

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.34>

ЗАХИСНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Гуть Неля Юріївна,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри

конституційного права

(Київський національний університет

імені Тараса Шевченка,

м. Київ, Україна)

У роботі розкрито основні тенденції в науці адміністративного права та процесу стосовно досліджень судового захисту та захисної функції адміністративного процесу. Констатується, що захисна функція адміністративного процесу є малодослідженим правовим явищем в юридичній науці, хоча «захист» як категорія адміністративного процесуального права широко використовується в дослідженнях, присвячених структурі та учасникам адміністративного судочинства. Обґрунтовано думку, що захисна функція адміністративного процесу полягає в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень шляхом розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів із моменту звернення особи до адміністративного суду. Підкреслено, що особливості змісту та реалізації захисної функції розкриваються через аналіз цілей адміністративного процесу, правових засобів їх досягнення та реального результату, що був отриманий внаслідок досягнення поставлених цілей. Зроблено висновок, що в межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу: 1) захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень; 2) корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку. Правовими засобами реалізації захисної функції виступають усі норми адміністративного процесуального законодавства, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів. Результатом же реалізації захисної функції є вирішення правового конфлікту в результаті розгляду публічно-правового спору та винесення адміністративним судом судового рішення. Наявність судового рішення не завжди засвідчує факт реалізації захисної функції, про що яскраво свідчить діяльність Європейського Суду з прав людини за зверненнями громадян України.

Ключові слова: адміністративний процес, функції адміністративного процесу, зовнішні функції юридичного процесу, захисна функція.

PROTECTIVE FUNCTION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS

Hut Nelia Yuriivna,

Candidate of Juridical Sciences,

Associate Professor at the Department

of Constitutional Law

(Taras Shevchenko National University

of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

The paper reveals the main trends in the science of administrative law and process in relation to research on judicial protection and the protective function of the administrative

process. It is stated that the protective function of the administrative process is an underexamined legal phenomenon in legal science, although “protection” as a category of administrative procedural law is widely used in studies on the structure and participants in administrative proceedings. The opinion that the protective function of the administrative process is the protection of rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the subjects of power by considering and resolving public legal conflicts from the moment of the address of the person to administrative court, is justified. It is emphasized that the peculiarities of the content and implementation of the protective function are revealed through the analysis of the goals of the administrative process, the legal means of achieving them and the real result obtained when achieving the set goals. It is concluded that, within the implementation of the protective function, two goals of the administrative process are achieved simultaneously: 1) protection of the rights, freedoms and legitimate interests of persons in the public sphere, including the subjects of power; 2) adjustment of the activity of public administration bodies by operative elimination of the admitted violations on their part. Legal means of implementation of protective functions are all the rules of administrative procedural law, which provide for the procedure for consideration by administrative courts of public law disputes. The result of the implementation of the protective function is the resolution of a legal conflict due to consideration of a public law dispute and the issuance of a court decision by an administrative court. The existence of a court decision does not always indicate the fact of the implementation of the protective function, as evidenced by the activities of the European Court of Human Rights on the appeals of citizens of Ukraine.

Key words: administrative process, functions of administrative process, external functions of legal process, protective function.

Постановка проблеми. Захисна функція адміністративного процесу є малодослідженим правовим явищем в юридичній науці, хоча «захист» як категорія адміністративного процесуального права широко використовується в дослідженнях, присвячених структурі та учасникам адміністративного судочинства. Наприклад, В.В. Середа досліджує в працях особливості захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації шляхом подання публічно-правової скарги [1], Т.В. Новікова – особливості адміністративно-правового забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні [2], О.А. Журавський та О.В. Євсікова – особливості захисту прав суб’єктів податкових правовідносин у порядку адміністративного судочинства [3; 4], О.Є. Смірнова – особливості захисту судами адміністративної юстиції прав природокористувачів [5] та ін. Разом із тим аналіз зазначених вище праць показує, що поняття «захист» використовується в їх назві та змісті як стала категорія адміністративного права і процесу, що не потребує додаткового тлумачення та пояснення. Таким чином, у науковій літературі, попри наявність чисельних праць, що розкривають специфіку захисту прав осіб у порядку адміністративного судочинства, відсутні комплексні дослідження захисної функції як однієї із зовнішніх функцій адміністративного процесу.

Ст. 2 КАСУ підкреслює, що метою адміністративного судочинства є ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб’єктів владних повноважень. Разом із тим окремі автори звертають увагу на невідповідність судових рішень задекларованій в адміністративному процесуальному законодавстві меті адміністративного судочинства. Зокрема, В.В. Середа констатує, що іноді в рішеннях адміністративних судів мотивація судді не відбиває насправді мету адміністративного судочинства, яка передбачає захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади. Вчений пояснює

ситуацію, що склалась на практиці, виключно вадами у правосвідомості суддів адміністративних судів та констатує, що мотивації суддів і рішення, що приймаються на підставі таких мотивацій, ніяк не сприяють захисту прав особи, а, навпаки, перешкоджають позивачеві реалізувати право на судовий захист [1, с. 167–168].

У зв'язку з цим важливим видається аналіз основних підходів до визначення поняття та особливостей реалізації захисної функції адміністративного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні підходи до визначення поняття «судовий захист» та обґрунтування захисної функції адміністративного процесу розкривається в працях О.В. Анпілогова [6], О.А. Журавського [3], О.В. Євсікової [4], Т.В. Новікової [2], А.В. Руденко [7], В.В. Середи [1], О.Є. Смірної [5] та інших вчених. Однак у теорії адміністративного процесуального права відсутні праці, які б розкривали не сам механізм захисту прав особи в межах адміністративного судочинства, а давали б цілісне уявлення про зміст поняття «судовий захист» та «захисна функція».

Отже, визначення особливостей захисної функції адміністративного процесу є важливим для розуміння місця та ролі адміністративного процесу в загальній системі юридичних процесів України.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) здійснити аналіз сучасної наукової літератури щодо судового захисту прав осіб та реалізації захисної функції адміністративного процесу;
- 2) розкрити особливості захисної функції адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасної наукової літератури щодо судового захисту прав осіб та реалізації захисної функції адміністративного процесу показує, що судовий захист сприймається як одна з гарантій забезпечення прав і свобод особи, а тому, на думку більшості науковців, не потребує розкриття свого змісту, функції ж адміністративного процесу взагалі не виділяються як самостійний предмет дослідження в працях, які присвячені тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства та вдосконаленню адміністративного судочинства.

Наприклад, Т.В. Новікова розглядає судовий захист як конституційну гарантію утворення та існування правових, організаційних і матеріально-фінансових умов і засобів діяльності місцевого самоврядування [2, с. 110]. На жаль, такий підхід до сутності судового захисту (тобто як до правової гарантії) відволікає вчену від розкриття специфіки самого судового захисту місцевого самоврядування та зосереджує її увагу на характеристиці правових, організаційних і матеріально-фінансових умовах та засобах діяльності місцевого самоврядування. Наприклад, в одному з підрозділів роботи, який присвячено безпосередньо захисту місцевого самоврядування в адміністративних судах, Т.В. Новікова розповідає про зарубіжний досвід розвитку муніципального права, історію розвитку інституту оскарження в Україні та особливості виникнення адміністративної юстиції в країнах світу [2, с. 154–168]. Можна поставити лише риторичне запитання: «Де ж особливості судового захисту місцевого самоврядування в Україні, на чому акцентує увагу назва дисертаційного дослідження Т.В. Новікової?».

О.А. Журавський на підставі аналізу особливостей адміністративно-правового захисту прав суб'єктів податкових правовідносин стверджує, що судовий захист є одним із найбільш важливих, універсальних та ефективних способів захисту прав суб'єктів податкових правовідносин [3, с. 143–144]. Вчений звертає увагу на те, що «невичерпність змісту прав і свобод, які є предметом захисту в адміністративному суді, зумовила невичерпність способів судового захисту» [3, с. 30], які регламентуються адміністративним процесуальним законодавством. Однак, на думку О.А. Журавського, цей перелік не є вичерпним і суд може прийняти іншу постанову, яка буде гарантувати

дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Із таким підходом погоджуємося, адже в ч. 2 ст. 245 КАСУ, яка дає перелік можливих рішень адміністративного суду за результатами розгляду справи, не зазначається, що цей перелік рішень є вичерпним. Тобто з метою належного захисту прав особи судові рішення може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити відповідно до його компетенції певну дію, навіть якщо закон прямо не покладав на суб'єкта владних повноважень цей обов'язок.

Також О.А. Журавський стверджує, що адміністративне судочинство має забезпечити достатні гарантії судового захисту прав і свобод особи не тільки від протиправної діяльності публічної адміністрації, а й від її діяльності, яка формально, хоча і відповідає вимогам позитивного закону, однак суперечить правовим цінностям справедливості, свободи особи, моралі, гуманізму [3, с. 35]. Виконання цієї вимоги потребує від судді адміністративного суду достатнього рівня професіоналізму. Суддя має чітко розрізняти особливості застосування на практиці принципу законності та принципу верховенства права. До речі, чинний КАСУ у ст. 6 розкриває зміст та особливості реалізації принципу верховенства права, а у ст. 7 закріплює особливості реалізації принципу законності. Для застосування принципу верховенства права під час розгляду справи та прийняття судового рішення не достатньо знати законодавство, необхідно мати знання про право, тобто володіти теорією права. Судді ж судів першої інстанції остерігаються використовувати принцип верховенства права у процесі вирішення справи по суті, адже це потребує додаткових інтелектуальних зусиль та великої кількості додаткового часу. Тому більшість судових рішень є яскравим взірцем реалізації принципу законності, що іноді шкодить та перешкоджає реалізації принципу верховенства права.

Разом із тим у підрозділі, який присвячено особливостям захисту прав платників податків адміністративними судами, О.А. Журавський лише коротенько зупиняється на проблемах адміністративного судочинства щодо вирішення спорів у податковій сфері і переважно зосереджує увагу на аналізі проблем організаційного забезпечення діяльності судів, висвітленні історії реформування судової гілки влади та безпосередньо адміністративних судів, характеристиці системи адміністративних судів в Україні й аналізі певних ризиків щодо створення спеціалізованих податкових судів [3, с. 119–141]. Отже, зміст категорії «судовий захист» не розкривається вченим, хоча широко використовується для пояснення авторських пропозицій та висновків.

О.В. Євсікова теж звертає увагу на особливості судового захисту прав суб'єктів податкових відносин, але розглядає адміністративне судочинство як одну з правових гарантій захисту порушених прав особи в Україні. Тому в науково-дослідній роботі доволі повно розкрита процедура розгляду адміністративними судами спорів у податковій сфері, але відсутні будь-які узагальнення щодо змісту та особливостей поняття «судовий захист» [4, с. 76–132]. Подібні думки висловлює і О.Є. Смірнова. Вчена зазначає: «Адміністративне судочинство є гарантією прав та інтересів особи в царині публічно-правових відносин» [5, с. 78]. Тому автор обмежується в дослідженні тільки висвітленням особливостей процедури розгляду в адміністративних судах спорів за участю природокористувачів, не піддає аналізу поняття «судовий захист» та не розкриває змістовні особливості цього поняття.

Суперечливі думки щодо судового захисту висловлює в своїй роботі А.В. Руденко.

По-перше, автор в одному випадку стверджує, що захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади та місцевого самоврядування

є метою адміністративного судочинства, а в іншому стверджує, що такий захист є завданням адміністративного судочинства [7, с. 26]. Подібне неоднозначне використання термінології породжує сумніви щодо загальної обґрунтованості запропонованих у роботі висновків.

По-друге, А.В. Руденко стверджує, що захист прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб – це лише одне із завдань, що реалізується адміністративним судочинством. Вчений наголошує: «На адміністративні суди також покладено розгляд спорів між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спорів, які виникають із приводу укладання та виконання адміністративних договорів. Це завдання адміністративного суду не суперечить його правозахисній діяльності, але було б корисним більш чітко відобразити в Кодексі адміністративного судочинства України особливості розгляду таких категорій справ» [7, с. 142]. Чинна редакція КАСУ повністю відповідає пропозиціям А.В. Руденко, які висловлювались ним ще у 2005 р. Так, у ст. 2 чинного КАСУ закріплюється, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою захисту прав і свобод особи в публічно-правовій сфері. А.В. Руденко сам підкреслює, що це завдання не суперечить правозахисній діяльності адміністративного суду. Тому вважаємо, що основна мета адміністративного судочинства – це захист прав, свобод та інтересів осіб, які вважають, що їх права, свободи та інтереси були порушені в стосунках із суб'єктами владних повноважень, а серед чисельних завдань адміністративного судочинства, які конкретизують його основну мету, можна виділити і таке, як справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

Треба зазначити, що нині адміністративний процес як форма діяльності судів України набуває важливого значення в питанні забезпечення прав та свобод громадян. Практична цінність адміністративного процесу зумовлена, в першу чергу, його захисною спрямованістю, адже після виникнення правового конфлікту в публічно-правовій сфері саме адміністративний процес через його захисну функцію забезпечує захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Разом із тим захист прав і свобод особи в публічно-правовій сфері завжди супроводжується застосуванням передбачених законодавством способів судового захисту, які, своєю чергою, опосередковано відбиваються на якості та ефективності здійснюваної органами публічної адміністрації діяльності.

Для з'ясування «захисної» суті адміністративного процесу необхідно здійснити аналіз його функціонального призначення.

По-перше, за допомогою адміністративного процесу як однієї з форм діяльності судів України особа в статусі позивача отримує змогу захищати свої законні права та інтереси від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

По-друге, адміністративний процес є не просто однією з форм захисту прав особи в публічно-правовій сфері, а й важливим фактором впливу на діяльність органів публічної адміністрації. Адже в процесі розгляду адміністративної справи суд може винести рішення, наприклад, про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій, визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії тощо. Зазначені способи судового захисту прав осіб свідчать про негативну оцінку адміністративним судом дій суб'єкта владних повноважень. При цьому судові

рішення про застосування певних способів захисту адресовані конкретному компетентному органу, а через нього – конкретній посадовій (службовій) особі.

По-третє, адміністративний процес як форма діяльності судів України передбачає захист прав особи на підставі того, що *особа сама вважає*, що її права були порушені. Наприклад, ч. 1 ст. 5 КАСУ прямо зазначає, що кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, *якщо вважає*, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Це означає, що адміністративний процес забезпечує можливість захисту прав особи з моменту виникнення конфлікту між нею та суб'єктом владних повноважень. При цьому лише в остаточному рішенні адміністративного суду стане відомо, чи були порушені права особи в публічно-правовій сфері. Тобто наявність правового конфлікту не завжди свідчить про наявність реального факту порушення прав і свобод особи, тоді як адміністративний процес надає механізми задоволення потреб особи, яка вважає, що її права були порушені, та захищає суб'єктів владних повноважень від безпідставних звинувачень.

Тобто можна сказати, що в межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу:

- 1) захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень;
- 2) корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку.

Ці цілі можуть бути досягнуті завдяки певного набору правових засобів, які, по суті, забезпечують якість та ефективність реалізації захисної функції адміністративного процесу. Особливість захисної функції адміністративного процесу полягає в тому, що її реалізацію забезпечують всі норми КАСУ, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Результатом же реалізації захисної функції адміністративного процесу є вирішення правового конфлікту, про що свідчать відповідні рішення судових інстанцій. Разом із тим про наявність рішення суду першої інстанції ще не свідчить про факт вирішення правового конфлікту, якщо учасники адміністративного судочинства відповідно до вимог ст. 293 КАСУ подали апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції. Те саме стосується і рішень судів апеляційної та касаційної інстанцій, якщо особа звернулася за захистом своїх прав до Європейського Суду з прав людини. Отже, суди першої інстанції можуть своїм рішенням остаточно вирішити правовий конфлікт у публічно-правовій сфері, якщо жоден з учасників адміністративного судочинства не скористався своїм правом на оскарження судового рішення та залишився задоволеним прийнятим рішенням чи переконався в правильності (законності) прийнятого рішення.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Захисна функція адміністративного процесу полягає в захисті прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень шляхом розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів із моменту звернення особи до адміністративного суду.

2. Особливості змісту та реалізації захисної функції розкриваються через аналіз цілей адміністративного процесу, правових засобів їх досягнення та реального результату, що був отриманий внаслідок досягнення поставлених цілей.

У межах реалізації захисної функції одночасно досягається дві цілі адміністративного процесу:

- захист прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері, в тому числі і суб'єктів владних повноважень;
- корегування діяльності органів публічної адміністрації шляхом оперативного усунення допущених порушень з їх боку.

Правовими засобами реалізації захисної функції виступають всі норми адміністративного процесуального законодавства, які передбачають порядок розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Результатом же реалізації захисної функції є вирішення правового конфлікту в результаті розгляду публічно-правового спору та винесення адміністративним судом судового рішення. Наявність судового рішення не завжди засвідчує факт реалізації захисної функції, про що яскраво свідчить діяльність Європейського Суду з прав людини за зверненнями громадян України.

Список використаних джерел:

1. Серета В.В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2011. 208 с.
2. Новікова Т.В. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 209 с.
3. Журавський О.А. Адміністративна юстиція як правовий інститут захисту прав суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2012. 217 с.
4. Євсікова О.В. Захист податкових правовідносин у адміністративних судах України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний авіаційний університет, Київ, 2012. 193 с.
5. Смірнова О.Є. Захист прав природокористувачів судами адміністративної юстиції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2013. 213 с.
6. Анпілогов О.В. Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2008. 179 с.
7. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 209 с.