

УДК 342.9 (045)

С. Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук, професор,
Л. П. Белкін,
кандидат технічних наук,
старший науковий співробітник

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

В роботі, на основі чинного вітчизняного законодавства, з урахуванням певної специфіки досліджується трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві, їх система та зміст.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, принципи права, адміністративно-правові принципи

Постановка проблеми та її актуальність.

Під правовими принципами зазвичай розуміють основоположні, керівні ідеї, основні вихідні положення та закономірності, на яких ґрунтується певна правова діяльність, ті чи інші правові явища¹. Принципи права – це основа права, неухильні вимоги, закріплені в його нормах і змісті, відображають загальні закономірності і сутність права, виступають його орієнтиром [15, с. 240; 9, с. 11]. Адміністративно-процесуальні принципи можна визначити як основні, керівні ідеї, базові положення, на яких ґрунтується адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених на те суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ у сфері публічного управління [7, с. 16]. Основні принципи адміністративного процесу поширюються на всі види адміністративних проваджень, які в сукупності формують структуру адміністративного процесу.

Невизначеність підходів до сутності адміністративного процесу призводить і до різною у конструюванні системи його принципів, а також відсутності системного теоретичного аналізу їх застосування у різних адміністративних провадженнях. Тому ці питання потребують додаткового аналізу та відповідних узагальнень.

Аналіз досліджень та публікацій. Слід зауважити, що в даний час відсутня єдність поглядів вчених-адміністративістів щодо поняття

тя, обсягу і структури адміністративного процесу та видів адміністративних проваджень, які його формують. Особливо це стало помітним з прийняттям у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2] та запровадженням у нас адміністративної юстиції.

В адміністративно-правовій літературі можна виділяти три основні підходи до визначення поняття адміністративного процесу. Довгий час дискусії учених точилися навколо розуміння адміністративного процесу у вузькому і широкому значенні, які в цілому ґрунтувались на управлінській природі цього явища. Вузьке, так зване юрисдикційне² розуміння адміністративного процесу, зводилось до його трактування як суто юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації (інколи – і судових органів). Для цієї концепції характерним для виникнення адміністративно-процесуальних відносин є наявність суперечки між учасниками адміністративних правовідносин. Прибічники даної концепції – Н. Саліщева, С. Котюргін, А. Ключніченко, В. Перепелюк та ін. [14, с. 12–16]. Прихильники широкого розуміння адміністративного процесу включають в це поняття всю процесуально-процедурну діяльність уповноважених на те

¹1. Від лат. «*principium*» – начало, основа, керівне положення чи ідея в будь-якій діяльності (Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К., 1974. – С. 547).

²2. *Юрисдикція* – термін латинського походження, має багатозначне тлумачення. Одним із них є визначення юрисдикції як діяльності щодо встановлення правомірності окремих дій, правової оцінки певної поведінки окремих осіб, вирішення правових суперечок, конфліктів тощо, а також наявність повноважень щодо здійснення подібної діяльності. (Див.: Юридический энциклопедический словарь. – М.: Юрид. лит., 1984. – С. 414).

суб'єктів щодо реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права (І. Голосніченко, Т. Гуржій, Е. Демський, О. Кузьменко та ін. [6, с. 14; 7, с. 11]). Ця концепція тлумачення адміністративного процесу дістала назву широкої, управлінської.

Натомість із прийняттям в Україні закону «Про судоустрій» та Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ) новий поштовх для обґрунтування з боку окремих учених отримала третя, так звана судова концепція розуміння суті адміністративного процесу, яка обмежує його існування лише рамками адміністративного судочинства як форми правосуддя (А. Комзюк, В. Бевзенко, Р. Мельник) [10, с. 45].

Мета статті. Дослідження системи та змісту принципів адміністративного судочинства, а також їхнього значення в адміністративному судочинстві в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються в сучасному суспільстві.

Виклад основного матеріалу. На наш погляд, адміністративний процес доцільно розглядати у широкому розумінні, як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених на те органів (їх посадових осіб) щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних адміністративних справ, які формуються в ході реалізації матеріальних норм адміністративного та деяких інших галузей права у сфері публічного управління [7, с. 11]. Тобто, у широкому розумінні адміністративний процес – це вся сукупність існуючих адміністративних проваджень [4, с. 477]. Зокрема, О. В. Кузьменко виділяє три види таких проваджень: адміністративно-процедурні, адміністративно-деліктні та адміністративно-судочинські [11, с. 40].

Традиційно до системи основних принципів адміністративного процесу відносять принципи: верховенства права; законності; публічності (офіційності); об'єктивної істини; охорони інтересів особи і держави; правової рівності; змагальності сторін; державної мови; гласності; швидкості та економічності; відповідальності посадових осіб та ін. [11, с. 47]. Водночас, враховуючи поліструктурність адміністративного процесу, крім загальної системи його принципів необхідно виділяти й певні специфічні принципи, притаманні окремим видам адміністративних проваджень.

Безперечно, базовим нормативно-правовим джерелом формування системи принципів адміністративного процесу є Конституція

України. Однак, попри те, що цей нормативно-правовий документ визначений як акт прямої дії (ст. 8), більшість його положень сформульовані у самому загальному вигляді і потребують подальшої конкретизації та додаткової деталізації в окремих законах та підзаконних актах. Для формування системи принципів адміністративного судочинства базисним нормативно-правовим актом є КАСУ. Цей кодифікований закон розроблений з урахуванням сучасних уявлень про ефективний механізм забезпечення прав людини в юридичному процесі і схвально сприйнятий європейською спільнотою. Крім того, цільова мета даного кодифікованого документа з самого початку спрямована на ефективний правозахист: ст. 2 КАСУ визначає завданням адміністративного судочинства захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин. Адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від неправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, зазначається у рішенні Конституційного Суду України від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010. Таким чином, конституційний принцип права на судовий захист КАСУ закріплює як один із найважливіших принципів адміністративного судочинства. Зокрема, в ст. 6 Кодексу визначено, що кожному гарантується право на захист його прав, свобод та інтересів незалежним і неупередженим судом; ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена; кожен має право на участь у розгляді своєї справи в адміністративному суді будь-якої інстанції в передбаченому законом порядку. Таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України, користуються в Україні іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи.

Інші принципи адміністративного судочинства визначені в ст. 7 КАСУ, а саме це: 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 апеляцій-

ного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковість судових рішень. Торкнемося змісту названих принципів.

Принцип верховенства права (ст. 8 КАСУ), яким керується суд при вирішенні справи, зумовлений, зокрема, тим, що відповідно до Конституції України людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. При цьому звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Даний принцип кореспондується з принципом правової держави (ст. 1 Конституції України). Незважаючи на те, що даний принцип («Rechtsstaat») запропонований А. Дайсі ще у 1875 р., навколо нього продовжуються дискусії до цього часу, що насамперед пов'язується із різними спробами його практичної імплементації. Вітчизняні адміністративні суди застосовують цей принцип з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини.

Відповідно до принципу законності (ст. 9 КАСУ) органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України. У разі невідповідності певного нормативно-правового акта чинному законодавству або міжнародному договору суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Якщо міжнародним договором встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені національним законом, то застосовуються правила міжнародного договору. У разі відсутності закону, що регулює певні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Принцип законності слід відмежовувати від принципу верховенства права, виходячи з того, що останній крім іншого передбачає регулювання правовідносин у правовій державі не будь-якими законами (у широкому сенсі – будь-якими нормативно-правовими актами), а саме правовими законами. Як вдало зауважує В. Авер'янов, принцип верховенства права за своїм змістом значно ширше принципу верховенства закону, оскільки не кожний чинний закон здатний відобразити справжні потреби повноцінної реалізації або захисту основних прав і свобод людини і громадянина [3, с. 32]

Принцип рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (ст. 10 КАСУ) передбачає, що всі учасники процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників такого процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними ознаками тощо. Цей принцип означає не тільки рівність у використанні прав, але й однакове застосування судом закону в однакових умовах щодо будь-якої особи. Як зазначає О. Мережко, заперечення принципу однакового застосування закону суперечить одному з основних принципів правової держави, згідно з яким у такій державі суддя є лише безстороннім слугою права, тобто він застосовує право об'єктивно, логічно, послідовно і в однаковий спосіб [12, с. 4].

Принцип змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі (ст. 11 КАСУ) передбачає, що розгляд і вирішення справ у адміністративних судах здійснюється на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою і не може виходити за межі позовних вимог. Тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, суд може вийти за межі позовних вимог.

Особа, що звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім окремих випадків. Таким правом користуються також особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративно-процесуальної дієздатності.

При цьому суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Він повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати такі докази.

Принцип гласності і відкритості адміністративного процесу (ст. 12 КАСУ) зумовлюється тим, що особи, які беруть участь у справі, а також інші зацікавлені чи причетні до справи особи не можуть бути обмежені у праві на отримання в суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи. Ніхто не обмежений у праві на отримання в суді інформації про дату, час і місце розгляду справи та ухвалені в ній судові рішення. Така інформація при необхідності зазначається у відповідному акті чи повідомляється особам усно чи у письмовій формі у межах розумного строку.

Цей принцип передбачає також право кожного знайомитися в установленому законом порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі. Дане право може бути обмежене лише в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, а також державної чи іншої таємниці, що охороняється законом.

Як правило, розгляд справ у адміністративних судах проводиться відкрито. Водночас з метою нерозголошення державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, захисту особистого та сімейного життя людини, в інтересах малолітньої чи неповнолітньої особи, а також в інших випадках, установлених законом, суд своєю ухвалою може оголосити судові засідання або його частину закритими. Але і в такому засіданні розгляд справи проводиться з додержанням усіх правил судочинства. Під час такого розгляду в засіданні присутні лише особи, які беруть участь у праві, а в разі необхідності – також експерти, спеціалісти, перекладачі та свідки.

У ході розгляду справи необхідно забезпечити повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу. При цьому офіційним записом судового засідання є лише технічний запис, здійснений судом у встановленому порядку. Закон передбачає можливість особам, присутнім у залі судового засідання, використовувати портативні аудіотехнічні засоби. Проведення в залі засідання фото- і кінозйомки, відео-

звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються на підставі ухвали суду за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі.

Згаданий принцип знаходить своє вираження і в тому, що судові рішення, ухвалені у відкритому судовому засіданні, проголошуються прилюдно. Якщо ж судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, прилюдно проголошується лише резолютивна частина рішення.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду (ст. 13 КАСУ) полягає в тому, що особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду в установлених законом випадках та порядку.

Принцип обов'язковості судових рішень (ст. 14 КАСУ) полягає в тому, що постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судового рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, тягне за собою установлену законом відповідальність.

Принцип державної мови ведення провадження (ст. 15 КАСУ) передбачає, що адміністративне судочинство здійснюється державною мовою. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися регіональною або рідною мовою чи мовою, якою вони володіють, а також послугами перекладача в установленому законом порядку. Судові документи складаються також державною мовою.

Слід зазначити, що крім вищезазначених принципів можна вказати ще на ряд принципів адміністративного судочинства, що витікають зі змісту інших статей КАСУ. Серед них, зокрема можна назвати принципи: гарантії диференційованої правової допомоги при вирішенні справ у адміністративному суді, презумпції винності суб'єктів владних повноважень, обґрунтованості та обов'язковості судових рішень та ін.

Принцип гарантії диференційованої правової допомоги при вирішенні справ у адміністративному суді (ст. 16 КАСУ) передбачає пра-

во кожного при вирішенні справ у суді користуватися правовою допомогою, яка надається адвокатами й іншими фахівцями в галузі права. Порядок і умови надання ними правової допомоги, їх права й обов'язки визначаються КАСУ та іншими законами. Суд може повністю або частково звільнити особу від оплати правової допомоги і забезпечує її надання у випадках та порядку, встановлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні такої допомоги.

Принцип презумпції винності суб'єктів владних повноважень (ст. 71 КАСУ) передбачає, що в справах за позовами суб'єктів приватного права про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на останніх покладений обов'язок доказувати в суді правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності, якщо вони заперечують проти адміністративного позову.

Принцип обґрунтованості та обов'язковості судових рішень (ст. 159 КАСУ) передбачає, що судові рішення повинні бути законним і обґрунтованим. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Таке рішення не може ґрунтуватись на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях та домислах. Даний принцип кореспондується з принципом об'єктивної (матеріальної) істини як загальним принципом адміністративного процесу. Стаття 255 КАСУ передбачає, що постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

Висновки. Слід зауважити, що названих принципів адміністративного судочинства повинні дотримуватись не лише судові інстанції, а й інші учасники адміністративного процесу. В противному разі їх вимоги будуть гальмуватись на різних стадіях адміністративного судочинства і в кінцевому рахунку негативно впливати на його результати.

Література

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153.
3. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського адміністративного права / В. Авер'янов // Юридична Україна. – 2005. – № 5. – С. 31-35.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.; у 2 т.; за заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. Т. I. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 582 с.
5. Адміністративний процес: загальна частина (ФРН, Україна): наук. – практ. посіб. / Манн Т., Мельник Р., Бевзенко В., Комзюк А.). – К.: Алерта, 2013. – 308 с.
6. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: навч. посіб. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
7. Гончарук С. Т. Адміністративний процес: навч. посібник. – К. : НАУ, 2012. – 186 с.
8. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
9. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
10. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
11. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.
12. Мережко О. Правова держава як міф / О. Мережко // Юридична газета. – 19.12.2005. – № 23 (59). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/1918/>.
13. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. / Київ: ЦНЛ, 2004. – 368 с.
14. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М. : Юр. Лит., 1964. – 289 с.
15. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підруч. / О. Ф. Скакун. – Х., 2006. – 703 с.

С. Т. Гончарук, Л. П. Белкин

Трансформация принципов административного процесса в административном судопроизводстве

В работе на основе действующего отечественного законодательства с учетом определенной специфики исследуется трансформация принципов административного процесса в административном судопроизводстве, их система и содержание.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, принципы права, административно-правовые принципы.

S. Honcharuk, L. Belkin

Transformation of the principles of administrative procedure in the administrative proceedings

In this paper, based on the current national legislation, taking into account the specifics of a particular transformation the authors study principles of administrative procedure in administrative proceedings, their system and content.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, the principles of law, administrative law principles.