

УДК 342.98

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

Марина БОЯРИНЦЕВА,
суддя Окружного адміністративного суду м. Києва

АНОТАЦІЯ

У статті характеризуються принципи адміністративного судочинства. Автором акцентовано увагу на тому, що забезпечення розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів, що є предметом звернення до адміністративного суду, має базуватися на застосуванні виробленої системи принципів здійснення адміністративного судочинства, без дотримання яких неможливим є досягнення єдності судової практики. Метою дослідження є з'ясування сутності принципів адміністративного судочинства. Автором обґрунтовано, що значення та сутність принципів адміністративного судочинства в сучасних умовах євроінтеграційного процесу необхідно розглядати шляхом їх співвідношення з категорією принципів права та принципами публічного управління. Автором зазначено, що в аспекті визначення принципів судочинства доцільним є їх порівняння з принципами будь-якої процесуальної діяльності. Автором підкреслено, що всі процесуальні норми та інститути формують структуру юридичного процесу з метою забезпечення реалізації його головного завдання – прийняття рішень з дотриманням вимог повноти, об'єктивності, законності та обґрунтованості. Умовно принципи адміністративного судочинства в системі принципів права віднесено до галузевих та міжгалузевих принципів. Автором обґрунтовується, що під принципами судочинства необхідно розуміти керівні засади (ідеї), реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства, забезпеченню ефективності його засобів та способів. Автором зазначено, що адміністративне судочинство характеризується наявністю спеціальних завдань, основним серед яких є захист прав і свобод людини та громадянина від свавілля посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що принципи судочинства мають реалізуватися у тісному взаємозв'язку та взаємозумовленості; лише єдність реалізації принципів судочинства визначає їх здатність належним чином врегулювати публічно-правові та приватно-правові конфлікти. Автором визначено, що засади здійснення судочинства встановлюються спеціальними кодифікаційними нормативно-правовими актами.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративний позов, адміністративне судочинство, принцип, судовий розгляд.

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE

Maryna BOIARYNTSEVA,
Judge of the Kyiv District Administrative Court

SUMMARY

In the article, the author describes the principles of administrative proceedings. The author focuses on the fact that ensuring the consideration and resolution of public law conflicts that are the subject of an appeal to an administrative court should be based on the application of the developed system of principles of administrative proceedings, without which it is impossible to achieve unity of judicial practice. The purpose of the study is to clarify the essence of the principles of administrative justice. The author substantiates that the significance and essence of the principles of administrative legal proceedings in the modern conditions of the European integration process should be considered by relating them to the category of principles of law and principles of public administration. The author noted that in the aspect of determining the principles of legal proceedings it is advisable to compare them with the principles of any procedural activity. The author emphasizes that all procedural rules and institutions form the structure of the legal process in order to ensure the implementation of its main task – decision-making in compliance with the requirements of completeness, objectivity, legality and validity. The author conditionally defines the principles of administrative legal proceedings in the system of principles of law related to sectoral and inter-sectoral principles. The author justifies that by the principles of legal proceedings it is necessary to understand the guiding principles (ideas), the implementation of which contributes to solving the problems of legal proceedings, ensuring the effectiveness of its means and methods. The author notes that administrative legal proceedings are characterized by the presence of special tasks, the main among which is the protection of the rights and freedoms of a person and citizen from the arbitrariness of officials and officers of state authorities and local governments. It was emphasized that the principles of legal proceedings should be implemented in close relationship and interdependence; only the unity of the implementation of the principles of legal proceedings determines its ability to properly resolve public law and private law conflicts. The author has determined that the principles for the conduct of legal proceedings are determined by special codification regulations.

Key words: administrative and legal dispute, administrative claim, administrative proceedings, principle, judicial proceeding.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 3 Конституції України визначено, що пріоритетним завданням функціонування держави є забезпечення та захист прав і свобод людини як головної соціальної цінності. Таке нормативно-правове положення Конституції України встановлює змістовне функціональне призначення держави, визна-

чає спрямування реалізації функцій та методів публічного управління. Визначення людини найвищою соціальною цінністю є базисом для реалізації на належному рівні застосування механізму відповідальності держави, її інституцій перед особистістю. Застосування механізму відповідальності держави, окрім його конституційного закріплення,

вимагає розроблення ефективних конструкцій, здатних втілити таку норму у реальність. Отже, захист прав людини, застосування заходів відповідальності держави за порушення таких прав має бути не лише декларативними конституційними нормами, а мають бути належним чином гарантовані відповідними засобами публічного управління. У цьому аспекті інститут адміністративної юстиції є однією з головних гарантій реалізації механізму відповідальності держави перед людиною. Функціонування адміністративної юстиції є гарантією забезпечення запобігання проявам бюрократичного свавілля та чиновницького зловживання визначеними законодавством повноваженнями. І від того наскільки система адміністративної юстиції є ефективною залежить визначення рівня забезпечення прав і свобод учасників суспільних правовідносин (не лише людини, але і юридичних осіб, у тому числі господарюючих суб'єктів тощо).

Відповідно до статті 55 Конституції України встановлено пріоритет судової форми захисту прав і свобод людини серед інших юрисдикційних та неюрисдикційних форм. Предметом оскарження до суду можуть бути рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, окремих посадовців чи службовців.

Забезпечення розгляду та вирішення публічно-правових конфліктів, що є предметом звернення до адміністративного суду, має базуватися на застосуванні виробленої системи принципів здійснення адміністративного судочинства, без дотримання яких неможливим є досягнення єдності судової практики. З'ясування сутності принципів адміністративного судочинства є *метою* цього дослідження.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем судового розгляду адміністративного позову як у цілому, так і в межах окремих інстанцій. Питання визначення сутності принципів адміністративного судочинства розглядаються як у контексті тематики адміністративної юстиції (Т.О. Коломоєць, О.М. Пасенюк, М.І. Смокович та ін.), так і епізодично серед інших процесуальних форм оскарження в адміністративному праві (Д.В. Лученко, Ю.О. Лебеза, Є.О. Сорочко та ін.).

Виклад основного матеріалу. Без визначення принципів функціонування будь-якої суспільної інституції неможливим є досягнення ефективності її діяльності. Під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються певною загальністю, універсальністю, здатністю застосування у будь-яких ситуаціях. Реалізація принципів здійснюється імперативно, можливість їх застосування характеризується універсальністю. Принципи можуть бути визначені як абстрактне відображення законності соціальної дійсності [1, с. 110–111].

Принципом також може бути визначено як науковий чи моральний імператив, вихідне положення, відступлення від реалізації якого є неприпустимим [2, с. 431]. Як зазначає Є.О. Руженцева, принципами є те головне, що є вихідним положенням розвитку та функціонування правових відносин [3, с. 48–56].

Термін «принцип» походить від латині, що означає «основа», «початок», «головне вихідне положення» [4, с. 431]. Філософський підхід до розуміння категорії «принципи» зводиться до визначення як першооснови того, що є базисом розвитку певних фактів, науки; моральний складник сутності принципів також відзначають філософи [4, с. 525]. Виділення морального складника підкреслює залежність реалізації принципів від волі суб'єкта відносин. Таким чином, принципи є не лише наявними об'єктивними засадами регулювання суспільних процесів, принципи є проявом суб'єктивної волі їх учасників.

Визначення сукупності принципів регулювання соціальної дійсності залежить від історичних умов розвитку

суспільства, визначених концептуальних завдань становлення держави. Правові відносини як різновид суспільних також мають власні принципи, дотримання яких для учасників суспільного життя є пріоритетним і загальнообов'язковим.

Дослідження принципів адміністративного судочинства не є новою проблемою для розвитку юридичної науки. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як: В.Б. Авер'янов [5, с. 8–14], Н.В. Александрова, Р.О. Куйбіда [6], Н.Ю. Задирака [7, с. 234–244], М.І. Смокович [8, с. 2–28], О.М. Пасенюк [9; 10], В.Г. Перепелюк [11, с. 45–50], Т.О. Коломоєць [12, с. 27–34] та інших. Положення зазначених наукових розробок, безумовно, є фундаментальною основою для подальших досліджень сутності принципів адміністративного судочинства, однак вимагають певного переосмислення з урахуванням доцільності адаптації національного адміністративно-процесуального законодавства до європейського адміністративного простору.

Отже, значення та сутність принципів адміністративного судочинства в сучасних умовах євроінтеграційного процесу необхідно розглядати шляхом їх співвідношення з категорією принципи права та принципи публічного управління.

Варто відзначити, що принципи публічного управління є законодавчо визначеними відправними засадами і вимогами, що висувають до організації системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До таких принципів варто віднести принцип поділу влади, обов'язковість до виконання рішень суб'єктів владних повноважень, рівність доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини, принцип добросовісності, сталості управління тощо. У попередніх підрозділах визначено ефективність європейського адміністративного простору, що має свій прояв у забезпеченні реалізації таких принципів публічного управління, як принципи відкритості, участі громадськості у прийнятті та виконанні управлінських рішень, підзвітності, злагоджуваності. Варто наголосити, що судова система є складовою частиною системи публічного управління. Судова система є системою органів державної влади, і її функціонування має відповідати загальним засадам здійснення публічного управління.

За умови прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» і визначення в його змісті стадій діяльності органів публічної адміністрації, серед яких факультативне місце посідає стадія оскарження дій та результатів дій суб'єктів владних повноважень, на законодавчому рівні буде визначено, що функціонування системи адміністративної юстиції є гарантією забезпечення належного функціонування системи публічного управління в цілому, реалізації його цілей та завдань, головними з яких є забезпечення прав і свобод людини.

Значення принципів права полягає у їхній здатності стисло визначити найсуттєвіші риси права як головного регулятора суспільних відносин у цілому [1, с. 128]. На такій обов'язковій ознаці принципів, як їх законодавче закріплення, наголошується у дослідженнях більшості вчених – представників різних галузевих юридичних наук.

У літературі також зустрічається поділ принципів права на загальні, міжгалузеві та галузеві [13, с. 82]. Також є підхід до здійснення класифікації принципів адміністративного судочинства залежно від їхнього функціонального спрямування. У межах такого підходу виділяються загальні, організаційні та процесуальні принципи адміністративного судочинства. До загальних принципів адміністративного судочинства відповідно до підходу, запропонованого М.В. Ковалівим, М.Т. Гаврильцивим, І.Б. Стахурою, належать загальні засади створення та функціонування

адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі (принцип системності, законності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості) [14, с. 64]. Організаційними принципами адміністративного судочинства є принципи, що забезпечують функціонування суду та його апарату (територіальність, встановлення спеціальної юрисдикції, єдність та інстанційність). Процесуальні принципи адміністративного судочинства спрямовані безпосередньо на визначення основних засад здійснення розгляду та вирішення публічно-правового спору. До процесуальних принципів ученими справедливо відноситься рівність учасників публічно-правового спору, диспозитивність та змагальність, обов'язковість рішення суду, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення як гарантії належного захисту прав і свобод людини тощо [14, с. 64].

У межах цього дослідження буде використовуватися запропонована класифікація принципів, що враховує історичні умови розвитку суспільства. З урахуванням зазначеного принципу права умовно можуть бути класифіковані на загальнолюдські, типологічні, галузеві, міжгалузеві. До загальнолюдських принципів права відносять суспільно визнані ідеали, що в цілому характеризують розвиток соціуму, визначають його культурний, освітній рівень, встановлюють визнання цінності права як головного регулятора суспільних відносин. До такої категорії принципів права варто віднести принцип юридичної рівності, пріоритет забезпечення та захисту прав і свобод людини, верховенство права, гуманізм, справедливість тощо [1, с. 128].

Типологічні принципи права визначають особливості цивілізаційного розвитку держави і суспільства в конкретних історичних умовах. Такими принципами права є принцип людиноцентризму, забезпечення сервісної моделі розбудови держави, соціалізація держави тощо. Впровадження таких типологічних принципів права визначає розвиток держави, її суспільних інституцій.

Галузеві принципи здійснюють регулювання конкретних видів суспільних відносин і часто визначаються на законодавчому рівні. Наприклад, відповідно до статті 3 Цивільного кодексу України визначено, що до принципів (засад) цивільного права належать: свобода договору, свобода підприємницької діяльності, недоторканність приватного життя особи, крім випадків, прямо передбачених законодавством, неприпустимість позбавлення права власності, крім випадків, прямо передбачених чинним законодавством, пріоритетність захисту прав і свобод у судовому порядку, а також принципи «справедливості, добросовісності та розумності».

Міжгалузеві принципи застосовуються у декількох галузях права. Прикладом міжгалузевих принципів права варто навести принципи цивільного судочинства, кримінального судочинства, господарського та адміністративного судочинства. Такими міжгалузевими принципами є, зокрема, принцип розумності строків (п. 21 ч. 1 ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України [15], п. 10 ч. 2 ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [16], п. 10 ч. 3 ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України [17], п. 8 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [18]).

Таким чином, умовно принципи адміністративного судочинства в системі принципів права належать до галузевих та міжгалузевих принципів. Отже, необхідно говорити про взаємозв'язок галузевих та міжгалузевих принципів.

Принципами судочинства необхідно розуміти керівні засади (ідеї), реалізація яких сприяє вирішенню завдань судочинства, забезпеченню ефективності його засобів та способів [1, с. 129]. Принципи судочинства мають реалізуватися у тісному взаємозв'язку та взаємозумовленості;

лише єдність реалізації принципів судочинства визначає їх здатність належним чином урегулювати публічно-правові та приватно-правові конфлікти. Засади здійснення судочинства визначаються спеціальними кодифікаційними нормативно-правовими актами (ст. 7 Кримінального процесуального кодексу України [15], ст. 2 Господарського процесуального кодексу України [16], ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України [17], ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [18]), а також низкою спеціальних законодавчих актів (законами України «Про судоустрій та статус суддів» [19], «Про прокуратуру» [20] та ін.).

Детальна характеристика принципів адміністративного судочинства дасть змогу з'ясувати керівні засади, які застосовуються судами адміністративної юрисдикції з метою врегулювання публічно-правових спорів.

В аспекті визначення принципів судочинства доцільним є їх порівняння з принципами будь-якої процесуальної діяльності. Варто підкреслити, що всі процесуальні норми та інститути формують структуру юридичного процесу з метою забезпечення реалізації його головного завдання – прийняття рішення з дотриманням вимог повноти, об'єктивності, законності та обґрунтованості обставин справи. Виділяються позиції низки вчених, які ототожнюють судочинство з процесуальною діяльністю. Так, Ю.М. Старілов, наголошуючи, що судочинство є видом юридичного процесу, визначає такі його принципи, як гласність, усність, законність, змагальність, безпосередність тощо [21 с. 60]. Судочинство є різновидом процесуальної діяльності, яка в загальному розумінні полягає у встановленні на законодавчому рівні стадійності врегулювання правозастосовчої та правозахисної діяльності. Судочинство як різновид процесуальної діяльності спрямовується на врегулювання відносин між учасниками спору з метою його вирішення.

Адміністративне судочинство характеризується наявністю спеціальних завдань, основним серед яких є захист прав і свобод людини та громадянина від свавілля посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування [22, с. 49].

До характерних особливостей принципів адміністративного судочинства необхідно віднести: 1) ідейну визначеність; 2) нормативну визначеність; 3) демократичність; 4) дієвість; 5) автономність; 6) системність [23, с. 5].

Відповідно до ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено галузеві принципи адміністративного судочинства: «1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення».

Такі галузеві принципи адміністративного судочинства певною мірою дублюють загальні принципи правосуддя, що визначені у ч. 1 ст. 129 Конституції України, а саме: «1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 2) забезпечення доведеності вини; 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 4) підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; 5) забезпечення обвинуваченому права на захист; 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 7) розумні строки розгляду справи судом;

8) забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; 9) обов'язковість судового рішення».

Висновок. Отже, відмінними від конституційних принципів правосуддя є відсутність вимоги доведеності вини у процесі розгляду та вирішення спору у порядку адміністративного судочинства. Таким чином, реалізується інший конституційний принцип – принцип відповідальності держави перед людиною, механізм якої застосовується навіть за відсутності вини у діяльності посадових чи службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак безпосередня відсутність його законодавчого закріплення і досі залишається причиною низької ефективності процесу виконання рішень суду. Важливим є в ході реформування законодавства з питань здійснення адміністративного судочинства визначити особливості процедури виконання рішень суду, що забезпечили б належний рівень застосування заходів відповідальності держави перед людиною. Сприятиме реалізації конституційного принципу відповідальності держави перед людиною законодавче вирішення проблем реалізації інституту публічного правонаступництва, вирішення проблем режиму використання публічного майна.

Список використаної літератури:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
2. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2006. 210 с.
3. Руженцева Є.О. Розмежування судових юрисдикцій при вирішенні земельних спорів: новели законодавства. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 3. С. 48–56
4. Словарь иностранных слов. 16-е изд., испр. Москва: Рус. яз., 1988. 624 с.
5. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київськ. ун-ту права*. 2009. № 3. С. 8–14.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред. Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди. Київ: КНТ, 2009. 248 с.
7. Задирака Н.Ю. Рішення Європейського Суду з прав людини у правовій системі континентального права як джерело адміністративного процесуального права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 234–244.
8. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2011. № 2(4). С. 2–28.
9. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк та ін.; ред. О.М. Пасенюк. Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
10. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк та ін.; ред. О.М. Пасенюк. Вищий адміністративний суд України. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
11. Перепелюк В.Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Чернівецький держ. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2000. 205 с.
12. Коломосць Т.О. Адміністративно-процесуальне право як самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1. С. 27–34.
13. Старилів Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1998. 197 с.
14. Ковалів М.В. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 596 с.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.
16. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.
17. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
19. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.
20. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
21. Старилів Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва: НОРМА-ИНФРА М, 2001. 304 с.
22. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 232 с.
23. Стефанюк В.С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві. *Вісник Верховного Суду України*. 2003. № 5. С. 49–53.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Бояринцева Марина Анатоліївна – суддя Окружного адміністративного суду м. Києва

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Boiaryntseva Maryna Anatoliivna – Judge of the Kyiv District Administrative Court