



УДК 342.9.03
DOI 10.32999/ksu2307-8049/2019-1-11

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА У НОВІТНІХ УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ: НАУКОВО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Джафарова М.В., д. ю. н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3
Харківський національний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено науково-теоретичному дослідженню сучасної системи принципів адміністративного процесуального права в оновлених умовах розвитку української держави, виходячи з потреб якісного забезпечення та реалізації законних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Автором проаналізовано нормативні приписи адміністративного законодавства, положення доктрини адміністративного процесуального права щодо визначення сутності та значення основних засад, які визначають характер, побудову, соціальну спрямованість і основні властивості правового регулювання цієї галузі права, а з іншого – створюють належні організаційні та функціональні умови для реалізації адміністративно-процесуальної діяльності. Сформульовано наукові висновки з обраної тематики, корисні для теорії адміністративного процесуального права у цілому.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, адміністративна процесуальна норма, принципи права, адміністративний процес, адміністративне судочинство, керівні засади.

Статья посвящена научно-теоретическому исследованию современной системы принципов административного процессуального права в обновленных условиях развития украинского государства, исходя из потребностей качественного обеспечения и реализации законных прав, свобод, а также интересов физических и юридических лиц в сфере публично-правовых отношений. Автором проанализированы нормативные предписания административного законодательства, положения доктрины административного процессуального права в отношении определения сущности и значения основных принципов, которые определяют характер, построение, социальную направленность и основные свойства правового регулирования данной отрасли права, а с другой – создают надлежащие организационные и функциональные условия для реализации административно-процесуальной деятельности. Сформулированы научные выводы по выбранной тематике, полезные для теории административного процессуального права в целом.

Ключевые слова: административное процессуальное право, административная процессуальная норма, принципы права, административный процесс, административное судопроизводство, руководящие основы.

Dzhafarova M.V. THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW IN NEW CONDITIONS OF THE PRESENTATION: SCIENTIFIC AND LEGAL ASPECTS

The article is devoted to the scientific and theoretical research of the modern system of principles of administrative procedural law in the updated conditions of development of the Ukrainian state, proceeding from the needs of quality provision and realization of the legal rights, freedoms and interests of individuals and legal entities in the field of public-legal relations. The author analyzes the regulatory requirements of administrative legislation, the provisions of the doctrine of administrative procedural law to determine the essence and significance of the basic principles that determine the nature, structure, social orientation and the main properties of legal regulation of this branch of law, and on the other – create the proper organizational and functional conditions for the implementation of administrative-processing activities.

It is noted that interest in the theory of principles of administrative procedural law is due to the functional purpose of this legal category for: a) the characteristics of the system of administrative procedural law, its separate norms and institutions; b) filling gaps and eliminating conflicts in law; c) the efficiency and “efficiency” of the rules of administrative procedural law during the conduct of administrative and procedural activities. It was established all principles of administrative procedural law are characterized by: ideological orientation, democracy, universality, general significance, higher imperative, efficiency, relative stability, autonomy and certainty, normative certainty.

On the basis of an analysis of existing scientific developments on the above-mentioned issues, the author supports and further develops the view on the appropriateness of the division of fundamental principles into: 1) the principles of administrative procedural law that reflect the specifics and content of this branch of law, determine its peculiarities, purpose, tasks and functional purpose; 2) administrative and procedural principles, as established by administrative-procedural legislation, basic requirements that for a long time will not undergo significant changes, determine the nature and content of the subjects of administrative-procedural legal relationships and are used at any stage of the trial (organizational and functional). Formulated scientific conclusions on selected topics are useful for the theory of administrative procedural law in general.

Key words: administrative procedural law, administrative procedural norm, principles of law, administrative process, administrative justice, guiding principles.

Постановка проблеми. Глобальні політичні, економічні, соціально-правові трансформації, які відбуваються в державі на тлі проведення численних реформ у всіх сферах життєдіяльності суспільства, безпосередньо позначаються на всій вітчизняній правовій системі, її окремих галузях та інститутах. Лише за останні майже два десятиріччя значно оновилося і доповнилося діюче законодавство. Було прийнято впливовий кодифікований акт – Кодекс адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ), дія якого остаточно довела формування інституту національної адміністративної юстиції (хоча і до цього часу триває процес внесення суттєвих змін і доповнень до нього); внесено більше сотні поправок до основного кодифікованого акта адміністративних деліктів – Кодексу України про адміністративні правопорушення – за час його існування; а розпорошеність адміністративно-процедурних норм у законодавстві взагалі свідчить про їх збільшення не лише у кількості, але й поповнення принципово новими поняттями й категоріями. Очевидно, що сьогодні надзвичайно актуальним є переосмислення окремих законодавчих конструкцій і категорій, визначених у нормах адміністративно-процесуального законодавства, зокрема і таких, як принципи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань щодо з'ясування змісту та сутності принципів адміністративного процесуального права перебували у полі зору провідних учених-адміністративістів (А.М. Апарова, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Є.В. Курінного, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, Т.О. Коломоєць, А.О. Селіванова, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька тощо). Між іншим, на стадії переформування вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства вбачається за доцільне встановити найбільш стійкі керівні положення, які відповідають сьогочасним вимогам суспільства в адміністративно-процесуальному інструментарії.

Постановка мети. Мета статті – з'ясувати та оцінити ступінь наукової розробленості проблеми визначення принципів адміністративного процесуального права і запропонувати авторський науково-правовий погляд стосовно сучасної системи останніх.

Виклад основного матеріалу. Одразу значимо, що систематизація наукових підходів, розуміння та правових уявлень щодо теоретичних трактувань адміністративного процесуального права залежно від розуміння змістовного наповнення дефініції «адміністративний процес» в умовах сьогодення дозволяє визначити адміністративне процесуальне право як одну із самостійних процесуальних галузей права, що являє собою впорядковану належним чином сукупність адміністративно-процесуальних норм (правил), закріплених адміністративно-процесуальним законодавством, які регулюють суспільні відносини між судом та учасниками судового процесу у сфері здійснення адміністративного судочинства з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних

повноважень. Саме під таким науковим кутом зору до розуміння змісту адміністративного процесуального права як самостійної правової галузі буде розглянуто у межах цієї статті основоположні та керівні засади останньої.

З наукової точки зору доцільність дослідження принципів будь-якої галузі процесуального права полягає в тому, що останні належать до одних із фундаментальних категорій української юридичної науки та посідають пріоритетне місце в її понятійному апараті, виступають своєрідною «системою координат» наукового аналізу функціонування процесуальних правовідносин. Для процесуальних галузей права характерний більш високий ступінь узагальненості нормативних приписів, ніж у галузях матеріального права. Як зазначено на сторінках правничої літератури, дослідження будь-яких галузевих принципів права повинно здійснюватися з погляду їх походження, еволюціонування, правової природи, значення та практичної реалізації. Також важливим є виведення правової суті з філософського розуміння принципів [1, с. 55]. Невипадково першопрохідцями, так званими «піонерами» у дослідженні проблем принципів у юридичній науці, історично виступають представники процесуальних галузей (належить до науки кримінально-процесуального права, де вчення про принципи виникло набагато раніше, ніж в інших підрозділах правознавства).

Сам по собі термін «принцип» як загальнонаукова категорія має латинське походження (від лат. «principium») і може бути витлумачений, як: основне, вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, наукової системи [2, с. 439]; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [3, с. 614]; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці, або основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо [4, с. 762]. Терміни «основне», «керівне» або «вихідне», які застосовуються майже в усіх визначеннях, що надають довідкові видання, вказують на те, що цей системотворчий елемент з огляду на свою сутність наділяється найвищою імперативністю, охоплює основоположне правило, яке не вимагає жодного доказу.

Теоретики права, які займалися ретельним вивченням принципів права, доходять одного і того ж висновку, що це «основні ідеї або початкові положення, які характеризують зміст права, закономірності його розвитку, сутність і призначення як особливого соціального регулятора» [5, с. 88; 6, с. 281]. У будь-якому випадку дефініція «принципи права» використовується за конкретних умов, коли йдеться про основне правило або вимогу, що належать до сфери правознавства і розглядаються у прив'язці або до права загалом, або до певного виду діяльності. У конкретних випадках дефініція «принципи» може або інтерпретуватися, або уточнювати означуване, залежно від того, якою є спектр її використання і функціональна спрямованість.



Призначення правових принципів взагалі важко переоцінити. У будь-якому разі їх функція полягає у забезпеченні ідеологічної єдності правотворчості, правореалізації та правопорядку у цілому. Кожний принцип – це ідея, тобто спонтанна думка як продукт реального людського мислення, що віддзеркалює найбільш суттєве розуміння про право, правовий світогляд. Ідеї-принципи як загальносоціальне явище вказують на те, яким повинно бути право. Вочевидь, так само, тобто в результаті еволюційного розвитку суспільства складаються певні уявлення, ідеї про юридичний процес, його мету і завдання, роль та місце в житті суспільства. Такі погляди надалі складають підґрунтя для формулювання відправних положень, які з часом можуть прийняти «оболонку» юридичних принципів.

Переходячи безпосередньо до дослідження принципів адміністративного процесуального права, не можемо на початку не відмітити основоположну позицію, висловлену В.С. Букіною, яка і донині не втратила своєї актуальності: «Принципи певної галузі права відображають закономірності її побудови, функціонування і розвитку» [7, с. 5]. Цей проміжний висновок безпосередньо стосується й адміністративного процесуального права, принципи якого пронизують всі його норми й інститути, віддзеркалюють основні положення, специфіку, зміст та мету як галузі права, а також визначають адміністративно-процесуальну діяльність, адміністративно-процесуальні повноваження та адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного процесу, знаходяться в основі становлення та функціонування адміністративно-процесуальних правовідносин. Ба більше, принципами адміністративного процесуального права повинні визнаватися такі закріплені законодавством основоположні засади, які протягом тривалого часу не зазнають значних змін і забезпечують виконання поставлених перед цією галуззю завдань. Як слушно наголошує А.М. Колодій, «...у межах правоутворення, за допомогою юридичної практики зароджуються нові юридичні принципи, що еволюційно відмінюють дію застарілих, не актуальних принципів» [8, с. 42].

Як приклад варто навести норми КАСУ, які визначають принципи здійснення адміністративного судочинства. Остання редакція цього кодифікованого акту яскраво засвідчує факт того, що законодавець не лише перемістив перелік основних засад на початок цього законодавчого акту, а також розмістив їх разом із положеннями про завдання адміністративного судочинства (ч. 3 ст. 2 КАСУ) та доповнив такими новими принципами: розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Судовий процес в адміністративних справах характеризується певними стадіями, власними цілями та завданнями, особливим колом учасників і специфікою їх процесуального статусу, комплексом процесуальних дій, обсягом юридичних фактів, правовими результатами та

їх процесуальним оформленням. Як наслідок, принципи, які функціонують в межах певного інституту адміністративного процесуального права або окремого адміністративного провадження [9, с. 213–220], ґрунтовно вивчалися науковцями на належному рівні. Окремо варто згадати монографію О.В. Кузьменко «Теоретичні засади адміністративного процесу», в якій автор вказує на те, що принципи утворюють структурний конгломерат, що становить ідейну основу діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб щодо задоволення публічних інтересів. Дослідниця системно проаналізувала принципи різноманітних адміністративних проваджень і говорила про них як про адміністративно-процесуальні принципи [10, с. 147–155].

Починаючи із 2005 року (зі вступом у дію КАСУ) і по цей час, більшість наукових публікацій та дисертаційних досліджень було присвячено аналізу окремих принципів адміністративного судового процесу (дисертаційні дослідження С.В. Потапенка «Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України» (2010 р.), С.А. Бондарчук «Принципи адміністративного судочинства України» (2010 р.), О.О. Гаврилюка «Принцип гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України» (2012 р.), М.Д. Кухар «Змагальність як принцип адміністративного судочинства України» (2014 р.), Є.О. Жукової «Реалізація принципу процесуальної економії в адміністративному судочинстві України» (2015 р.). Такий стан наукових розробок із зазначеної проблематики не викликає жодних нарікань, адже КАСУ до середини грудня 2017 р. чітко визначав поняття «адміністративний процес» (п. 5 ч. 1 ст. 3 Кодексу) як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Саме тому вищенаведені дослідження проводилися, спираючись на законодавчий припис. Дослідники прирівнювали принципи адміністративного процесу до принципів адміністративного судочинства і розглядали їх як основу, початок, основоположні, найбільш абстрактні правила (основні вимоги, засади), що виступають в якості незаперечних вимог, покладених в основу діяльності адміністративного суду щодо справедливого вирішення у ньому підсудних йому справ [11, с. 136]. На думку вчених, ці принципи – це основне нормативно-керівне положення, об'єктивно існуюче як категорія правосвідомості і через необхідність врегулювання суспільних відносин закріплене у нормах процесуального законодавства, у межах якої здійснюється і розвивається адміністративне правосуддя [12, с. 60]. Такі визначення свідчать про те, що порядок здійснення адміністративного судочинства забезпечується сукупністю й системою процесуальних дій, які ґрунтуються на засадах, відтворених у нормах адміністративно-процесуального законодавства, зокрема КАС України. Принципи визначають в організації та діяльності адміністративного суду основні, головні моменти, з яких випливають положення більш деталізованого характеру. Тобто правові вимоги, правила, які містяться у принципах адміністративного судочинства, пролягають «вихідною лінією» через увесь хід

розгляду та вирішення адміністративної справи, визначають зміст відповідних конкретних процесуальних норм, а також процесуальної діяльності, що здійснюється на їх основі.

Вкажемо на характерні ознаки зазначеного правового явища, спираючись на базове підґрунтя вищенаведених спостережень й висновків. До таких ознак слід віднести: 1) правосвідому спрямованість – в основі кожного принципу закладена певна ідея, теорія, концепція або погляд, який є передумовою його виникнення і завжди зумовлюється соціальними, правовими, ідеологічними чинниками і цінностями суспільного життя; 2) нормативність та текстуальне закріплення – принципи знаходять своє відображення в нормах законодавства шляхом їх текстуальної фіксації; 3) загальнообов'язковість і дієвість – принципи адміністративного процесуального права, виступаючи загальнообов'язковими і нормативними положеннями, визначають формування та перспективи розвитку цієї галузі права, безпосередньо пов'язані з його нормами та інститутами, зокрема, мають практичне і загальне значення для кожного з них, визначають їх основні властивості й типові риси; 4) стійкість й стабільність – принципи повинні протягом тривалого часу не зазнавати суттєвих змін і забезпечувати виконання поставленої перед цією галуззю основної мети – забезпечення належного рівня реалізації та захисту фізичних та юридичних осіб своїх прав, свобод та законних інтересів від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; 5) автономність і визначеність – принципи повинні мати окремо чітко визначений зміст, зокрема, елемент змісту одного принципу не повинен повторювати елементи змісту інших принципів адміністративного процесуального права або виводитися з них; 6) у разі порушення або недотримання принципів, під час вирішення адміністративної справи, прийняте по ньому судове рішення підлягає скасуванню.

Цікавого підходу дотримується Є.Ф. Демський. Він виділяє дві самостійні групи (види) принципів, зокрема: 1) принципи адміністративного процесуального права (верховенства права; презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення та заінтересованої особи; верховенства закону в системі адміністративного процесуальних нормативних актів; забезпечення і охорони інтересів особи і держави; диференціації та спеціалізації адміністративного процесу; відповідності норм адміністративного процесуального права України положенням міжнародно-правових актів); 2) принципи адміністративного процесу, або адміністративно-процесуальні принципи: а) функціональні, які визначають спрямованість адміністративного процесу, форму і зміст його інститутів; б) організаційні, які визначають процесуальну діяльність органів, уповноважених розглядати адміністративні справи. Така позиція обґрунтовується тим, що помилково ототожнювати принципи галузі права, за якими формується і функціонує система, та зміст галузі права і принципи діяльності суб'єктів правовідносин, її складових частин, за якими разом із способом здійснення процесуальних дій, гарантіями

забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності та правовим статусом суб'єктів адміністративного процесу формується структура адміністративно-процесуального режиму (процесуальної форми) [13, с. 26–44]. Перераховані окремі принципи, які входять до кожної із груп запропонованих засад, неодноразово були предметом досліджень, їх зміст та сутність на належному науковому рівні викладено у наукових публікаціях і монографічних виданнях.

Висновки. Вважаємо за доцільне, розглядаючи принципи адміністративного процесуального права, поділяти їх на такі, що безпосередньо віддзеркалюють специфіку й зміст даної галузі права, визначають його особливості, мету, завдання та призначення, а також окремо – адміністративно-процесуальні принципи, тобто закріплені адміністративно-процесуальним законодавством основоположні приписи, які протягом тривалого часу не зазнають суттєвих змін, визначають характер і зміст діяльності всіх суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин. Функціональне призначення принципів полягає в забезпеченні відносно сталої векторної спрямованості врегулювання адміністративно-процесуальних відносин, які виникають з приводу захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у ході розгляду й вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Полянчик А.О. Принципи права: сучасний загально-теоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 55–60.
2. Малый толковый словарь русского языка / под. ред. : В.В. Лопатина, Л.Е. Лопатиной. Москва : Русский язык, 1990. 456 с.
3. Новый тлумачний словник української мови : в 4 т. / укл. : В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконті, 1998. Т. 3: ОБЕ-РОБ. 927 с.
4. Новый тлумачний словник української мови : у 3 т. / укл. : В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконті, 2007. Т. 2: К-П. 962 с.
5. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації: становлення, розвиток та функціонування : монографія. Харків : Золота миля, 2012. 567 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2005. 537 с.
7. Букина В.С. Принципы советского гражданского процессуального права (теоретические вопросы понятия и системы) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Гражданский процесс»; Ленинградский гос. ун-т им. А. А. Жданова. Ленинград, 1975. 22 с.
8. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
9. Адміністративне право України (Загальна частина) : навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Харків : Право, 2016. 298 с.
10. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. 351 с.
11. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2-х т. вид. 2-е, змін. та доп. / за заг. ред. В.К. Матвійчука. Київ : Алерта, КНТ, 2008. Т. 1. 787 с.
12. Бондарчук С. А. Принципи адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010, 206 с.
13. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посібник. Київ : Атіка, 2008. 496 с.