

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

У статті розкрито сутність поняття функцій адміністративного судочинства. Автором дано власне визначення поняття “адміністративне судочинство” та визначено його ознаки. Також автор пропонує власну класифікацію функцій адміністративного судочинства із застосуванням таких критеріїв: за ступенем впливу; за колом осіб, на яких здійснює вплив судове рішення в адміністративній справі; за колом суб’єктів адміністративного судочинства; за інстанційністю.

Постановка проблеми. Судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, а також конституційного судочинства. Судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції (ч. 2 ст. 1 Закону України “Про судочинство в Україні”). Адміністративне судочинство займає важливе місце в судовій системі України, оскільки відповідачами в адміністративній справі, як правило, виступають органи державної влади, а також Верховна Рада України, Президент України, що в недалекому минулому виявлялось майже неможливим.

Ступінь наукової розробки проблеми. Питання застосування адміністративного судочинства висвітлені у багатьох працях як вітчизняних так і російських науковців. Так, до дослідників вітчизняного адміністративного судочинства можна віднести В. Стефанюка, О. Пасенюка, А. Руденка, а до російських – А. Абсалямова, Ю. Надольської та ін.

Метою статті є визначення адміністративного судочинства, розкриття сутності поняття функцій адміністративного судочинства, визначення їх ознак та здійснення класифікації даних функцій.

Виклад основного матеріалу. Для виявлення суті поняття “функції адміністративного судочинства” необхідно звернутися до теоретичного терміну “функції права” та законодавчого визначення “адміністративне судочинство”.

Теорія права визначає функції права як основні напрями правового впливу на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування [1, с. 225]. Т.Н. Радько під функціями права розуміє обумовлений соціальним призначенням права основний напрямок його впливу на суспільні відносини, - напрямки, в яких виражається класова сутність, службова роль, цілі і завдання права [2, с. 13]. Юридична енциклопедія визначає функції права як напрями або види впливу права на відносини суспільні. В них виражається роль і призначення права в суспільстві й державі,

його соціальна цінність та найважливіші риси [3, Т. 6, с. 313]. Під функціями права розуміють або соціальне призначення права, або його напрями правового впливу на суспільні відносини, або і те й інше разом [4, с. 316].

Отже, можна вважати, що функції права обумовлені соціальним призначенням і здійснюють правовий вплив на суспільні відносини. Дана теза у повній мірі стосується функцій адміністративного судочинства, яке як всяка процесуальна галузь права, здійснює вплив не тільки на правовідносини, що виникають у процесі здійснення судочинства, а і на правовідносини поза межами судового процесу (інформаційна, виховна функції тощо).

Поняття “функції адміністративного судочинства” слід відрізнити від термінів “роль адміністративного судочинства”, “завдання адміністративного судочинства” та “функціонування адміністративного судочинства”.

Так, термін “роль адміністративного судочинства” вказує на значення адміністративного судочинства у житті держави та суспільства. Наведене поняття більш загальне за змістом стосовно поняття “функції адміністративного судочинства”.

“Завдання адміністративного судочинства” – це проблема, що стоїть перед Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), і яку він покликаний вирішити. Завдання адміністративного судочинства відображає постійну мету, досягненню якої воно повинно сприяти. Функції адміністративного судочинства є залежними від його завдань, оскільки останні безпосередньо обумовлюють саме існування функцій, а також визначають їх (функцій) зміст.

Поняття “функції адміністративного судочинства” та “функціонування адміністративного судочинства” є дуже близькими, але не такими, що повністю збігаються. Функціонування адміністративного судочинства – питання, безпосередньо пов’язане з проблемою функцій, оскільки характеристика системи функцій – це по суті, характеристика функціонування права.

П. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ передбачає, що адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом [5]. Наведене визначення “адміністративно-судочинства”, на нашу думку, не є досконалим.

В юридичній літературі висловлюються різні думки з приводу того, що таке адміністративне судочинство. Так, в проекті Адміністративно-процесуального кодексу України пропонується визначити адміністративне судочинство як певну сукупність послідовно здійснюваних процесуальних дій щодо розгляду адміністративним судом судових справ [6, с. 13].

А.В. Руденко визначив адміністративне судочинство як форму позовного здійснення правосуддя, яке полягає у всебічному, повному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами в стадійному порядку, визначеними нормами Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [7, с. 8].

Натомість О.Кузьменко визначає діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, у основі яких лежить спір про суб'єктивне публічне право, як адміністративно-судовий процес [8, с. 15].

На нашу думку, для визначення поняття “адміністративне судочинство” необхідно визначити ознаки згаданого інституту, до яких слід віднести: 1) є формою здійснення правосуддя; 2) адміністративне судочинство здійснюється адміністративними судами та в окремих випадках місцевими судами, як адміністративними судами; 3) адміністративне судочинство захищає права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування; 4) юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення; 5) правосуддя в адміністративних судах здійснюється на засадах верховенства права, законності, рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитив-

ності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, гласності і відкритості адміністративного процесу; 6) особливий порядок доказування органами державної влади та органами місцевого самоврядування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності; 7) особливий порядок надання доказів органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Із наведених ознак, адміністративне судочинство можна визначити як передбачену Законом України “Про судоустрій України”, форму реалізації судової влади у сфері публічно-правових відносин, у порядку, визначеному КАСУ, направлену на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, вирішення спорів між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, а також спорів, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Слід зазначити, що в адміністративному судочинстві провідна роль відведена суду, однак адміністративний процес не може виникнути сам по собі. Так, для відкриття провадження у справі необхідно подання позовної заяви, що може бути здійснено лише позивачем.

Також згідно ч. 2 ст. 123 КАСУ, головуєчий у судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи. Разом з тим, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду, а відповідач має право визнати позов. У таких випадках суд зобов'язаний розглянути відповідні заяви сторін і прийняти відповідне рішення, а тому не можна говорити про адміністративне судочинство як діяльність виключно суду. Це саме стосується експерта, перекладача тощо.

Узагальнюючи визначення понять “функції права” та “адміністративне судочинство” можна прийти до висновку про те, що за допомогою функцій адміністративного судочинства реалі-

зуються його цілі та завдання. Також функції адміністративного судочинства нерозривно пов'язані із принципами судочинства, адже останні є стрижнем, основним орієнтиром у діяльності суду. Як вірно відзначає Р.З. Лівшиць, принципи пронизують процес реалізації права [9, с. 200]. Принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, настанови, як становлять моральну та організаційну основу виникнення, розвитку та функціонування права [10, с. 4]. Функції адміністративного судочинства напряду залежать від принципів, оскільки вони визначають умови та напряду діяльності адміністративного суду.

До принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах відноситься верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, обов'язковість судових рішень (ст. 7 КАСУ).

Завданням адміністративного судочинства є захист 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 на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ).

Враховуючи наведене, функції адміністративного судочинства можна визначити як врегульовану нормами КАСУ діяльність суду, як органу державної влади і всіх суб'єктів адміністративного судочинства, направлена на виконання поставлених завдань адміністративного судочинства за допомогою процесуальних засобів, передбачених законодавством.

Виходячи із змісту КАСУ, завдання адміністративного судочинства, можна виділити як загальні функції, які притаманні праву в цілому, так і інші функції, які властиві судовій владі взагалі та адміністративно-процесуальному праву зокрема.

Отже, функції адміністративного судочинства можна класифікувати за ступенем впливу: 1) загально-правові функції (регулятивна, охоронна, виховна, інформаційна, орієнтаційна); 2) функції судової влади (забезпечення захисту гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і

держави; здійснення правосуддя; забезпечення дотримання принципу "стримання і противаги" законодавчою, виконавчою та судовою владою; контроль за дотриманням положень ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України тощо); 3) функції адміністративного судочинства (захист 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; нормоконтроль; формування єдиної судової практики Верховним Судом України, шляхом прийняття постанов Пленуму Верховного Суду України з певних питань; розгляд адміністративної справи протягом розумного строку; прийняття законного і обгрунтованого судового рішення; здійснення апеляційною та касаційною інстанціями контроль-но-наглядових функцій тощо). Також функції адміністративного судочинства можна класифікувати за колом осіб, на яких здійснює вплив судове рішення в адміністративній справі: функції прямого впливу (рішення адміністративного суду стосується осіб, які беруть участь в адміністративній справі); функції непрямого впливу (рішення адміністративного суду здійснює вплив на осіб, які не беруть участь в адміністративній справі). Ще одним критерієм поділу функцій є коло суб'єктів адміністративного судочинства: функції суду в адміністративній справі; функції сторін в адміністративній справі; функції третіх осіб в адміністративній справі; функції представників в адміністративній справі; функції інших учасників адміністративного процесу.

Наступним критерієм класифікації функцій адміністративного судочинства є функції суду за інстанційністю: функції місцевого суду; функції апеляційного суду; функції касаційного суду.

Окремо необхідно виділити функції судової влади в особі голови суду, який здійснює організаційно-розпорядчі функції (на підставі акта про призначення на посаду судді чи обрання суддею безстроково або припинення повноважень судді видає відповідний наказ, приймає на роботу і звільняє працівників апарату суду, присвоює їм ранги державного службовця у встановленому законом порядку, застосовує щодо них заохочення та накладає дисциплінарні стягнення, організовує ведення судової статистики тощо) та представницькі функції (представляє суд у зносинах з іншими ор-

понад державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та організаціями).

Особливе місце займає функція нормоконтролю, яка виокремлює адміністративне судочинство серед інших процесів. Дана функція характерна лише для адміністративних судів, оскільки лише вони розглядають справи щодо законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим, законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Покладання функції нормоконтролю на адміністративні суди є великою довірою з боку держави, яка розраховує на неупереджений, всебічний і повний розгляд адміністративної справи.

Висновок. Слід зазначити, що функції адміністративного судочинства відіграють важливу роль у захисті 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, тому що саме через функції реалізуються основні завдання КАСУ. Подальше вивчення проблеми застосування КАСУ, зокрема реалізації його функцій, дозволить під-

вищити ефективність дії адміністративного судочинства в майбутньому.

Список літератури

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2006. – 656с.
2. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. – Волгоград: Высшая следственная школа, 1974. – 151 с.
3. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – 768 с.
4. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 688 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України. – Офіційний вісник України. – 2005. – №32 (26.08.2005). – ст. 1918.
6. Адміністративне судочинство в Україні: Книга перша. Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). (Серія "Реформа судів України"). – Харків: Консум, 2002. – 176 с.
7. Руденко А.В. Автореф. ...дис. канд. юрид. наук / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 20 с.
8. Кузьменко О. Міркування про природу адміністративного процесу // Право України. – 2007. – № 3. – С. 12-15.
9. Лившиц Р.З. Теория права. Учебник – М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.
10. Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. – 2000. – № 3. – с. 4-16.

Стаття надійшла до редколегії 4 червня 2009 року.

Рекомендована до опублікування у «Віснику» науковим редактором П.С. Пацурківським.

A.A. Butyrskiy

Functions of the administrative legal proceeding: concept and kinds

Summary

In article is revealed essence of the notion function administrative proceedings. The Author is given own determination of the notion "administrative proceedings" and is determined his signs. Also, the author offers the own categorization a function administrative proceedings with using of such criterion: on level; on circle of the persons, on which realizes the influence judicial decision in administrative deal; on circle subject administrative proceedings; on location.

A.A. Бутырский

Функции административного судопроизводства: понятия и виды

Аннотация

В статье раскрыты сущность понятия функций административного судопроизводства. Автором дано собственное определение понятия "административное судопроизводство" и определены его признаки. Также автор предлагает собственную классификацию функций административного судопроизводства с применением таких критериев: за степенью влияния; за кругом лиц, на которые осуществляется влияние судебное решение в административном деле; за кругом субъектов административного судопроизводства; за инстанционностью.