

УДК 342.9(477)

**С.В. ПОТАПЕНКО**, Юридична фірма  
«Легіс»

## **СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ ТА ПРОБЛЕМИ ЇХ КЛАСИФІКАЦІЇ**

*Ключові слова:* адміністративний процес, система принципів, класифікація

Кожний принцип здійснення правосуддя в адміністративних справах, закріплений законодавцем у нормах діючого КАС України, виконує своє функціональне призначення в організації та діяльності адміністративних судів. Разом із тим, вони діють не розрізнено, а в певній сукупності, оскільки об'єднані загальною метою – організувати діяльність судових органів, забезпечити належний розгляд адміністративної справи, закріпити належне виконання прав та обов'язків всіх учасників процесу.

Питання щодо визначення системи принципів адміністративного процесу та її класифікації приділяли поставало у вітчизняній науці не тільки за часів радянського періоду, але й після прийняття у 2005 році КАС України. Однак, дискусії з цього приводу так і не призвели до вироблення остаточного та єдиного підходу до цього питання.

В загальному вигляді цьому питанню увагу у своїх роботах такі автори, як А.М. Колодій, О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, В.А. Ржевський, Н.М. Чепурнова, П.М. Рабинович, В.Г. Перепелюк та інші.

З оновленням адміністративно-процесуального законодавства деякі аспекти зазначеної проблеми знайшли своє відображення також у роботах В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна, Н.В. Александрової, В.С. Курінного, В.В. Копейчикова та інших. Незважаючи на це, наукову новизну становить визначення сукупності таких засад, з'ясування їх змісту, класифікації за певними критеріями на під-

ставі узагальнення доктринальних напрацювань останніх років. Дослідження вказаних завдань є метою статті.

Одну з найбільш виважених та обґрунтованих позицій щодо системи принципів адміністративного процесу сформульовано провідними фахівцями в зазначеній галузі права О.М. Бандуркою та М.М. Тищенко, які виділяють наступні принципи: 1) законності; 2) правової рівності; 3) охорони інтересів держави та особи; 4) публічності (офіційного) процесу; 5) об'єктивної істини; 6) гласності процесу; 7) здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; 8) швидкості й економічності процесу; 9) самостійності в ухваленні рішень; 10) неухильності реалізації правової презумпції невинуватості і правомірності дій громадян [1, с.34-35].

Не позбавлена сенсу дефініція системи принципів адміністративного процесуального права С.Т. Гончарука, до якої вчений відносить: законність; об'єктивну (матеріальну) істину; відповідальність посадових осіб за належне (правильне) ведення процесу; офіційність (публічність); відкритість (гласність); охорону прав та інтересів особи і держави; рівність учасників процесу перед законом; національну мову; змагальність сторін; гарантії можливості захисту своїх прав та інтересів; економічність; швидкість і простоту [2, с.83].

Аналогічного підходу дотримуються й інші вітчизняні вчені, фіксуючи в юридичній літературі принципи законності; правової рівності; охорони інтересів особи та держави; офіційності; об'єктивної істини; гласності; здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користування рідною мовою; принцип швидкості й економічності процесу; принцип самостійності в ухваленні рішень; принцип неухильності реалізації правової презумпції невинуватості і правомірності дій громадян [3, с.209; 4, с.479].

На думку В.Г. Перепелюка, в системі принципів адміністративного процесу варто виділяти загально соціальні принципи, загально процесуальні принципи та спеціальні принципи адміністративного процесу. При

цьому до першої групи вчений зараховує принципи: гуманізму, взаємної відповідальності держави і суспільства (людини), законності (верховенство закону), доцільності, справедливості, рівноправності (справжньої самостійності суб'єктів процесуальних відносин), демократизму.

Другу групу принципів складають принципи: об'єктивної істини, публічності (процесуальної владності), самостійності та незалежності органу в прийнятті рішень, змагальності, інстанційності (контролю), усності і безпосередності розгляду справи, охорони інтересів держави та особи, простоти та економічності процесуальної діяльності, поєднання колегіальності та одноособовості.

Під спеціальними принципами адміністративного процесу згаданий автор пропонує розуміти такі принципи, що знаходять своє відображення в тематичних законах, які регулюють управлінську діяльність у відповідних сферах суспільного життя та підзаконних нормативно-правових актах суб'єктів виконавчої влади (окрім Конституції України). Ними є: обмеженість до відомостей (таємність); залучення органу до розгляду справи; дієвості зацікавлених осіб; дійсних можливостей [5, с.92-147].

Схема, якої дотримується В.Г. Переплюк, викликає певну зацікавленість і не позбавлена оригінальності. Спроба систематизувати принципи адміністративного процесу, використовуючи критерій ступеня соціального регулювання, є достатньо перспективним підходом для подальших досліджень зазначеного питання. Проте, запропонована система, на нашу думку, є занадто об'ємною за змістом, а наведені автором спеціальні принципи так чи інакше знаходять своє відображення в ході реалізації як загально соціальних, так і загально процесуальних принципів. Тому, відокремлювати їх в окрему групу не доцільно.

В теорії сучасного адміністративного процесуального права можна зустріти спроби значного розширення системи принципів адміністративного процесу. Прикладом оновлення змісту вказаної системи можна назвати напрацювання вітчизняної юридичної думки

щодо принципу публічності провадження при вирішенні публічно-правових спорів і принципу права на захисника і правову допомогу [6, с.55-59].

Чисельність наведених градацій принципів адміністративного процесу, які були запропоновані вченими ще до прийняття КАС України, дозволяє говорити про те, що їх зміст залежав в значній мірі від підходу тих чи інших авторів до визначення сутності самого адміністративного процесу, його розуміння в широкому або вузькому значенні, бачення його процедурної або адміністративно-юрисдикційної сторін.

На нашу думку, лише з прийняттям у 2005 році вищевказаного кодифікованого акту було чітко визначено систему принципів, на основі яких здійснюється розгляд і вирішення адміністративних справ. Так, відповідно до ст.7 КАС України принципами правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень [7, с.6].

Об'єктивна взаємообумовленість та зв'язок принципів адміністративного судочинства чітко відображується навіть при їх співвідношенні один з одним. Так, наприклад, принцип рівності усіх учасників процесу перед законом і судом обов'язково повинен передбачати надання кожному учаснику процесу право ознайомлюватися з матеріалами справи. Відсутність подібних прав не тільки порушила би рівність громадян перед законом та судом, але одночасно становила б перепону по офіційному з'ясуванню всіх обставин у справі.

Закріплену законодавцем систему принципів адміністративного процесу відокремленою статтею необхідно визнати досить зручною і прогресивною формою її вираження. Адже, як відомо, практика викладення принципів того чи іншого виду процесу у

процесуальному законодавстві у вигляді окремих статей залишається непоширеною. Як приклад варто навести діючий Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року, де принципи цивільного процесу лише логічно виводяться з його положень і в окремій статті чітко не визначаються.

З огляду на викладену у нормі КАС України систему принципів адміністративного процесу можна визначити характерні її ознаки: 1) численність її елементів - принципів; 2) ієрархічність побудови, тобто розміщення принципів у системі і посідання у ній належного місця має бути чітко обґрунтовано; 3) елементи, які утворюють систему, перебувають у певному взаємозв'язку між собою; 4) взаємодія елементів системи з правовими інститутами та процесуальними положеннями зазначеної галузі права; д) єдність та цілісність як системи в цілому, так, і її складових – принципів адміністративного процесуального права.

Проте, наведена сукупність її елементів – принципів – в їх єдності та взаємозв'язку ще не розкриває специфічних властивостей загальних засад здійснення правосуддя в адміністративних справах. Адже окремі принципи мають власне, специфічне призначення, по-різному регламентують окремі процесуальні питання, визначають правовий статус учасників публічно-правового спору.

Найбільш часто у науковій юридичній літературі зустрічається класифікація принципів на: 1) загально правові – тобто принципи, що поширюються без винятку на всі галузі національного права (наприклад, принципи свободи, справедливості, рівності, гуманізму, демократизму, верховенства права та законності [8, с.261; 9, с.147-150]); 2) міжгалузеві – діють у межах кількох галузей права; 3) галузеві – керівні начала, що функціонують виключно у межах однієї конкретної галузі права [10, с.57; 11, с.53].

Ми повністю підтримуємо вищевказану точку зору вчених щодо даної класифікації, оскільки вона є практично значимою та основоположною і для адміністративного процесу. До загальних принципів судочинства,

що знайшли своє місце і в КАС України, варто зарахувати принципи верховенства права і законності. До міжгалузевих принципів слід віднести: а) принцип рівності усіх учасників процесу перед законом і судом; б) принцип гласності судового розгляду; в) принцип змагальності; г) принцип диспозитивності. До галузевих принципів відноситься принцип офіційного з'ясування обставин у справі (принцип офіційності). Такі особливості в адміністративному судочинстві обумовлені предметом адміністративної юрисдикції та завданням адміністративного правосуддя.

У загальній теорії права існує класифікація принципів і за способом їх матеріалізації у праві, зокрема: а) закріплені у нормативно-правових актах шляхом безпосереднього їх формулювання в нормах чи приписах права (текстуальне закріплення); б) шляхом виведення принципів права із змісту нормативно-правових актів (змістовне закріплення).

Така класифікація принципів має право на існування і в адміністративно-процесуальній науці, оскільки дозволяє підкреслити важливе процесуальне значення окремих конституційних принципів адміністративного процесу. Але це зовсім не означає, що є різниця в силі імперативності, нормативності закріплених у Конституції та інших законах принципів, оскільки принцип – це завжди узагальнена сутність явища, а суті не буває більше або менше, її завжди буває стільки, щоб надати явищу предмету якісної самобутності.

Текстуальне закріплення конституційних принципів адміністративного процесу можна знайти, наприклад, у ст.ст.8, 129 Конституції України, відповідно до якої основними засадами судочинства є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність всіх учасників судового процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 5) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 6) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 7) обов'язковість

рішень суду.

Разом із тим, такі вчені, як В.А. Ржевський і Н.М. Чепурнова зазначену систему конституційних принципів вважають за потрібне доповнити принципами законності, верховенства і прямої дії Конституції, рівності всіх перед законом і судом, самостійності судової влади, участі громадян у здійсненні правосуддя та поєднання колегіального і одноособового порядку розгляду справ [12]. Дійсно, зазначені принципи не знайшли свого законодавчого вираження в Конституції України. Основний Закон держави, на нашу думку, не ставив за мету вичерпати все законодавство про адміністративне судочинство, в тому числі й всі його принципи. Конституція України передбачала лише такі правові положення, яким законодавець вважав за потрібне надати конституційне значення.

Важливою особливістю сучасного етапу розвитку правотворчості в Україні можна вважати те, що все більше нормативно-правових актів передбачають окремі статті, у яких встановлюються принципи організації, функціонування і співвідношення соціальних інституцій. Прикладом цього можна вважати закріплення принципів адміністративного судочинства у кодифікаційному акті, що сприяє найбільш правильному їх застосуванню і тлумаченню. Таким чином, на виконання вищезазначених конституційних принципів, а також з метою їх конкретизації стосовно правосуддя в адміністративних справах, законодавець сформулював відповідні принципи у ст.7 чинного КАС України.

Другим способом вираження принципів права є їх змістовне закріплення, тобто виведення принципів із змісту норм права. Такі принципи більш абстрактні, за їх допомогою можна врегульовувати найбільш загальні суспільні відносини. Вони виражають переважно загальні напрямки, тенденції правового регулювання. Проте, ні за яких обставин не можна принижувати їх значення. В механізмі правового регулювання вони виступають у діалектичній єдності з принципами, які отримали текстуального вираження. Так, принципи законності та справедливості є притаманними будь-якому інституту права,

навіть якщо вони текстуально не закріплені у відповідній галузі законодавства.

Схожої точки зору щодо запропонованої класифікації дотримуються й сучасні вчені-процесуалісти Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін, які розглядають принципи адміністративного процесу за способом закріплення на: а) писані (конституційні та законодавчі); б) неписані.

Отже, можна зробити висновок, що в процесі свого становлення і розвитку конституційні принципи адміністративного процесу після їх закріплення в законодавстві набули всіх властивостей і функцій принципів права, а саме: а) вони нормативно-регулятивні, загальні, обов'язкові, об'єктивно обумовлені, історичні та ідейно-політичні категорії; б) їх соціальною функцією є регулювання правовідносин, які складаються під час вирішення публічно-правових спорів.

В адміністративно-процесуальній літературі можна зустріти спроби здійснити розподіл принципів організації та діяльності адміністративних судів. В цьому аспекті заслуговує на увагу класифікація принципів, запропонована А.Т. Комзюком, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельником, яка проводиться ними за цільовою спрямованістю на: 1) організаційні, тобто ті, які сприяють створенню належних умов здійснення адміністративного процесу (наприклад, принцип незалежності суддів) та 2) функціональні – основні засади, на яких має здійснюватися адміністративне судочинство (наприклад, принцип гласності і відкритості адміністративного процесу) [13, с.103].

Проте, ми не можемо погодитися із запропонованою вченими класифікацією, оскільки при такому поділі принципів не враховується їх зв'язок і різниця у сфері здійснення адміністративного судочинства. Принцип гласного і відкритого розгляду справи адміністративним судом, який, здавалося б, має виключно процесуальний характер, містить певний судоустрійний зміст. Проведення судових засідань в умовах гласності та відкритості розширює та закріплює зв'язок суду з іншими учасниками процесу, і тому має відношення не тільки до діяльності, але й до організації судових органів.



Враховуючи велику кількість вище відтворених градацій принципів права за різноманітними критеріями, варто зазначити, що доволі часто в науковій літературі зустрічається недотримання науковцями чітких критеріїв класифікації. Це проявляється, насамперед, у проведенні розподілу на підставі кількох критеріїв, або ж у спробі поєднати в єдиній класифікації принципи, виділені за різними критеріями. Так, теоретик права П.М. Рабінович диференціює їх як: 1) загальнолюдські (цивілізаційні); 2) типологічні принципи об'єктивного юридичного права – властиві усім правовим системам певного історичного типу, відображають його соціально-змістовну сутність; 3) конкретно-історичні принципи права – засади, які відображають специфіку права певної держави у реальних соціальних умовах; 4) галузеві та 5) міжгалузеві принципи права – охоплюють відповідно одну чи декілька галузей [14, с.68]. Представлений варіант класифікації є типовим прикладом поєднання в одній класифікації різних за своєю природою і сферою поширення правових принципів.

Аналіз наведених підходів до виділення тих чи інших критеріїв класифікації принципів адміністративного процесу дозволяє зробити висновок про те, що їх поділ може будуватися як на загальних, так і на функціональних ознаках. Як наслідок, усі вищенаведені класифікації принципів теоретично є виправданими, адже вони переслідують ті або інші прагматичні цілі. Звідси, на нашу думку, немає ніякого зиску у пошуках різниці між судженнями окремих авторів. Проте, вважаємо, що доцільною є така класифікація принципів адміністративного процесу, яка б мала не тільки теоретичне, але й практичне спрямування, тобто надавала б можливості її практичного застосування.

Правильним було би здійснити класифікацію принципів адміністративного процесу за такими критеріями: 1) за сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві; 2) за способом нормативного закріплення – принципи, закріплені у Конституції України або у законодавчих нормативно-правових актах і принципи, які реалізуються

в судовій практиці і виводяться із положень законодавства про адміністративне судочинство; 3) за об'єктом впливу – принципи, які визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду і принципи, які визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб); 4) за предметом правового регулювання: а) принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства), а також функціональні (принципи процесуальної діяльності – судочинства); б) принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо); в) принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість). Запропонована класифікація дозволяє уникнути протиріч у термінології і дозволяє належним чином сприймати особливості оновленого адміністративно-процесуального законодавства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бандурка А. М. Адміністративний процес : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
2. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К., 2004. – 342 с.
3. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посібник / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
6. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К., 2003. – 389 с.

7. Кодекс административного судопроизводства Украины. – Х. : ООО «Одиссей», 2005. – 168 с.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 537 с.
9. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 351 с.
10. Тертышников В. И. Гражданский процесс : учебник / В. И. Тертышников ; под ред. проф. В. В. Комарова. – Х. : ООО «Одиссей», 2001.
11. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України : підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / М. Й. Штефан. – К., 2005. – 608 с.
12. Ржевский В. А. Конституционные принципы организации и функционирования судебной власти: вопросы правового регулирования и практики / В. А. Ржевский, Н. М. Чепурнова // Конституционное и муниципальное право. – 1999. – № 2. – С. 2-14.
13. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
14. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави : посібник для студентів спеціальності «Правознавство» / П. М. Рабінович. – Вид. 2-е, зі змін. і доп. – К., 1994. – 236 с.

*Потапенко С. В. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації / С. В. Потапенко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 403–408 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10pсvrik.pdf>*

З метою уточнення місця та значення принципів адміністративного судочинства, з'ясовані основні причини утворення і запровадження принципів адміністративного процесу. Розглянуто поняття та властивості системи принципів адміністративного процесу України, запропоновані нові види їх класифікації.

\*\*\*

*Потапенко С.В. Система принципов административного процесса Украины и проблемы их классификации*

С целью уточнения места и значения принципов административного судопроизводства выяснены основные причины формирования и внедрения системы принципов административного процесса Рассмотрены понятие и свойства системы принципов административного процесса Украины, предложены новые виды их классификации.

\*\*\*

*Potapenko S.V. System Principles of Ukraine Administrative Procedure and Problems of Their Classification*

For specification of place and value of principles in administrative justice principal causes of formation and introductions of system principles administrative legal proceedings are found out. Are considered the main conceptions and characteristics of the system of principles administrative legal proceedings of Ukraine are proposed new aspects of their classification.