

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 14 (27)

Суми – 2019

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i14.p115>

## СИСТЕМА ТА ДИНАМІКА ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПОРІВ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ



*Осіпова Олена Олександрівна,  
суддя Сумського окружного адміністративного суду,  
аспірантка Навчально – наукового інституту права,  
Сумський державний університет*

Стаття присвячена дослідженню функціонального змісту адміністративного судочинства на основних стадіях судового процесу під кутом зору вирішення спорів з надання адміністративних послуг. Підкреслюється важливість функціонального підходу до регулювання процесуальних правових відносин. Розглянута система з основних та додаткових процесуальних функцій та їх динаміка на кожній стадії судового розгляду зазначеної категорії справ. До основних функцій автор відносить регулюючу, охоронну та виховну (превентивну). Вони є незмінними в процесі судового розгляду справи в адміністративному суді і виражають саму суть правосуддя. Додаткові функції мають свою динаміку: вони доповнюють чи змінюють одна одну при розгляді судом спору, а деякі з них виникають або припиняють свою дію на певній стадії судового процесу. У відповідності зі структурою діючого КАС України до основних стадій судового процесу автором віднесено: 1) відкриття та підготовка судом адміністративного провадження; 2) розгляд справи по суті; 3) перегляд судового рішення; 4) розгляд судом процесуальних питань, пов'язаних з виконанням судових рішень. Доводиться, що на першій стадії судового процесу суд виконує контрольну, забезпечувальну та організаторську функції. На другій стадії судового процесу суд виконує пізнавальну та оціночну функції. На третій стадії судового процесу для діяльності всіх судів, що мають право переглядати судові рішення, характерні організаторська та ревізійна функції. І, нарешті, на четвертій завершальній стадії судового процесу суд виконує організаційну та контрольну функції. На основі системного аналізу процесуальних функцій робиться висновок про необхідність посилення ролі суду в процесі урегулювання спору до початку його розгляду по суті та примирення сторін на стадії судового розгляду, що забезпечить економію часу та фінансових затрат на вирішення спору з надання адміністративних послуг. Крім того потребує посилення каральна процесуальна функція суду в тих випадках, коли судом буде встановлено явне грубе порушення закону з боку владного суб'єкта надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративне судочинство, процесуальні функції.

**Osipova O. O. The system and dynamics of administrative justice functions during the consideration of administrative service disputes.** The system of basic and additional procedural functions and their dynamics at each stage of the trial of administrative service disputes is considered. The author assigns the main functions to the regulating, guarding and educational (preventive). They are unchanged in the trial of the case in the administrative court and express the very essence of justice. Thus additional functions have their own dynamics: they complement or change each other when considering a dispute by a court, and some of them arise or cease to operate at a certain stage of the trial. In accordance with the structure of the existing CAS Ukraine to the main stages of the trial, the author

attributes: 1) the opening and preparation by the court of administrative proceedings; 2) the consideration of the case on the merits; 3) review of the court decision; 4) consideration by the court of procedural issues related to the execution of court decisions. It turns out that at the first stage of court proceedings the court performs control, provision and organizing functions. At the second stage of the trial, the court carries out cognitive and appraisal functions. At the third stage of the trial, the functions of all the courts having the right to review court decisions are characteristic of organizational and audit functions. And finally, at the fourth final stage of the trial, the court carries out organizational and controlling functions. On the basis of the systematic analysis of procedural functions, it is concluded that there is a need to strengthen the role of the court in the process of resolving the dispute before the commencement of its review in substance and the parties are reconciled at the trial stage, which will save time and financial costs on resolving the dispute over the provision of administrative services. In addition, the punitive procedural function of the court needs to be strengthened in cases where the court will establish a clear gross violation of the law by the government entity providing administrative services.

Key words: administrative services, administrative justice, procedural functions.

Актуальність дослідження. Категорія « функція права » є однією з фундаментальних в теорії права. Від розуміння змісту цього поняття, його місця і ролі в правовому регулюванні суспільних відносин залежить побудова системи тої чи іншої галузі права, знаходить своє вираження соціальне призначення правових інститутів. Визнання пріоритету прав і свобод людини, закріплення їх в Конституції та законах України призвело до запровадження адміністративного судочинства та прийняття відповідного процесуального законодавства (КАС України) [1].

Процес запровадження європейських стандартів судочинства потребує належного наукового супроводження. Саме цим пояснюється інтерес наших науковців до вивчення судової практики та теоретичного дослідження особливостей реалізації процесуальних функцій адміністративного судочинства. В цьому контексті особливий інтерес становить проблема підвищення ефективності судової діяльності з розгляду спорів з питань надання адміністративних послуг. Розширення спектру адміністративних послуг, що надаються в Україні, супроводжується розвитком теорії адміністративного права і відповідного законодавства, базовим в якому є Закон України «Про адміністративні послуги» [2], в тому числі норм адміністративного судочинства. Ключовими моментами у цьому процесі є відхід від принципів беззаперечного підпорядкування громадянина державі і абсолютного розсуду державних чиновників у відносинах суб'єктів владних повноважень з фізичними чи юридичними особами та перехід до цивілізованих рівноправних партнерських відносин за схемою «виконавець – споживач» у рамках і за процедурою, де чітко визначені законом права та обов'язки сторін і надаються можливості суб'єкту звернення оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність

органу публічної влади, який надає адміністративні послуги. Зазначений підхід забезпечує попередження зловживань і зменшення корупційних ризиків з боку посадових осіб суб'єктів публічної влади та гарантує судовий захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг. Зазначені обставини обумовлюють актуальність обраної теми дослідження.

Постановка проблеми. Не зважаючи на всю важливість зазначеної проблеми, в процесуальному законодавстві (КАС України) прямо не згадуються процесуальні функції адміністративного судочинства, не акцентована увага на особливостях їх динаміки та реалізації в процесі судового розгляду. Вчення про функції адміністративного судочинства залишається надбанням теорії адміністративного процесу і не знаходить належного висвітлення в підручниках з адміністративного судочинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням даної проблематики займалися такі вчені адміністративісти, як О. М. Бандурка, М. М. Тищенко, І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Е. Ф. Демський, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник, О. В. Кузьменко, Е. Г. Лукьянова, А. І. Миколенко та інші. Зокрема окремі питання теорії функцій адміністративного судочинства розглянуто в працях С.В. Ківалова, В.Р. Щавінського, Т.О. Гуржій., Т.А. Радчук та інших. Але особливості реалізації функцій адміністративного судочинства у їх динаміці на кожній стадії судового розгляду такої категорії справ як спори з надання адміністративних послуг (специфічний предмет розгляду – адміністративна послуга) залишаються недостатньо дослідженими і потребують наукового системно – структурного аналізу.

Автор статті ставить за мету розкрити сутність категорії «процесуальна функція адміністративного судочинства», проаналізувати систему таких функцій та класифікувати їх за основними критеріями, дослідити динаміку їх взаємодії та розвитку на окремих стадіях судового провадження, виявити особливості їх дії при розгляді спорів з надання адміністративних послуг, визначити слабкі місця в правовому регулюванні зазначених процесуальних відносин і запропонувати зміни до чинного законодавства, що, на його думку, дасть змогу більш ефективно реалізувати ту чи іншу процесуальну функцію на кожній стадії судового розгляду спорів з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. В тлумачних словниках як української, так і російської мов, а також іншомовних слів наводиться декілька значень слова «функція», серед яких ключовими для застосування у правових теоріях є такі як «обов'язок, коло діяльності, призначення, роль». [3, с.653; 4, с.789; 5, с.543]. В шеститомній академічній Юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка відсутнє визначення поняття «функція права», що зайвий раз свідчить про недостатню увагу науковців до розробки цього питання.

В загальній теорії права домінують три підходи до визначення змісту поняття «функція права»: в першому випадку під ним розуміють соціальне призначення права, в другому випадку – напрям правового впливу на суспільні відносини, а в третьому – те і інше разом взяте. Так, Т.Н. Радко та В.А. Толстик визначають функцію права як «зумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу на суспільні відносини», що не викликає заперечень [6, с.412]. Слід зауважити, що всі названі підходи рівноцінні, оскільки спрямовують правові норми на досягнення поставлених перед ними соціально значущої мети та завдань.

В.Р. Щавінський в одній із своїх наукових праць вказує, що під функціями адміністративної юстиції розуміються основні напрями діяльності (впливу, розвитку) адміністративної юстиції щодо суб'єктів суспільних відносин, але яких саме суб'єктів, не пояснює [7, с.132]. Отже, можна зробити висновок, що процесуальна функція - це напрям впливу на суспільні правовідносини у сфері публічної влади для досягнення бажаних суспільно корисних (позитивних) результатів шляхом реалізації судом та учасниками судового процесу процесуальних норм, встановлених КАС України, у відповідності з принципами та завданнями адміністративного судочинства.

Функції права прийнято ділити на загально-соціальні (економічну, політичну, комунікативну, екологічну) та спеціально-юридичні (регулятивну, охоронну, оціночну, виховну).

З точки зору внутрішньої побудови системи права його функції поділяються на загально-правові, міжгалузеві, галузеві та окремих правових інститутів і норм права. Науковці також розмежовують функції матеріального та процесуального права, зокрема адміністративного права та адміністративного судочинства. Треба зауважити, що такий підхід стосовно адміністративного законодавства носить штучний характер, оскільки воно, як правило, поєднує в одному нормативному акті як матеріальні, так і процесуальні норми (наприклад Кодекс України про адміністративні правопорушення).

В нашому дослідженні буде йти мова про процесуальні функції адміністративного судочинства при розгляді спорів з надання адміністративних послуг. Предметом дослідження тут будуть виступати процесуальні галузеві функції та функції окремих процесуальних правових інститутів та норм. При цьому необхідно зробити декілька попередніх зауважень. По-перше, досліджуючи особливості реалізації процесуальних функцій адміністративного судочинства слід не забувати про їх нерозривний зв'язок з принципами, метою, завданнями та гарантіями названого виду судочинства. Діючи разом, вони забезпечують бажане у даному суспільстві регулювання правових відносин у відповідності з прийнятими стандартами прав і свобод людини. По-друге, реалізація загальних процесуальних функцій адміністративного судочинства можлива тільки шляхом належного використання судом та учасниками процесу, а також особами, які йому сприяють, наданих законом повноважень. В той же час кожен з них виконує свою властиву йому функцію.

В даній статті будуть розглянуті процесуальні функції суду на основних стадіях судового процесу при розгляді спорів з надання адміністративних послуг. Від належного виконання судом своїх функцій залежить досягнення основної мети адміністративного правосуддя – справедливого вирішення публічно – правових спорів (правових конфліктів).

В юридичній літературі серед спеціально-юридичних функцій адміністративно-процесуального права звичайно виділяють регулятивну та охоронну функції (Гуржій ) [8, с.126]. Разом з тим існують точки зору, автори яких налічують більше функцій. Так, С.В. Ківалов виділяє дві основні функції адміністративного судочинства: охоронну і гарантуючу та дві

допоміжні: стимулюючу і контрольну [9, с.12-15]. Очевидно, що контрольна функція в більшій мірі властива адміністративному судочинству ніж іншим формам здійснення правосуддя. Р.В. Щавінський у вже цитованій вище роботі називає дев'ять функцій адміністративного судочинства: зовнішньо-контрольна, суспільно-державно збалансовуюча, людино центристська, продержавницька, правоохоронна, правовиховна, правотворча, наукова та правовідновлююча [7, с.132].

Автор даної статті поділяє думку тих науковців, які вважають, що адміністративне судочинству в цілому притаманні такі процесуальні функції як регулююча, охоронна та виховна (превентивна). Ці функції доцільно вважати основними. На різних стадіях адміністративного провадження в суді вони доповнюються іншими допоміжними функціями, які можна назвати додатковими. Основні процесуальні функції є незмінними в процесі судового розгляду справи в адміністративному суді і виражають саму суть правосуддя. Додаткові функції мають свою динаміку: вони доповнюють чи змінюють одна одну при розгляді судом спору, а деякі з них виникають або припиняють свою дію на певній стадії судового процесу. Тому перед тим як перейти до аналізу динаміки функцій адміністративного провадження, визначимося зі змістом поняття стадія судового процесу.

Треба зауважити, що в науці адміністративного судочинства існують різні підходи до вирішення питання щодо поділу його на стадії. Так, в одному з навчальних посібників проводиться умовний поділ провадження в адміністративному суді на п'ять основних складних за своїм змістом стадій, кожна з яких в свою чергу має свої, так би мовити, відносно самостійні етапи (при повному позовному провадженні). До них в посібнику віднесено: 1) порушення провадження в адміністративному суді; 2) розгляд адміністративної справи; 3) прийняття рішення; 4) перегляд судового рішення; 5) виконання рішення адміністративного суду [10, с.98]. До недоліків наведеної класифікації можна віднести те, що з першої стадії випадає підготовка судом справи до розгляду, включаючи попередній розгляд справи. Крім того, видається зайвим виділення в окрему стадію прийняття рішення, оскільки ця процесуальна дія входить до стадії розгляду справи по суті і є логічним завершальним етапом цієї стадії.

Отже, відповідно до структури діючого КАС України до основних стадій судового процесу логічно віднести наступні: 1) відкриття та підготовка судом адміністративного провадження; 2) розгляд справи по суті; 3) перегляд судового

рішення; 4) розгляд судом процесуальних питань, пов'язаних з виконанням судових рішень. Можливий і більш узагальнений поділ судового процесу на три укрупнених стадії: на процесуальні дії, які вчиняються до відкриття провадження у справі, під час судового розгляду і перегляду справи, при вирішенні судом питань, пов'язаних з виконанням судових рішень. Але перевагу слід віддати першому варіанту поділу адміністративного провадження в суді на чотири стадії, що дозволяє більш детально розглянути реалізацію процесуальних функцій у їх динаміці.

На першій стадії судового процесу суд виконує контрольну, забезпечувальну та організаторську функції. Він перевіряє наявність підстав та дотримання формальних вимог щодо змісту та оформленню звернення до суду, визначає підсудність справи в порядку, передбаченому статтями КАС України, а також вживає заходів до забезпечення доказів при наявності відповідних підстав в порядку, передбаченому ст.114 КАС України, проводить підготовче провадження, в якому вирішує питання організації судового процесу в порядку, передбаченому статтями 173 – 183 КАС України. Крім того, до початку розгляду справи по суті суд виконує медіаційну функцію щодо урегулювання спору (ст.184 КАС України). На другій стадії судового процесу (розгляд справи по суті) суд виконує пізнавальну та оціночну функції, що полягають у з'ясуванні обставин справи та дослідженні доказів, надає їм правову оцінку, приймає і оголошує своє рішення. На цій вирішальній стадії судового процесу вирішується по суті правовий спір. На третій стадії судового процесу для діяльності всіх судів, що мають право переглядати судові рішення, характерні організаторська та ревізійна функції. І, нарешті, на четвертій завершальній стадії судового процесу суд виконує організаційну та контрольну функції, але вже щодо виконання судового рішення, для чого він наділений відповідними процесуальними повноваженнями. Ст. 144 КАС України наділяє суд правом застосовувати заходи процесуального примусу (попередження, видалення із залу судового засідання, тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, привід, штраф) за неправомірну поведінку під час розгляду справи з боку учасників процесу та інших осіб. В таких випадках є підстави говорити про те, що суд виконує каральну функцію з метою спонукати порушників до належного виконання процесуальних дій

Висновки. Сказане вище щодо системи та динаміки функцій адміністративного судочинства справедливе і для розгляду спорів, пов'язаних з наданням адміністративних послуг. До

особливостей розгляду таких спорів відноситься правило, за яким врегулювання спору за участі судді не допускається у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (ст.264 КАС України). Проте таке обмеження не можна вважати виправданим. Навпаки, медіаційна функція суду потребує посилення. Урегулювання спору, примирення сторін за активної участі судді економить час, фінансові затрати сторін та держави і потребує подальшого розвитку відповідних норм КАС України, особливо тих, що регулюють вирішення спорів, пов'язаних з наданням адміністративних послуг.

Крім того, потребує посилення каральна процесуальна функція суду, а саме, якщо суд встановить явне грубе порушення закону з боку владного суб'єкта надання адміністративних послуг, він повинен мати право в рішенні, яким

задовольняються вимоги позивача, притягти до відповідальності посадову особу суб'єкта владних повноважень, яка порушила закон. Зокрема, у випадку першого порушення закону суд вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень направити його посадову особу на підвищення кваліфікації, а у разі систематичного порушення закону і прав суб'єкта звернення за отриманням адміністративних послуг – зобов'язати суб'єкта надання адміністративних послуг (орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, суб'єкта державної реєстрації) провести дострокову атестацію посадової особи для становлення відповідності займаній посаді. Такий підхід однозначно підвищить відповідальність і самодисципліну названих осіб, в тому числі і працюючих у Центрах надання адміністративних послуг, за прийняте ними рішення. Ніщо так не розбещує посадову особу як впевненість у власній безвідповідальності.

#### Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року №2747-IV. База даних»Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2747-15>
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. База даних»Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/5203-17>
3. Словник української мови, т.10. –Т-Ф. - Вид. «Наукова думка». –К., 1979. - 658с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – Изд. 10-е, стереотип. – Под ред.. проф.. Н.Ю.Шведовой. –М.: «Сов. Энциклопедия», 1973. - 846 с.
5. Словарь иностранных слов. – 12-е изд., стереотип. – М.: Рус. Яз., 1985. – 608с.
6. Радько Т.Н., Толстик В.А. Категория «Функция права в юридической науке» // Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия. Учебное пособие. — М., 1998, — 944 с.
7. Щавінський В.Р. Основні риси та функції адміністративної юстиції / В.Р. Щавінський // Часопис Київського університету права, 2013/3. - С.130-134.
8. Гуржій Т. О. Система функцій адміністративно – процесуального права України / Т.О.Гуржій // Вісник Запорізького національного університету. - №2(1). – 2012. – С.124 – 129.
9. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В.М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю .П. Аленін [та ін.] ; МОН України, НУ «ОЮА». – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 71. – С. 7-19.
10. Адміністративне процесуальне право: Навч. посібник/ кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. – Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. – 320 с.