

УДК 342.9

ФУНКЦІЇ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ, АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ (ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА)

Неля ГУТЬ,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

У статті розкрито специфіка використання в юридичній науці термінів «функції судової гілки влади», «функції адміністративних судів» та «функції адміністративного процесу». Проводиться порівняльна характеристика змісту цих понять. Зазначається, що в науковій літературі дуже часто ці поняття ототожнюються, що впливає на результати наукових досліджень та спотворює сприйняття правової дійсності. Функції адміністративних судів характеризують цільову спрямованість діяльності місцевих загальних судів, окружних, апеляційних адміністративних судів та Верховного Суду з адміністративних справ. Функції ж адміністративного процесу розкривають цільове призначення такої форми діяльності адміністративних судів, як адміністративний процес. Саме тому кількість та найменування функцій, які реалізують адміністративні суди та адміністративний процес, суттєво різняться між собою.

Ключові слова: адміністративний процес, функція як категорія адміністративного права, функції адміністративних судів, функції адміністративного процесу.

ADMINISTRATIVE COURTS FUNCTIONS AND ADMINISTRATIVE PROCESS FUNCTIONS (COMPARATIVE CHARACTERISTICS)

Nelia HUT,

Candidate of Law Sciences,
Associate Professor of the Department of Constitutional Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article describes the specificity of the use of the terms “functions of the judiciary”, “functions of administrative courts” and “functions of administrative process” in legal science, as well as comparative characterization of the content of these concepts. It is noted that in the scientific literature, these concepts are often identified, which affects the results of scientific research and distorts the perception of legal reality. The functions of the administrative courts characterize the purposeful activity of the local general courts, district, appellate administrative courts and the Supreme Administrative Court. The functions of the administrative process reveal the purpose of such a form of activity of administrative courts as the administrative process. That is why the number and naming of the functions performed by the administrative courts and the administrative process differ significantly.

Key words: administrative process, function as a category of administrative law, functions of administrative courts, functions of administrative process.

FUNȚIILE SISTEMULUI JUDICIAR, ALE INSTANȚELOR ADMINISTRATIVE ȘI ALE PROCESULUI ADMINISTRATIV (CARACTERISTICĂ COMPARATIVĂ)

REZUMAT

Articolul descrie specificul utilizării termenilor „funcții ale sucursalei judiciare”, „funcții ale instanțelor administrative” și „funcții ale procesului administrativ” în știința juridică, precum și caracterizarea comparativă a conținutului acestor concepte. Se observă că în literatura științifică, aceste concepte sunt adesea identificate, ceea ce afectează rezultatele cercetărilor științifice și denaturează percepția realității juridice. Funcțiile instanțelor administrative caracterizează activitatea cu scop a instanțelor generale locale, a districtelor, a instanțelor administrative de apel și a Curții administrative supreme. Funcțiile procesului administrativ dezvăluie scopul unei astfel de forme de activitate ale instanțelor administrative precum procesul administrativ. De aceea, numărul și denumirea funcțiilor îndeplinite de instanțele administrative și procesul administrativ diferă semnificativ.

Cuvinte cheie: proces administrativ, funcționează ca o categorie de drept administrativ, funcții ale instanțelor administrative, funcții ale procesului administrativ.

Постановка проблеми. У теорії держави та права, конституційному і адміністративному праві пропонується велика кількість думок щодо функцій судової влади, функцій суду як елементу системи судової гілки влади, а також стосовно функцій юридичного процесу, одним із видів якого є адміністративний процес.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що майже всі науковці згодні, що правосуддя є функцією судової гілки влади, а також однією із основних функцій судів. Стосовно ж інших функцій судової гілки влади та судів завжди точаться дискусії та пропонуються суперечливі думки. Це негативно позначається на дослідженнях

функції юридичного процесу та безпосередньо функції адміністративного процесу. В одних випадках відбувається повне ототожнення функцій судової гілки влади, судів та юридичного процесу, а в інших – наводяться аргументи щодо необхідності розмежування функцій, які реалізує судова гілка влади в цілому, та функцій, які реалізує окремий суд чи юридичний процес.

Стан дослідження. Загальні підходи до визначення функцій судової гілки влади, судів, юридичного процесу та адміністративного процесу розкриваються у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.О. Лазаревої, О.М. Миколенко, Е.М. Мурадян, І.Л. Петрухіна, Ю.В. Пирожкової, С.А. Шейфера, В.О. Яблокова та інших вчених. Разом з тим, єдина точка зору на критерії класифікації, а також співвідношення функцій адміністративних судів та адміністративного процесу, відсутня в юридичній літературі.

Мета та завдання статті. Важливим є аналіз думок науковців, які розглядають функції судової гілки влади, судів та юридичного процесу, особливо в контексті визначення функцій адміністративного процесу. Отже, порівняльна характеристика функцій адміністративних судів та адміністративного процесу буде корисною для розвитку уявлень про функції адміністративного процесу в теорії адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Функції судової гілки влади в науковій літературі. Визначення системи функцій адміністративного процесу неможливе без аналізу та характеристики функцій адміністративного суду, а їх порівняльна характеристика дасть можливість визначитись зі сферами використання цих категорій адміністративного права і процесу.

Як правило, в юридичній літературі кожен вчений пропонує своє бачення функцій, які виконує судова влада. Наприклад, В.О. Лазарева в одній із своїх праць стверджує, що функція судової влади – це захист прав людини [1, с. 32]. Але з таким підходом важко погодитись. Система адміністративно-юрисдикційних органів, які вправі припиняти порушення та адміністративної відповідальності, складається не тільки з судів, а й з чисельних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Всі вони теж реалізують функцію захисту прав людини. Очевидним є висновок, що функція захисту прав людини притаманна не тільки судовій гілці влади, вона може реалізовуватись і іншими органами держави та місцевого самоврядування. У іншій праці, яка була написана пізніше, В.О. Лазарева стверджує: «<...> єдиною функцією судової влади є вирішення соціально-правових конфліктів, захист і відновлення порушених прав» [2, с. 16]. Тобто думки вченої кардинально змінилися, адже вона суттєво розширила зміст головної функції судової влади. Проте кожна функція має свою цільову спрямованість, тому ми вважаємо, що В.О. Лазарева виділяє не одну, а три самостійні функції судової влади: 1) вирішення соціально-правових конфліктів; 2) захист прав; 3) відновлення порушених прав.

С.А. Шейфер і В.О. Яблоков обґрунтовують необхідність виділення двох видів функцій судової влади: 1) здійснення правосуддя; 2) юрисдикційний контроль [3, с. 198]. І.Л. Петрухін теж наполягає, що судова влада реалізує два види функцій – вирішення соціально-правових конфліктів і встановлення юридичних фактів шляхом здійснення правосуддя в формах судочинства (цивільного, кримінального тощо) [4, с. 86]. Більш розгорнуту класифікацію функцій судової влади запропонував В.О. Попелюшко. Він пропонує виділяти такі функції: 1) функцію правосуддя; 2) функцію конституційного контролю; 3) контрольну функцію; 4) дозвільну функцію; 5) організаційну функцію;

6) кадрову функцію; 7) інформаційно-статистичну функцію; 8) роз'яснювальну функцію; 9) функцію звернення до виконання рішень суду і контролю за їх виконанням та інші функції, пов'язані з кримінальним правосуддям [5].

На відміну від попередніх науковців Е.М. Мурадян запропонувала класифікацію не функцій судової гілки влади, а функцій правосуддя. До таких функцій вона відносить: 1) аналітично-дослідницьку; 2) попереджувальну; 3) контрольну (функцію судового контролю); 4) функцію узгодження інтересів учасників судової справи; 5) забезпечувальну функцію; 6) конструктивно-дозвільну функцію [6, с. 147–148]. Іноді правосуддя розглядається не як функція судової гілки влади, а як форма її здійснення. Наприклад, В.О. Ржевський та Н.М. Чепурнова серед форм здійснення судової влади виділяють: 1) правосуддя; 2) нагляд за судовою діяльністю; 3) судове управління; 4) судовий контроль за виконавчою владою; 5) судовий конституційний контроль [7, с. 96–98]. Як бачимо, поняття «функція судової влади» підміняється поняттям «форма здійснення судової влади».

Цікаво, що науковці, пропонуючи свої системи функцій судової гілки влади чи правосуддя, не завжди розкривають зміст виділених функцій та не завжди озвучують критерії, за якими класифікація функцій проводилась. Тобто чітко вивірені наукові підходи, як правило, відсутні, а переважають суб'єктивні уявлення про судову владу, правосуддя та юридичний процес.

Ключові питання визначення функцій судової гілки влади. Яскраво видно, що кожен науковець по-різному розглядає поняття «правосуддя» та «судова влада», тому пропонує класифікації функцій судової влади, в яких можна виділити такі ключові позиції.

По-перше, одночасно охоплюються як внутрішньо-організаційні аспекти діяльності суду (наприклад, при виділенні організаційної, кадрової чи інформаційно-статистичної функцій), так і зовнішні прояви судової гілки влади (наприклад, здійснення правосуддя, захист прав особи тощо). Внутрішньоорганізаційні аспекти діяльності суду можна пов'язати лише з функціями суду як елементу системи судів в Україні. Судова гілка влади є однією з трьох класичних гілок влади, а тому її функції повинні, по-перше, відрізнитись від функцій законодавчої та виконавчої гілок влади, по-друге, розкривати специфіку свого зовнішнього прояву у державі та суспільстві. З огляду на це організаційна, кадрова та інформаційно-статистична функції жодним чином не можуть характеризувати судову гілку влади, її специфіку серед інших гілок державної влади та її зовнішній прояв у державі і суспільстві. Перелічені функції характеризують виключно внутрішні взаємозв'язки, які існують в судовій гілці влади як системі судів України. Судам як елементам системи судової гілки влади доводиться реалізовувати як зовнішні (наприклад, функцію правосуддя, функцію захисту прав осіб тощо), так і внутрішні функції (наприклад, реалізовувати організаційну функцію). З цим погоджується І.Л. Петрухін. Він теж акцентує увагу на тому, що до функцій судової гілки влади безпідставно були віднесені функції, які пов'язані з аналізом статистики, вивченням та узагальненням судової практики. Це, на думку І.Л. Петрухіна, «передумови ефективного здійснення судової влади (аналітична робота апарату судів), а не сама ця влада» [4, с. 86]. Те ж саме зазначає І.Л. Петрухін стосовно кадрової роботи та матеріально-технічного забезпечення судів, вважаючи, що це не функції судової гілки влади, а лише передумови її ефективної реалізації [4, с. 86]. На жаль, науковець не висловив своїх думок щодо можливості розгляду організаційної, кадрової, інформаційно-статистичної функцій як функцій суду.

По-друге, у наукових публікаціях іноді стверджується, що формою реалізації судової влади є не тільки правосуддя. Судова влада проявляє себе і у вигляді встановлення судами фактів, що мають правове значення (за відсутності правового спору). Дійсно, якщо звернутися до положень ЦПК України, то Розділ IV цього нормативно-правового акта якраз і регламентує порядок розгляду судами справ про визнання фізичної особи безвісно відсутньою або оголошення її померлою, про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи тощо. Саме тому І.Л. Петрухін констатує, на що вже зверталась увага, що судова влада реалізує два види функцій – вирішення соціально-правових конфліктів і встановлення юридичних фактів шляхом здійснення правосуддя [4, с. 86]. На жаль, в думках І.Л. Петрухіна є суперечності, адже, з одного боку, він заявляє, що правосуддя – це не єдина форма реалізації судової влади, а з іншого – стверджує, що встановлення юридичних фактів теж відбувається шляхом здійснення правосуддя. Вважаємо, що правосуддя реалізується в судах України виключно через позовне провадження. Всі інші види провадження, які особливо розповсюджені в цивільному процесі, не є за своєю суттю ні юридичним процесом, ні проявом правосуддя. Це види юридичних процедур, які в сучасних історичних умовах розвитку держави реалізують суди, а не органи виконавчої, законодавчої влади чи інші державні органи. Тому ми погоджуємося з І.Л. Петрухіним лише в тому, що судова гілка влади, окрім правосуддя, реалізує також функцію встановлення юридичних фактів. Проте зміст положень КАСУ не дає підстав стверджувати, що функція встановлення юридичних фактів може бути реалізована в рамках адміністративного судочинства, адже ст. 12 КАСУ передбачає, що адміністративне судочинство здійснюється виключно у порядку позовного провадження (загального або спрощеного).

По-третє, у науковій літературі зазначається, що вирішення соціальних конфліктів (тобто здійснення правосуддя) не завжди пов'язане з відновленням прав [4, с. 86]. Ідеться про правосуддя, що здійснюється в кримінальних справах. Також правосуддя вважається реалізованим і у випадках, коли адміністративний суд в результаті розгляду справи повністю відмовив у задоволенні позовних вимог. У такому разі є здійснення правосуддя, але відсутнє відновлення особи в правах, бо суд встановив, що права особи в публічно-правовій сфері не були порушені суб'єктом владних повноважень. Робиться висновок, що відновлення особи в правах не є самостійною функцією судової гілки влади, з чим ми повністю погоджуємося. У такому разі виникає проблема щодо трактування змісту поняття «правосуддя», адже його зміст можна звизити до судового розгляду (як правило, на судовому засіданні) та вирішення справи в порядку і на підставах, передбачених процесуальним законодавством. Тоді поряд з функцією правосуддя можна буде окремо виділити функції захисту прав особи, відновлення прав особи й інші функції судової гілки влади. Якщо ж правосуддя розглядати як судовий розгляд та вирішення справи в порядку і на підставах, передбачених процесуальним законодавством для захисту порушених прав, відновлення прав, покарання особи, що вчинила протиправне діяння, то функція правосуддя буде охоплювати собою захисну, відновлювальну і карну спрямованість діяльності судів України. Цікаву думку стосовно цього (на нашу думку, недостатньо обґрунтовану) висловлює В.М. Лаговський. Автор зазначає, що функція правосуддя є стрижнем судової системи України. Вона здійснюється виключно у судових засіданнях судьями (в деяких випадках і народними засідателями) шляхом розгляду усіх категорій юридичних справ в судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій через здійснення правозастосовної,

нормотворчої, правозахисної та представницької діяльності [8, с. 20]. Тобто В.М. Лаговський уникнув порівняльної характеристики функції правосуддя з правозастосовною, нормотворчою, правозахисною та представницькою функціями судової гілки влади шляхом ствердження, що правозастосовна, нормотворча, правозахисна та представницька функції можуть бути реалізовані судовою гілкою влади виключно шляхом здійснення правосуддя. Це цікавий спосіб уникнення дискусії, але автор так і не відповів на питання про те, чи реалізує судова гілка влади інші функції, окрім здійснення правосуддя.

По-четверте, в науковій літературі зазначається, що немає ніякого контролю як функції судової гілки влади. Вся діяльність, наприклад, з визнання недійсними правових актів, здійснюється у формі правосуддя [4, с. 86]. З таким підходом слід погодитись, адже для вирішення спорів, що виникають у суспільстві, ще багато століть тому були створені цивільні та кримінальні суди, які питаннями контролю за органами державної влади взагалі не переймалися. Інша справа – адміністративні суди та адміністративне судочинство. Про необхідність їх існування заговорили у Європейських країнах саме в аспекті необхідності здійснення контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Адміністративний суд був і залишається єдиним органом, який може здійснити такий контроль на засадах законності та незалежності суду. Отже, контроль за суб'єктами владних повноважень – це функція, яка реалізується не судовою гілкою влади, а адміністративними судами та адміністративним процесом як формою діяльності адміністративних судів.

Таким чином, можна зробити висновок, що судова гілка влади реалізує сьогодні лише дві функції – правосуддя та встановлення юридичних фактів. Функція правосуддя притаманна всім видам юридичного процесу, тоді як функція встановлення юридичних фактів проявляється лише в деяких з них (наприклад, в цивільному процесі). Постійний розвиток процесуальної форми свідчить про те, що функція встановлення юридичних фактів з часом може розповсюдитись на всі інші види юридичних процесів або ж взагалі втратити судовий порядок своєї реалізації. Все залежить як від розвитку суспільних відносин в країні загалом, так і від розвитку процесуальних правовідносин зокрема.

Функції адміністративного суду та адміністративного процесу. Адміністративні суди здійснюють правосуддя у справах, які витікають з публічно-правових спорів. Водночас вони реалізують низку функцій, які проявляються як зовні, так і всередині системи адміністративних судів, а також в межах адміністративного судочинства. Виникає необхідність у класифікації функцій адміністративного суду на три самостійні групи, які дозволяють розглядати його, по-перше, як суб'єкт, рішення якого зачіпають інтереси учасників публічних правовідносин; по-друге, як суб'єкт, який наділений процесуальними повноваженнями в межах адміністративного судочинства; по-третє, як орган держави, який має внутрішню організаційну структуру та реалізує управлінські повноваження. До зовнішніх функцій адміністративного суду можна, наприклад, віднести функцію відправлення правосуддя з адміністративних справ, функцію контролю за суб'єктами владних повноважень, функцію попередження порушень законності тощо. До процесуальних функцій адміністративного суду слід віднести процедурну, консенсуальну, процесуально-забезпечувальну тощо. До управлінських функцій адміністративного суду можна віднести аналітичну, кадрову, матеріально-технічну тощо.

При розгляді функцій адміністративного процесу доводиться користуватися іншими підходами та критеріями. Пояснюється це тим, що адміністративний процес:

а) не є системою адміністративних судів, а тому не виконує функцію правосуддя; б) не реалізує в межах адміністративного судочинства процесуальні повноваження, а тому не реалізує консенсуальну функцію; в) ніяк не пов'язаний з матеріально-технічним забезпеченням адміністративного суду, а тому не реалізує матеріально-технічну функцію. Отже, при характеристиці функцій адміністративного процесу слід керуватися цілями його існування. Саме такий підхід дає можливість говорити про існування охоронної, контрольної, захисної та альтернативної функції як основних функцій адміністративного процесу.

Висновки. Визначення видів функцій адміністративного процесу є сьогодні актуальним питанням у теорії адміністративного права. Головна проблема, яка виникає при визначенні видів функцій адміністративного процесу, полягає у тому, що в цій сфері постійно відбувається підміна понять та безвідповідальне використання наукової термінології. На жаль, функції адміністративного процесу часто в юридичній літературі ототожнюють з функціями судової гілки влади та функціями адміністративних судів.

Судова гілка влади реалізує сьогодні лише дві функції – правосуддя та встановлення юридичних фактів. Функція правосуддя притаманна всім видам юридичного процесу, тоді як функція встановлення юридичних фактів проявляється лише в деяких з них (наприклад, в цивільному процесі). Адміністративні суди реалізують сьогодні три групи функцій: а) зовнішні (функцію правосуддя, функцію попередження порушень законності тощо); б) процесуальні (консенсуальну, процесуально-забезпечувальну тощо); в) управлінські (кадрову, матеріально-технічну тощо). До основних функцій адміністративного процесу слід віднести охоронну, контрольну, захисну та альтернативну.

Список використаної літератури:

1. Лазарева В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара, 1999. 136 с.
2. Лазарева В.А. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики : автореф. дис. ...докт. юрид. наук. Москва, 2000. 32 с.
3. Шейфер С.А., Яблоков В.А. Понятие судебной власти и ее функции. *Проблемы судебной-правовой реформы в России. История и современность*. Самара, 1993. С. 192–198.
4. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. Москва : ООО «ТК Велби», 2003. 720 с.
5. Попелюшко В.О. Правові проблеми організації і функціонування місцевих загальних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Національний університет «Острозька академія», 2004. 247 с.
6. Мурадян Э.М. Судебное право. Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2007. 575 с.
7. Ржевский В.А., Чепурнова Н.М. Судебная власть в Российской Федерации. Конституционные основы организации и деятельности. Москва, 1998. С. 96–98.
8. Лаговський В.М. Правосуддя як основна функція судів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29 (2.3). С. 18–21.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Гуть Нелія Юрїївна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Hut Nelia Yuriiivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv