

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

CURRENT PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE PRINCIPLES APPLICATION

Шевченко Е.П., студентка магістр спеціальності «Право»

Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті висвітлено проблеми застосування принципів адміністративного судочинства. Розкрито зміст поняття принципи адміністративного судочинства, а саме вказано, що під зазначеними принципами зазвичай розуміють певні вихідні, визначальні ідеї, відповідно до яких і здійснюється регулювання того кола суспільних відносин, яке знаходиться у площині адміністративного судочинства. Викладена мета принципів адміністративного процесу, а саме – належна організація судових органів та їх ефективна діяльність. Визначено завдання та функції принципів адміністративного судочинства наведена класифікація таких принципів, а саме вказано, що принципи адміністративного судочинства поділяють на загальні, організаційні та процесуальні. Наведений ретроспективний огляд становлення принципів адміністративного судочинства в національному законодавстві, зазначено Конституцію України, яка стала головною передумовою розбудови та становлення правової держави, і яка встановила головні засади і свободи людини та громадянина, визначила та зафіксувала правові основи функціонування громадянського суспільства та згадано прийняття Кодексу адміністративного судочинства у 2005 році, який і став процесуальним базисом для врегулювання спорів у публічній сфері. Описаний досвід дослідження принципів європейського адміністративного процесу. Проаналізовано причини сучасного стану проблем застосування принципів адміністративного судочинства, та викладено шляхи їх розв'язання, а саме розкрито труднощі застосування таких принципів як верховенство права, диспозитивності, рівності учасників процесу, доступності до правосуддя та законності. Також наголошено на теоретичній проблемі застосування принципів адміністративного судочинства, а саме питанням так би мовити обов'язковості чи необов'язковості, нормативності чи ненормативності принципів адміністративного судочинства в цілому, що зумовлено необхідністю доопрацювання співвідношення принципу і норми права. Порушено питання взаємодії принципів адміністративного судочинства із принципами інших галузей права, зокрема, з принципами міжнародного права, європейського права, та європейського адміністративного права.

Ключові слова: принципи адміністративного судочинства, верховенство права, диспозитивність, змагальність сторін, адміністративне судочинство.

Problems of administrative procedure principles application are highlighted in this article. There the meaning of the concept "principles of administrative procedure" is revealed, in particular it is stated that the above principles are often understood as some fundamental root ideas, according to which regulation of the sphere of social relations covered by administrative procedure is executed. It sets forth the goal of principles of the administrative process, s.s. good judiciary practice and courts' effective operation. Task and functions of administrative procedure principles are set and classification of such principles is described, namely it is stated that the principles of administrative procedure are divided into general, organizational and procedural. Historical overview of administrative procedure principles formation in domestic legislation is described; Ukrainian Constitution is set out which turned to major premise for development of state of law and established basic principles and human and civil liberties, defined and stipulated legal basis for civil society performance and Code of Administrative Procedure adoption in 2005 is mentioned, which became procedure basis for the settlement of disputes in public sphere. The experience of researching the principles of European administrative procedure is described. The causes of current state of problems of administrative procedure principles application is analyzed, and the ways of their solution are shown, s.s. difficulties in application of principles such as supremacy of law, dispositivity (non ultra petita), equality of participants of legal proceedings, access to justice and rule of law are revealed. Also theoretical problem of administrative procedure principles application, namely the problem of so-called commitment or laxity, normativity or non-normativity of administrative procedure principles in general is pointed out, that is caused by the need for the coordination of the principle and the rule of law. The issue of administrative procedure principles transaction with the principles of other branches of law, in particular, the principles of international law, European law and European administrative law is pointed out.

Key words: principles of administrative proceedings, rule of law, dispositiveness, adversarial nature of parties, administrative proceedings.

Вступ. Можна констатувати, що будь-яка діяльність завжди спирається на ті чи інші принципи, додержання яких і гарантує належну взаємодію учасників такої. Нехтування зазначеними принципами може призвести до проблем пов'язаних з непослідовністю та неузгодженістю такої діяльності і в кінці-кінців до зовсім не бажаних результатів.

Наразі в національній юридичній науковій спільноті не має чіткої та узгодженої позиції щодо визначення та розуміння принципів адміністративного судочинства. Не достатньо опрацьовані й виокремлені складові елементи механізму реалізації адміністративного судового процесу, адже на жаль, національним законодавством нормативно не закріплено дієвого механізму реалізації принципів адміністративного процесу. Саме тому в практичній діяльності можна побачити стільки неузгоджень та проблем, пов'язаних із застосуванням таких принципів в судочинстві.

Головним завданням адміністративного судочинства є захист прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, саме тому принципи адміністративного судочинства посідають провідне місце серед загальних нормативно-керівних положень. Деякі фахівці наголошують, що

принципи є первинними нормами, які не ґрунтуються одна на одній, проте тісно та гармонійно зв'язані. Принципи є не лише гарантією реалізації завдання адміністративного судочинства, а ще й піклуються про дотримання його процесуальної форми. Відтак, основною функцією таких принципів є сприяння юридично правильному та ефективному здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [1, С. 62].

Юридична наукова спільнота останні роки здебільшого досліджувала загальне коло питань щодо проблем адміністративного судочинства. Такий стан речей обумовлений тим, що сам по собі інститут адміністративного судочинства є досить складним, багатограним, динамічним та суперечливим. Саме тому питання сучасних проблем застосування принципів адміністративного судочинства є актуальним та потребує більш детального доопрацювання.

Зазначена тематика досліджувалася багатьма вченими-дослідниками, серед яких варто згадати В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, О.М. Бандурку, Е.Ф. Демського, Д.М. Лук'янця, О.М. Овчаренко, А.А. Пухтецьку, Н.Ю. Сакару, О.А. Уварова та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблематики при застосуванні принципів адміністративного судочинства.

Результати дослідження. Деякі науковці констатують, що принципи являють собою певні нормативні положення, які визначають зміст правосуддя і водночас є критерієм правомірності учасників такого правосуддя [2, С. 154]. Тому, аби дослідити проблематику застосування принципів адміністративного судочинства, пропонуємо спершу розкрити сутність та з'ясувати правову природу принципів в цілому. Наголошуємо, що наразі в юридичній науковій спільноті як серед прихильників теорії права, так і у галузевих правових науках, немає єдиної правильної, в значенні істинної, точки зору щодо тлумачення терміну «принципи судочинства». Відтак, під принципами адміністративного судочинства зазвичай розуміють певні вихідні, чи то іншими словами, визначальні ідеї, відповідно до яких і здійснюється регулювання того кола суспільних відносин, яке знаходиться у площині адміністративного судочинства. Такі принципи є основоположними та за своєю сутністю розкриваються через зміст процесуальних норм, відображаючи адміністративне процесуальне право в цілому та забезпечуючи доцільний, повний, всебічний та справедливий механізм адміністративно-процесуального регулювання. Погоджуємося з думкою про те, що головним завданням принципів адміністративного судочинства є встановлення певних правових меж, які окреслюють конкретний правовий режим.

Важливо розуміти, що таке тлумачення є вузьким, проте дуже поширеним через довгочасне панування позитивістської доктрини в радянські та пострадянські часи. Тоді принципи розглядали тільки в контексті правотворчої і правозастосовної діяльності юристів, а їх роль зводили лише до необхідності тлумачення норм права, бо фактично не існувало належного правового механізму їх реалізації та застосування. Деякі науковці вказують також на те, що того часу окремою проблемою адміністративної науки стала також підміна понять «процесуальні принципи адміністративного права» на «принципи державного управління» саме в теоретичній площині. Таким чином й сформувався парадокс: коли матеріальне право спиралося на надзвичайно слабку процесуальну основу. Це сталося через відсутність належного правового механізму втілення принципів адміністративного процесу [2, С. 158].

Наголосимо, що в науці принципи адміністративного судочинства прийнято поділяти на три великі групи, а саме:

- загальні, які регулюють найбільш загальні засади створення та функціонування адміністративної юстиції в соціально-правовому середовищі, формують загальне уявлення про цей інститут, його місце в системі адміністративного права та державної влади (системного функціонування, правозаконності, демократичності, гласності, прозорості, доцільності, публічно-правової зумовленості);
- організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);
- процесуальні, що визначають процедуру розгляду справ в органах адміністративної юстиції (рівності процесуальної правосуб'єктності сторін, державного гарантування процесуальних прав сторін, усності та безпосередності розгляду справи, об'єктивності адміністративно-юрисдикційного розгляду справи, диспозитивності та змагальності, дискреційної пов'язаності адміністративного суду вимогами скарги та повноти дослідження справи, поєднання колегіального та одноособного розгляду справ, гласність і безпосередність розгляду справи, офіційність, обов'язковість рішення суду, повне фіксування судового процесу технічними засобами, раціональну процесуальну форму, неможливість процесуального сумісництва, судову істину, забезпе-

чення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення) [1, С. 64].

Відтак, кожен принцип адміністративного судочинства має свою власну і чітку мету в організації та діяльності судів. Проте водночас не можна говорити про відособленість та відокремленість таких принципів один від одного. Усі принципи є взаємно обумовленими, їх не можна розглядати без врахування загальної єдності. Вони діють у сукупності, тісно перетинаються, переходять один в одного та зрештою впливають один з одного. Це можна пояснити тим, що всі принципи поєднані однією спільною метою, а саме – належною організацією судових органів та їх ефективного діяльності. У сукупності всі принципи створюють певну систему основних засад адміністративного судочинства. Так як принципи адміністративного судочинства є базисом для всіх інших правил в адміністративному процесі, їх має бути рівно стільки, скільки вимагають сьогоденні умови життя суспільства [3, С. 176].

Аби розуміти специфіку сучасних проблем застосування принципів адміністративного судочинства пропонуємо перейти до короткого ретроспективного огляду їх становлення в національному законодавстві. Так, не можна не згадати Конституцію України, яка стала головною передумовою розбудови та становлення правової держави, і яка встановила головні засади і свободи людини та громадянина, визначила та зафіксувала правові основи функціонування громадянського суспільства. Надалі необхідно згадати й прийняття Кодексу адміністративного судочинства у 2005 році, який власне й став процесуальним базисом для врегулювання спорів у публічній сфері, а саме між фізичними та юридичними особами з одного боку й суб'єктами владних повноважень з іншого.

В умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів надзвичайно цікавим видається досвід дослідження принципів європейського адміністративного процесу. Відтак, аналіз європейської юридичної літератури дає підстави зазначити, що європейські принципи адміністративного процесу були сформульовані наприкінці двадцятого століття. До таких відносять:

- принцип законності;
- можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта;
- принцип недискримінації;
- юридична визначеність;
- право на захист;
- принцип пропорційності;
- принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина;
- принцип субсидіарності тощо [4, С. 130].

Варто зазначити, що більшість зазначених принципів запроваджені у вітчизняне законодавство із врахуванням особливостей національної системи права та законодавства.

Адміністративісти зазначають, що адміністративному судочинству властива чітка процесуальна форма, детальна регламентація порядку розгляду адміністративних справ, яка і забезпечує необхідний та належний захист прав та свобод людини і громадянина, інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин з моменту відкриття провадження по справі і до самого вирішення спору по суті. До того ж, важливо вказати на те, що така форма містить в собі важливі гарантії свободи людини і саме тому потребує чіткого законодавчого закріплення [2, С. 155].

Відтак, одна з проблем застосування принципів адміністративного судочинства пов'язана з принципом верховенства права. Науковці вказують, що сутність зазначеного принципу полягає у підпорядкуванні усіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, а також у пріоритетності цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової

держави [5, С. 7]. Практика ж вказує нам на те, що зазвичай при розгляді спорів у публічно-правовій сфері, принципи пріоритету реалізації та захисту прав людини і громадянина можуть йти у розріз з положеннями нормативно-правових актів та загальним принципом права [2, С. 159].

Наступна проблема пов'язана з принципом диспозитивності, який встановлює самостійність сторін у розпорядженні своїми вимогами, іншими словами, дозволяє свободу дій учасників адміністративного процесу. Сьогодні нерідко може трапитися ситуація, коли суд вимагає від відповідача подати заперечення проти адміністративного позову, що саме по собі порушує зазначений принцип диспозитивності [2, С. 161], адже відповідно до Кодексу адміністративного судочинства подання заперечень є правом, а не обов'язком відповідача [6].

Проблемні питання виникають й при застосуванні принципу законності в адміністративному судочинстві. Нагадаємо, що зміст зазначеного принципу полягає в обов'язку суду вирішувати справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України; застосовувати інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [6]. Відтак, аналіз судової практики дає змогу вказати на частіше випадків неоднакового застосування чинного національного законодавства. Реалізація принципу законності пов'язана із певним порядком дій суду в разі відсутності закону, що регулював би правовідносини, які виникли у публічно-правовій сфері. Тобто мова йде про прогалини в законі. Причинами цього може бути:

- невміння законодавця відобразити в нормативних актах усе різноманіття життєвих ситуацій, які вимагають правового регулювання (первісна прогалина);

- невміння законодавця передбачити виникнення нових життєвих ситуацій у результаті постійної динаміки та поступу суспільних відносин, здійснити щодо них певні законодавчі дії (подальша прогалина);

- технічні помилки законодавця, допущені при розробці законів і у використанні прийомів юридичної техніки [7, с. 402].

Відтак, практика вказує нам на те, що наразі нагальною проблемою стає помилкове застосування судами аналогії закону та посилання на норми процесуальних законів інших судових юрисдикцій. Мотивують це тим, що правила підсудності окремих категорій адміністративних справ не врегульовані Кодексом адміністративного судочинства. На думку деяких науковців, у такому випадку, судам слід утримуватися від застосування аналогії процесуального закону в разі відсутності прогалини у регулюванні, що здійснюється законодавством про адміністративне судочинство [3, 160].

Певні проблеми виникають і з принципом рівності учасників адміністративного процесу, адже він передбачає відсутність надання будь-яких переваг з боку суду учасникам в процесі реалізації їх як матеріальних, так і процесуальних прав. Проблематика зумовлена тим, що в адміністративних правовідносинах є особливий суб'єкт публічного права, а саме мова йде про органи державної влади та їх посадових осіб. Тому для адміністративного судочинства особливого значення набуває забезпечення механізму реалізації принципу рівності як громадян, так і державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій та підприємств.

Неабиякі проблеми виникають і з принципом доступності до правосуддя, що призводить до зменшення рівня довіри громадян до органів судової влади. Доступність на думку наукової спільноти полягає у двох основних аспектах, а саме:

- зрозумілій та доступній моделі адміністративного судочинства;

- забезпеченні можливості реальних дій у межах судового адміністративного процесу (відкритості діяльності судових органів) [8, С. 167].

Забезпеченню доступності до правосуддя також слугуватиме й право на звернення до суду для відкриття провадження в адміністративній справі та порядок реалізації цього права, вдале територіальне розташування адміністративних судів, встановлення такого порядку судового розгляду адміністративної справи, який забезпечував би можливість безпосереднього здійснення особами, які беруть участь у справі, процесуальних прав у всіх інстанціях (особиста участь, мова, перекладач). Вирішення цієї проблеми вимагає комплексного підходу, зокрема створення оптимальної моделі адміністративного правосуддя, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів, забезпечує кожній людині право на справедливий суд і повагу до інших прав і свобод, гарантованих конституцією і законами України [8, с. 175].

Наступною проблемою є питання так би мовити обов'язковості чи необов'язковості, нормативності чи ненормативності принципів адміністративного судочинства в цілому. Це зумовлено необхідністю доопрацювання співвідношення принципу і норми права, адже наразі частіше за все принцип і визначають через поняття норми. Наразі аналіз судової практики дає підстави стверджувати, що суди дуже рідко ініціюють вирішення справи на базі саме норм-принципів. Хоча для цього і є необхідні правові підстави, зокрема, проголошено пріоритет Конституції, а отже застосовувати принцип Конституції, а не ту норму закону, що суперечить їй - обов'язок, а не право судді в адміністративному судочинстві. На нашу думку, вдалим є визначення, що принципи адміністративного судочинства незалежно від способу вираження, не повинні бути деклараціями, які в цілому за посередництвом процесуальних норм певним чином впливають на правозастосовну діяльність. Вони є нормами прямої безпосередньої дії і можуть бути реалізовані поза межами тих норм, що їх конкретизують [9, С. 165-166].

Деякі вчені вказують на те, що наразі загострюється проблема, пов'язана з переглядом ціннісних засад галузі адміністративного права, співвідношення цілей та завдань діяльності держави та її апарату, забезпечення справедливого балансу публічного, приватного, загального та державного інтересів, що є ключовими факторами формування системи принципів адміністративного права. Також, нагальною є проблема вироблення саме теоретичних засад розмежування принципів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації, закріплення в них вимог щодо належного урядування та належної адміністрації, їх конкретизації у статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах [10, С. 68].

Окрім зазначених проблем, відкритим як для теоретиків, так і для практикуючих юристів залишається питання взаємодії принципів адміністративного судочинства із принципами інших галузей права, зокрема, з принципами міжнародного права, європейського права, та європейського адміністративного права.

Висновки. Отже, підсумовуючи вище викладене, можна сказати, що принципи адміністративного судочинства перш за все покликані сприяти правильному застосуванню існуючих та закріплених адміністративно-процесуальних норм. Паралельно із цим принципи є базисом для вдосконалення вже існуючих правових норм та основою для підготовки, розроблення та подальшого прийняття нових. Наразі існує ряд проблем, зокрема із застосуванням деяких принципів адміністративного судочинства, які на наш погляд, можна вирішити лише комплексним підходом. Адже тільки комплексне та узгоджене застосування таких принципів гарантуватиме правильність здійснення адміністративного судочинства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ковалів М.В. Адміністративне судочинство: навч. *Посібник*. Львів: *Львівський державний університет внутрішніх справ*, 2014. – 596 с.
2. Коваль Д.О. Проблеми механізму реалізації окремих принципів судового адміністративного процесу в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник: Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право* № 1(4). 2014. С. 154-164.
3. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. №4. 2014. С.174-184.
4. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела. *Актуальні проблеми держави та права*. 2007. С. 128-132.
5. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап. *Право України*. №7. 2000. С. 6– 8.
6. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. Харків. Консум, 2001. 656 с.
8. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. *Нац. юрид. академія України ім. Я. Мудрого*. Харків, 2006. 209 с.
9. Капля О.М. Теоретичні проблеми реалізації принципів адміністративного судочинства. *Право і суспільство: Адміністративне право і адміністративний процес, інформаційне право* №4. 2017. С. 163-167.
10. Пухтецька А.А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України. *Наукові записки*. Т. 155. *Юридичні науки*. 2014. С. 67-72.