

self-education. The need to improve personnel policy in internal affairs of Ukraine in terms of administrative reform is caused by the existence of the state, its goals, objectives and functions, as well as the need for staffing MIA Ukraine qualified personnel, able to competently perform its functions to protect the personal safety of citizens, their rights and freedoms and lawful interests.

During the reform and development of personnel policy in Ukraine ATS particular importance is the application of scientific and theoretical approach to solving common problems. Only on the basis of a balanced, scientifically-based approach can lay the foundation for effective and sustainable police service in Ukraine to overcome the negative trends that have often impede efficient enforcement system, develop new conceptual methods of organization, operation and service in these organs.

Key words: *bodies of internal affairs, military service, career service, career management technology officer, profesiohenez.*

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року

УДК 342.9

**М. В. Ковалів,
І. Б. Стахура**

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ, СИСТЕМА

Проаналізовано принципи адміністративного судочинства, основна функція яких полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу. Розглянуто зміст і систему принципів адміністративного судочинства. Розкрито критерії класифікації принципів адміністративного судочинства, які за характером закріплення та застосування поділяються на загальні та галузеві.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, принципи, адміністративні суди, права і свободи громадян, адміністративна юстиція, учасники процесу.*

Постановка проблеми. Будь-яка діяльність реалізується на основі певних принципів, тобто основних, вихідних положень, додержання яких забезпечує узгодженість дій усіх її учасників, орієнтує їх на досягнення певного результату шляхом застосування найефективніших засобів і методів. Недотримання визначених принципів призводить до непослідовності такої діяльності, неузгодженості в діях її учас-

ників і, зрештою, не до тих результатів, досягнення яких було її основною метою. Зважаючи на це, принципи мають особливе значення у формуванні та функціонуванні системи адміністративних судів.

Стан дослідження. Теоретичною основою вивчення питань адміністративного судочинства стали публікації таких провідних науковців: В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової, В. П. Базова, Н. Ю. Задираки, Р. О. Куйбіди, В. К. Матвійчука, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюк, В. Е. Теліпка, І. О. Хар, В. І. Шишкіна та інших.

Метою статті є дослідження принципів адміністративного судочинства, їх системи.

Виклад основних положень. В адміністративному судочинстві, основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, принципи посідають провідне місце. Вони є первинними нормами, що не ґрунтуються одна на одній, однак тісно та гармонійно взаємопов'язані. Принципи виступають не лише як гарантії реалізації завдань адміністративного судочинства, але і як гарантії дотримання його процесуальної форми. Як зазначають деякі науковці, основна функція таких принципів полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян, а також виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [1, с. 62].

З етимологічної точки зору, терміном «принцип» (від лат. *principium* – основа, начало, засада) [2, с. 110] позначається керівна ідея; головне правило поведінки; вираз необхідності чи в певному аспекті закономірності окремих процесів об'єктивної дійсності. Також «принципи» визначаються як особливості, покладені в основу створення чи здійснення чого-небудь, спосіб утворення чи здійснення чогось; переконання, норми, правила, якими керуються у житті, поведінці.

Щодо судового процесу, то принципи виступають найбільш загальними правилами поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного примусу; мають правовий механізм реалізації. Основне призначення принципів полягає в тому, що їх втілення в судочинство надає йому якості правосуддя, та, навпаки, їх ігнорування призводить до порушення права на судовий захист, а відтак – до неправосудності рішень суду.

Відображаючись насамперед у нормах права, принципи адміністративного судочинства характеризують не тільки суть, а й зміст адмі-

ністративного судочинства, відображають не тільки його внутрішню побудову, статику, а і весь процес його та динаміку його застосування.

Кожен принцип правосуддя виконує власну, чітко визначену роль в організації та діяльності адміністративних судів. Однак, з іншого боку, всі принципи судочинства взагалі та принципи адміністративного судочинства зокрема неможливо розглядати без урахування їхньої загальної єдності та взаємообумовленості. Вони діють не розрізнено, а в сукупності, тісно переплітаються та взаємодіють, переходять один в одного, впливають один з одного. Це обумовлено тим, що всі принципи об'єднані спільною метою – належна організація судових органів та їх діяльності, забезпечення захисту від будь-яких посягань на конституційний лад, політичну та економічну систему країни, права та свободи громадян й інші цінності. У сукупності всі принципи утворюють чітку систему основних засад адміністративного судочинства, які не суперечать одна одній й після закріплення в чинному законодавстві оформлюються як явища правової реальності. Водночас у науковій літературі й досі відсутній єдиний підхід до системи принципів адміністративного судочинства. Зокрема, більшість науковців намагається обґрунтувати якомога більшу їх кількість. Зазначена тенденція є вкрай негативною тому, що чим більше принципів, тим менше їх значення, тим більша їх розмитість. Попри це, усі принципи адміністративної юстиції в межах цілісної системи органічно та нерозривно пов'язані і з усією системою, і з рештою засад. Відповідно, вилучення будь-якого з них призводить, як правило, до порушення повноцінного функціонування інших принципів, відтак – до порушення законності у вирішенні публічно-правового спору загалом.

Оскільки принципи адміністративного судочинства є фундаментом для інших правил адміністративного судочинства, то їх має бути рівно стільки, скільки вимагають умови життя суспільства.

Значна кількість принципів адміністративної юстиції вимагає їх упорядкування за певними правилами та критеріями. На жаль, нині серед науковців не вироблено єдиного підходу до класифікації принципів адміністративного судочинства. Недостатньо уваги приділено принципам і в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), що лише перелічує та надає коротку характеристику деяким із них, оминаючи увагою більшу частину дійсно важливих правових засад. Це, своєю чергою, унеможливує здійснення їх ґрунтовного дослідження з метою визначення основних напрямів удосконалення правових актів, які регулюють порядок вирішення публічних спорів. Так,

в юридичній літературі всі принципи, що стосуються функціонування судової влади, прийнято поділяти на організаційні та функціональні, або ж на загальні, родові та видові (останні виступають як юрисдикційні принципи).

У науці адміністративного судочинства принципи адміністративного судочинства поділяють на три великі групи:

1) загальні, що відображають 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);

2) організаційні, що стосуються організаційних засад існування адміністративної юстиції (територіальності, спеціалізації та автономності, єдності та інстанційності);

3) 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 одноосібного 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, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судового рішення) [1, с. 64].

Проте найпоширенішою є класифікація за характером закріплення та застосування, згідно з якою принципи можна поділити на загальні та галузеві.

Така неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративної юстиції пояснюється найперше, непослідовністю законодавця, який в нормативно-правових актах різного рівня узагальнення (в Конституції України, Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та в КАСУ) закріпив різні за значенням вихідні засади судочинства.

Так, наприклад, Конституція України, закріплюючи основні засади судочинства, встановлює загальні засади судочинства: 1) верховенство права; 2) законність; 3) державна мова судочинства; 4) рівність

усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 5) повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; 6) право людини на свободу та особисту недоторканність; 7) з'ясування істини; 8) забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; 9) презумпція невинуватості; 10) свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів; 11) здійснення правосуддя виключно судами; 12) участь народу у здійсненні правосуддя; 13) незалежність і недоторканність суддів, їх підкорення лише закону; 14) змагальність сторін, свобода в наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 15) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 16) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; 17) обов'язковість рішень суду [3].

Розділ I Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що основними засадами здійснення правосуддя в Україні є: 1) незалежність і безсторонність судів; 2) верховенство права; 3) доступність правосуддя; 4) здійснення правосуддя виключно судами; 5) самостійність і незалежність судів; 6) право на судовий захист; 7) право на повноважний суд; 8) рівність перед законом і судом; 9) правова допомога під час реалізації права на справедливий суд; 10) гласність і відкритість судового процесу; 11) державна мова судочинства і діловодства в судах; 12) обов'язковість судових рішень; 13) право на оскарження судового рішення; 14) одноособовий та колегіальний розгляд справ [4].

Ст. 7 КАСУ закріплює галузеві принципи, як принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах України називає: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін; 5) диспозитивність; 6) офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 7) гласність і відкритість адміністративного процесу; 8) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 9) обов'язковість судових рішень [5]. Нескладно зауважити, що цей перелік принципів майже повністю збігається з тим, що закріплений в Конституції України, однак суттєво відрізняється від того, що наведений у відповідному Законі. Такий підхід законодавця не тільки обумовлює неоднозначність наукових поглядів на класифікацію принципів адміністративного судочинства, але також призводить до конкуренції норм двох рівнозначних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів – Закону України та КАСУ.

Отже, віднесення того чи іншого принципу адміністративної юстиції до певної класифікаційної підгрупи сьогодні має не лише суто теоретичне, але й практичне значення. Основними критеріями в такому процесі повинні стати специфічна матеріально-правова природа публічно-правових спорів, юридичні наслідки їх вирішення, а також особлива мета адміністративного судочинства в цілому. З огляду на це, вважаємо, що найбільш доцільно до галузевих принципів адміністративного судочинства відносити такі: організаційної незалежності органів адміністративної юстиції; судового керівництва процесом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повного та всебічного розгляду справи; економічності процесу; доступності судочинства; юридичної визначеності та відкритості судових рішень адміністративних судів; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів адміністративних судів та інші.

Принцип верховенства права є визначальним у формуванні всіх інститутів держави і суспільства в цілому. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України, в Україні визначається і діє принцип верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Принцип верховенства права є одним із головних, який повинен застосовуватись у здійсненні адміністративного судочинства. Його правильне застосування залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів. Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Щодо принципу законності, то законність є комплексним поняттям, що охоплює всі без винятку аспекти права: від створення норми – до її застосування на практиці.

Принцип законності відображає правову організацію суспільно-політичного життя, розкриває взаємозв'язок права і суспільства, права і держави, права і органів державної влади, права і громадян тощо.

Дотримання принципу законності є обов'язковим для суб'єктів владних повноважень, які приймають у порядку, в спосіб та у межах своєї компетенції, визначеної законом, нормативно-правові акти та акти індивідуальної дії, а також для юридичних осіб приватного права та громадян.

Принцип законності в адміністративному судочинстві визначається тим, що суд у своїй діяльності під час вирішення справ повинен правильно застосовувати норми матеріального права до конкретних правовідносин, а також тим, що здійснення правосуддя неможливе без додержання норм адміністративного судочинства. Вся діяльність суду підпорядкована чинному законодавству щодо здійснення адміністративного судочинства і здійснюється у визначеному ним процесуальному порядку, а прийняте судом рішення у справі має бути законним і обґрунтованим.

Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом означає відсутність будь-яких обмежень і надання переваг із боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних і процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є.

Застосування принципу рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом має деякі особливості, які полягають у активній ролі суду в розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це, своєю чергою, забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом.

Відповідно до ст. 24 Конституції України, ч. 2 ст. 10 КАС України, не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Це передбачає рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому процесі, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки.

Під цим принципом, з уваги на зміст п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції, слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції щодо предмета спору. Власне, поведінка осіб, які беруть участь у справі, обумовлена їх ставленням до предмета адміністративної справи і визначається процесуальним становищем, що за своєю метою, як правило, має протилежний харак-

тер, а це, своєю чергою, об'єктивно визначає наявність змагальності між ними як конкуруючими суб'єктами спірних правовідносин. Тобто правова природа адміністративного судочинства, яка передбачає наявність такої категорії, як «спір» (ст. 17 КАСУ), зумовлює виникнення змагальності на підставі, в межах та у спосіб, передбачені Конституцією та КАСУ.

Принцип диспозитивності адміністративному судочинстві передбачає можливість осіб, які беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами для обстоювання та захисту як власних, так і прав, свобод та інтересів інших фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Принцип офіційного з'ясування обставин справи полягає у вжитті передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин справи, зокрема стосовно виявлення та дослідження доказів судом із власної ініціативи.

Цей принцип властивий лише адміністративному процесу. Офіційність полягає в активній ролі суду і за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності та диспозитивності. Зазначене зумовлено особливостями адміністративного судочинства – в учасників публічно-правових відносин нерівні можливості – фізичні чи юридичні особи протистоїть потужний адміністративний апарат. Щоб збалансувати можливості, адміністративний суд повинен виконати активну роль у судовому процесі, щоб сприяти особі у захисті її прав. Така роль суду обумовлена тим, що переважно конфлікти виникають саме з вини публічної адміністрації або вона не вжила достатніх заходів, щоб запобігти цьому.

Принцип гласності й відкритості судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. Принцип гласності закріплений п. 7 ч. 2 ст. 129 Конституції як загальний принцип здійснення судочинства та ст. 12 КАСУ як один із основних принципів адміністративного процесу. Він визначає можливість доступу та ознайомлення громадян зі здійсненням судами адміністративного судочинства. Отож, у громадян формується думка про функціонування адміністративних судів та ефективність їх роботи, підвищується довіра як до органів державної влади, які здійснюють у встановленому законодавством порядку

захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. І у суддів адміністративних судів при здійсненні адміністративного судочинства виникає відповідальність за виконання Конституції, КАСУ та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду реалізується у гл. 1 «Апеляційне провадження» та гл. 2 «Касаційне провадження» розділу IV КАС України «Перегляд судових рішень», якими врегульовано процесуальний порядок апеляційного і касаційного оскарження і перегляду постанов і ухвал адміністративного суду.

Держава забезпечує усім особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участь у процесі розгляду справи у випадку вирішення судом питання про їхні права та обов'язки, право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду. Зазначене право обмежене певними часовими рамками, а саме: заява про апеляційне оскарження має бути подана упродовж десяти днів з дня її проголошення, а у разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частини постанови – з дня складення її в повному обсязі [1, с. 81].

Щодо принципу обов'язковості судових рішень, то судові рішення, ухвалені іменем України, є обов'язковими для виконання на всій території України (ч. 5 ст. 124 і ч. 3 ст. 129 Конституції). Йдеться про те, що з моменту проголошення судового рішення воно є обов'язковим. Однак статусу загальнообов'язковості, тобто обов'язковості не тільки для суду та осіб, що брали участь у справі, а й для усіх підприємств, установ, організацій, їх посадових/службових осіб, фізичних та юридичних осіб воно набуває з моменту набрання ним законної сили. У визначених ст. 252 КАСУ випадках постанови суду належить виконувати негайно, не чекаючи набрання ними законної сили.

Висновки. Принципи адміністративного судочинства – це основні засади, вихідні положення, що становлять його якісні особливості та специфічні властивості, в яких у концентрованому вигляді виявлена заінтересована воля народу наділити право такими якостями, які найбільш повно мали б можливість реалізувати його ідеї і погляди у визначенні основ організаційної побудови адміністративного судочинства.

ва, а також відображають перспективи його розвитку та забезпечують захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

1. Ковалів М. В. Адміністративне судочинство: навч. посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. – Львів: ЛьвДУВС, 2014. – 596 с.

2. Шемшученко Ю. С. Принцип / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 110–111.

3. Конституція України: із змінами // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Велес, 2014. – 48 с.

4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45. – Ст. 529.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.

Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципы административного судопроизводства: понятие, содержание, система

Проанализированы принципы административного судопроизводства, основная функция которых заключается в том, чтобы способствовать юридически правильному осуществлению прав и свобод граждан, а также выполнению обязанностей всеми участниками процесса. Рассмотрены содержание и система принципов административного судопроизводства. Раскрыты критерии классификации принципов административного судопроизводства, которые по характеру закрепления и применения делятся на общие и отраслевые.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принципы, административные суды, права и свободы граждан, административная юстиция, участники процесса.

Kovaliv M. V., Stahura I. B. Principles of administrative proceedings: concept, content, system

Administrative proceedings of Ukraine should be regarded in the structure of the administrative procedure as an activity of administrative courts to hear and resolve administrative cases concerning violations of public and legal disputes between public administration and physical and legal entities as to the restoration of the subjective rights of the person which is carried out in accordance with the administrative and procedural rules and the procedural form.

The enforcement of Administrative proceedings of Ukraine and the establishment of administrative courts are aimed to guarantee the right of everyone to appeal court decisions, actions or omissions of public authorities, local governments, officials and employees. These issues must ensure the implementation of the constitutional principle of the stateresponsibility for its activity to a man.

Any activity is carried out on the basis of certain principles, namely basic statements which comply with the actions of all its members, direct them to achieve a specific result by using the most effective means and methods. Disobeying of these principles leads to inconsistency of such activity, actions of its members and wrongful results, the achievement of which was its primary purpose. Therefore, the principles have a special importance in the formation and functioning of administrative courts.

This article deals with the principles of administrative proceedings. The primary function of administrative proceedings is to promote a legal and proper exercise of the rights and freedoms of citizens and the fulfillment of duties by all participants. The content and system of principles of administrative proceedings are considered. The criteria for the classification of the principles of administrative proceedings are divided into application are divided into general and industry according to their application.

Key words: *administrative proceedings, principles, administrative courts, rights and freedoms of citizens, administrative justice, participants of the process.*

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 року

УДК 342.92

В. О. Криволапчук

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Проаналізовано реформу адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права та методи, які допомагають відмежувати цю галузь права від інших. Розглянуто імперативний метод, який відображається в специфічних формах регулювання суспільних відносин, що перебувають у сфері дії адміністративного права.

Наголошено на тому, що адміністративне право сьогодні є однією з найбільш динамічних галузей права. Тому риси, що його характеризують, зокрема методи, теж зазнають чи повинні зазнавати відповідних змін. Так, традиційний для адміністративного права імперативний метод регулювання істотно доповнюється елементами диспозитивного методу, що обумовлено тенденцією децентралізації державного управління.

Ключові слова: *адміністративне право, імперативний метод, диспозитивний метод, державне управління, адміністративно-правове регулювання.*