань адміністративного судочинства, що сприяє однаково розумінню використаних в КАС України категорій і понять, ефективній практиці, науковому удосконаленню його положень. Суттєвим здобутком вітчизняного Кодексу, в контексті досліджуваних питань, є визначення у ньому основних понять, закріплення розгалуженої системи принципів адміністративного судочинства, процесуальних гарантій їх реалізації, що відображають спрямованість політики держави у цьому напрямку.

Процесуальні функції у будь-якому судочинстві пов'язані з їх носієм. Правовий інтерес щодо вирішення публічно-правового спору виступає ключовою категорією, що спонукає особу (орган владних повноважень у передбачених законом випадках) до ініціювання адміністративних процесуальних правовідносин (позивача) і добровільного чи вимушеного вступу до них (відповідача, третіх осіб, представників). Виникнення процесуальної функції у суб'єкта адміністративного судочинства напряду пов'язано з метою його залучення до таких правовідносин. Тому, на нашу думку, 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-правового і процесуально-правового інтересу. 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.

Відстоювання позовної вимоги як процесуальна функція включає правові можливості особи щодо звернення в адміністративний суд з позовом, клопотаннями, доказами, участі у судовому розгляді, оскарженні судового рішення, його виконанні. Метою відстоювання позовної вимоги є: 1) прийняття позову адміністративним судом до розгляду; 2) задоволення позову у обсязі, вигідному для ініціатора адміністративних процесуальних правовідносин (особи, що приєдналась до позовних вимог); 3) забезпечення виконання судового рішення, ухваленого на користь позивача (третьої особи). Особливостями прав суб'єктів відстоювання позовних вимог законодавчо визначено: а) збільшення або зменшення розміру позову; б) відмову від адміністративного позову; в) зміну предмета або підстави позову; г) згоду на заміну неналежної сторони; д) внесення клопотання про забезпечення позову; е) неможливість закінчувати справу примиренням – для органів і осіб, визначених статтею 60 КАС України; ж) відмову від підтримки позовних вимог або вимагання розгляду справи в попередньому обсязі.

Захист від позовних вимог в адміністративному судочинстві, як процесуальна функція, передбачає правові можливості особи використовувати усі передбачені законом засоби для того, щоб: визнати адміністративний позов; заперечувати проти позову; досягти примирення з позивачем (третьою особою); вимагати виконання ухвалених судових рішень; виконати ухвалене по суті спору судове рішення добровільно. Особа набуває адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача (як основного суб'єкта функції захисту від позовних вимог) при наявності таких правових умов: зіткнення інтересів суб'єктів публічно-правових відносин; звернення позивача із адміністративним позовом (вступ третьої особи із самостійними вимогами); початок адміністративних процесуальних правовідносин; наявність у особи, до якої пред'являється позовна вимога, адміністративної процесуальної дієздатності; відкриття адміністративного провадження. За статистичними даними найчастіше відповідачем в адміністративному провадженні виступають суб'єкти владних повноважень.

Особливого значення серед суб'єктів функції захисту від позовних вимог набувають треті особи без самостійних вимог, які вступають в процес на боці відповідача, оскільки підвищується ймовірність відповідальності таких осіб у випадку заявлення до них регресних вимог. Такі особи наділені матеріально-правовою і процесуальною заінтересованістю. Спеціальним правом третьої особи без самостійних позовних вимог видається право на зміну її процесуального статусу на третю особу із самостійними позовними вимогами на предмет спору, у зв'язку з чим пропонується його закріпити у частині другій статті 54 КАС України, а також надати такій особі право підписувати угоду про примирення, внісши відповідні зміни до статті 113 КАС України.

Виключними (особливими) правами відповідача є: не визнавати адміністративний позов чи визнавати його повністю або частково; подавати заперечення щодо адміністративного позову. Інші права є загальними і для суб'єктів відстоювання позовних вимог. Отже, позиція відповідача відображає його ставлення до позовних вимог, шляхом визнання позову або заперечення проти нього. Звідси такі рішення визнаються виключним правом відповідача. Найбільш заінтересованим у зміні способу забезпечення адміністративного позову чи у скасуванні такого забезпечення є відповідач. Тому, його виділення серед інших суб'єктів адміністративного провадження у праві подати клопотання про зміну чи скасування заходів забезпечення адміністративного позову (частина перша статті 118 КАС України) видається цілком слушним. Нині дискутується і можливість наділення відповідача правом подавати зустрічний позов в адміністративному провадженні [7, с. 17; 8, с. 11].

Процесуальні обов'язки суб'єкта функції захисту від позовних вимог розуміються як передбачені законом умови їх необхідної поведінки в адміністративному провадженні. Серед виключних обов'язків цих суб'єктів в адміністративному судочинстві виділяються обов'язок щодо подання доказів (який впливає із презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень) і обов'язок щодо особистої явки в судове засідання. Складовою першого є обов'язок надання на вимогу суду усіх наявних у суб'єкта владних повноважень документів та матеріалів, які можуть бути використані як докази у справі.

Проведений моніторинг правозастосовних проблем реалізації процесуальних функцій в адміністративному судочинстві їх суб'єктами (на підставі правових позицій Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України), наукових публікацій вчених і виступів, зауважень практичних працівників, законопроектної діяльності Верховної Ради України) засвідчує наявність досліджень цих проблем у науковій, практичній, законопроектній сферах. При цьому, увага ВАС України, здебільшого, прикута до особливостей того чи іншого різновиду адміністративних справ; в категоріальному сенсі – до іноземців, біженців, осіб без громадянства; в

процесуальному – до позивачів і відповідачів (але щодо наділення цим статусом в тій чи іншій категорії адміністративної справи). Роз'яснення і рекомендації ВАС України майже не торкаються процесуальних питань забезпечення адміністративного судочинства, а узагальнення судової практики адміністративних судів і стану здійснення ними правосуддя потребують запровадження нових критеріїв оцінки такої діяльності, які б відображали детальніші категорії адміністративних справ та їх учасників (суб'єктів функції відстоювання позовних вимог та суб'єктів функції захисту від позовних вимог), ухвалених судових рішень тощо.

Серед учених найбільш обговорюваними є питання: а) дотримання принципів адміністративного судочинства, зокрема, загального – доступу до правосуддя і спеціального – офіційного з'ясування обставин адміністративної справи; б) застосування процесуальних строків в адміністративному судочинстві; в) надання відповідачу права на зустрічний позов. Суддями адміністративних судів найчастіше піднімаються питання організаційного характеру: а) перевантаження адміністративними справами; б) економія державних коштів; в) відсутність правової визначеності.

Одним із ключових питань адміністративного судочинства, на яке звертається увага як у наукових доробках, так і в узагальненнях ВАС України, є застосування процесуальних строків. І науковці, і судді погоджуються з фактами недотримання процесуальних строків під час адміністративного судочинства, а також з неоднаковою судовою практикою в розумінні строку звернення до адміністративного суду. Разом з тим, причини такої ситуації пояснюються по різному: судді, окрім великого навантаження на них, нарікають на недобросовісність суб'єктів функції відстоювання позовних вимог та суб'єктів захисту від позовних вимог: ненадання суду додаткових доказів, невиконання вимог суду щодо витребування доказів, неявку сторін у судові засідання, часті заміни відповідача тощо; а вчені вказують на недобросовісність суддів: ненадання доступу до матеріалів справи, ненадання копій судового рішення, не вчинення необхідних процесуальних дій протягом тривалого часу тощо.

Законопроектна діяльність українського парламенту у сфері забезпечення реалізації процесуальних функцій в адміністративному судочинстві спрямовується лише на урегулювання процесуальних строків, але повернення до річного строку звернення до адміністративного суду не знайшло підтримки народних депутатів.

За суб'єктами процесуальних функцій в адміністративному судочинстві виділені проблемні питання реалізації останніх, пов'язані із: 1) наділенням тієї чи іншої особи процесуальною функцією відстоювання позовних вимог чи захисту від позовних вимог, процесуальним статусом в адміністративному судовому провадженні; 2) процесуальним порядком забезпечення участі суб'єктів процесуальних функцій в адміністративному судочинстві; 3) дотриманням принципів адміністративного судочинства; 4) використанням окремих функціональних повноважень суб'єктами процесуальних функцій; 5) організацією здійснення адміністративного судочинства. Додатковим критерієм класифікації таких проблем може бути процесуальний статус і правовий статус суб'єкта, залученого до адміністративних процесуальних правовідносин.

Не претендуючи на беззаперечність висловлених у статті висновків і пропозицій, адже інститут процесуальних функцій саме в адміністративному судочинстві розглядається вперше, підсумуємо, що процесуальні функції реалізуються наданням їх суб'єктам необхідних правових можливостей для: а) відстоювання матеріальних і процесуальних інтересів (стосується осіб, які беруть участь в адміністративному провадженні); б) вирішення адміністративної справи (стосується адміністративних судів). Формами реалізації процесуальних функцій є дотримання, виконання норм права, їх використання і застосування. Визначення процесуальних функцій в адміністративному провадженні дозволить, на нашу думку, по новому підійти до науково-практичного змісту цього інституту, вивченню його у гносеологічній і онтологічній площині, урахувавши певні закономірності розвитку даного провадження, а також узагальнити знання в межах науки процесуального права.

#### **Список використаних джерел:**

1. Зайчук О. В. Загальна теорія держави і права / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 308 с.
2. Сорокин В. Д. Избранные труды / В. Д. Сорокин. – СПб. : Издат-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 1086 с.

3. Дмитренко Ю. М. Підходи до дослідження процесуального права як правосвідомості та її місце в структурі права [Електронний ресурс] / Ю. М. Дмитренко. – Режим доступу : [www.rusnauka.com](http://www.rusnauka.com).

4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х т. Том 1 / За заг. ред. В. К. Матвійчука. – К. : КНТ, 2007. – 788 с.

5. Васильєв С. В. Правова доктрина – джерело процесуального права [Електронний ресурс] / С. В. Васильєв. – Режим доступу : [www.archive.nbuv.ua](http://www.archive.nbuv.ua).

6. Сборник законодательных актов отдельных государств по административной юстиции. – Алматы : Фонд Сорос Казахстан, 2012. – 800 с.

7. Кошій О. В. Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / О. В. Кошій. – Запоріжжя, 2012. – 20 с.

8. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / К. Ю. Пуданс-Шушлебін. – К., 2013. – 20 с.

***\* Романченко Євген Юрійович – здобувач Київського міжнародного університету, суддя Житомирського окружного адміністративного суду.***