

О. М. Капля

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри управління безпекою правоохоронної
та антикорупційної діяльності
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого
Міжрегіональної академії управління персоналом

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКОНОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються поняття й ознаки реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності. Аргументується позиція автора щодо стадій реалізації названих принципів під час здійснення законотворчої діяльності. Визначаються форми реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності. Пропонуються висновки і рекомендації.

Ключові слова: законотворча діяльність, принципи адміністративного судочинства, реалізація принципів, форми реалізації принципів адміністративного судочинства.

Постановка проблеми. Проблема реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні має важливе теоретичне і практичне значення в науці адміністративного процесуального права, особливо в законотворчій діяльності. Реалізація принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності ніким ще не досліджувалася.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі аспекти проблеми щодо реалізації принципів адміністративного судочинства досліджуються в різних наукових працях. У роботах таких авторів, як В.О. Боняк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, А.П. Заєць, В.К. Колпаков, А.М. Колодій, О.В. Негодченко, П.В. Макушев, Н.М. Оніщенко та ін., досліджувалися окремі аспекти реалізації принципів адміністративного судочинства.

Мета статті – реалізувати принципи адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності.

Виклад основного матеріалу. Дослідження реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності в Україні потребує з'ясування змісту принципів адміністративного судочинства, стадій законотворчої діяльності, форм реалізації названих

принципів. Принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень (ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства (КАП) України) [1].

І.П. Голосніченко не погоджується з вузьким тлумаченням адміністративного процесу загалом і принципів адміністративного судочинства зокрема. На його думку, за його межами залишилися провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо надання адміністративних послуг, провадження щодо оскарження рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до інституцій вищестоящих органів [2]. С.Т. Гончарук підтримує думку І.П. Голосніченка і ширше дослідив систему та зміст принципів адміністративного судочинства, а також їхнє значення в адміністративному судочинстві в умовах трансформаційних процесів, що відбуваються в сучасному суспільстві [3].

Зміст верховенства права досліджувався як загальнотеоретичний принцип правової держави. А.П. Заєць пропонує до змісту верховенства права відносити принципи: а) мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин та всезагальності права; б) позапартійності права, його порівняної самостійності щодо політичних сил і деідеологізованості; в) порівняної самостійності щодо судової та виконавчої влади; г) верховенства Конституції та законів України [4, с. 179].

Принцип законності розглядається теж в різних його значеннях. Так, В.О. Боняк пропонує розглядати принцип законності як конституційно-правову засаду організації та функціонування органів публічної влади, а також як режим правомірної поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин, що знаходить свій вияв у прийнятті правових законів і підзаконних нормативно-правових актів, ратифікації міжнародних договорів [4, с. 148–149, 328].

Принцип рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом враховує те, що: 1) усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом; 2) 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 (ст. 10) [1]. Зміст принципу змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі: 1) розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 2) суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАП України, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять; 3) кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановле-

них цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності; 4) суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема щодо виявлення та витребування доказів із власної ініціативи; 5) суд має запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ст. 11) [1]. О.В. Кротюк, провівши аналіз особливостей практики реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, формулює такі висновки: 1) реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі має усталену практику та пов'язується з активністю адміністративного суду у виявленні та дослідженні всіх обставин справи; 2) за своєю суттю реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є обов'язком адміністративного суду щодо оцінювання рівня достатності доказів та виявлення ініціативи з метою витребування необхідних доказів по справі; 3) реалізація принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі здійснюється в поєднанні з принципами змагальності та диспозитивності, що забезпечує рівне становище всіх сторін адміністративної справи; 4) стан реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі залежить від рівня професійності суддів та від їх ініціативи у встановленні всіх обставин у справі; 5) порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для оскарження відповідного рішення адміністративного суду; 6) адміністративні суди апеляційної інстанції у своїй діяльності наділені правом проявляти ініціативу щодо прийняття доказів, які не досліджувалися судом першої інстанції. За таких умов суд апеляційної інстанції в порядку ч. 2 ст. 195 КАС України може дослідити докази, які не досліджувалися в суді першої інстанції, з власної ініціативи або за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до суду першої інстанції або необґрунтованим – відхилення їх судом

першої інстанції. Наведене стосується також і доказів, які були витребувані судом першої інстанції, але не були надані позивачем або відповідачем. Адміністративний суд апеляційної інстанції у разі порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі судом першої інстанції, а саме неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, наділений правом скасування судового рішення та ухвалення нового рішення; 7) порушення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі є підставою для вирішення адміністративним судом касаційної інстанції питання про направлення справи на новий розгляд в порядку ст.ст. 220, 221, 223, 227, 229, 230, 232 Кодексу адміністративного судочинства України. У такому разі адміністративний суд касаційної інстанції залишає за собою можливість у своєму рішенні вказати на допущені недоліки (в чому саме порушено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі) та звернути на них увагу суду, що здійснюватиме новий розгляд справи [6, с. 58]. Зміст принципу гласності і відкритості адміністративного процесу включає такі елементи: 1) отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи; 2) кожен має право знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили; 3) розгляд справ в адміністративному суді проводиться відкрито; 4) під час судового розгляду справи в судовому засіданні забезпечується повне фіксування судового засідання; 5) судові рішення, ухвалені у відкритому судовому засіданні, проголошуються прилюдно (ст. 12) [1]. Особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених КАП України (ст. 13) [1]. Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах,

що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом (ст. 14) [1].

Отже, зміст принципів адміністративного судочинства характеризується загальними принципами, що закріплені в міжнародних договорах, ратифікованих Україною, в Конституції України (ст. 8, 129), а також у спеціальних принципах, закріплених, наприклад, у КАС України, які деталізують загальні принципи чи характерні лише для галузі адміністративного судочинства (ст. 7).

Здійснення законотворчої діяльності парламентом України має важливе значення для реалізації принципів адміністративного судочинства. Законодавча процедура складається з ряду стадій. До них належать: 1) вияв законодавчої ініціативи; 2) обговорення законопроекту; 3) прийняття закону; 4) його підписання й оприлюднення (опублікування) [7].

Форми реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності характеризуються підготовкою, прийняттям та оприлюдненням законів про принципи правосуддя під час: а) ратифікації міжнародних договорів; б) внесення змін до Конституції України; в) внесення змін до КАП України.

Ознаками реалізації принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності є: 1) діяльність парламенту України щодо законодавчої процедури; 2) здійснення підготовки, прийняття та оприлюднення законів; 3) реалізація принципів адміністративного судочинства; 4) ратифікація міжнародних договорів; 5) внесення змін до Конституції України; 6) внесення змін до КАП України.

Діяльність парламенту України щодо законодавчої процедури регулюється Конституцією України (ст.ст. 93, 94) [8] та Регламентом Верховної Ради України (Регламент) [9]. Право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України та Кабінету Міністрів України (ст. 93). Конституційна норма (ст. 93)

не збігається з нормою закону (ст. 89) де закріплюється, що «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді належить Президенту України, народним депутатам, Кабінету Міністрів України і Національному банку України» [9]. Пропонуємо внести відповідні зміни до Регламенту.

Підготовка проектів законів включає: а) право законодавчої ініціативи; б) підготовку і попередній їх розгляд у комітетах; в) розгляд законопроекту Верховною Радою за процедурою трьох читань. Прийнятим законопроект вважається, коли за нього проголосувала більшість народних депутатів України від їх конституційного складу. Прийнятий закон підписує Голова Верховної Ради України і невідкладно направляє його Президентові України з метою оприлюднення. Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його (ст. 94). Закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування.

Реалізація принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності можлива під час: а) ратифікація міжнародних договорів; б) внесення змін до Конституції України; в) внесення змін до КАП України.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9) [8]. Закон України «Про міжнародні договори України» закріплює, що ратифікація, затвердження, прийняття, приєднання – залежно від конкретного випадку є формами надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору (ст. 2). Ратифікація міжнародних договорів України здійснюється шляхом прийняття закону про ратифікацію, невід'ємною частиною якого є текст міжнародного договору. На підставі підписаного та офіційно оприлюдненого Президентом України закону Голова Вер-

ховної Ради України підписує ратифікаційну грамоту, яка засвідчується підписом Міністра закордонних справ України, якщо договором передбачено обмін такими грамотами (ст. 9). Міжнародні договори набирають чинності для України після надання нею згоди на обов'язковість міжнародного договору відповідно до Закону в порядку та в строки, передбачені договором, або в інший узгоджений сторонами спосіб (ст. 14) [10].

Порядок діяльності Верховної Ради щодо внесення змін до Конституції України визначається Конституцією України, главою 26 Регламенту та іншими його нормами, що не суперечать положенням названої глави (ст. 141) [9]. Законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 154). Законопроект про внесення змін до Конституції України, крім розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України (ст. 155) [8]. Останні зміни, що вносилися до Конституції України, відбулися Законом України від 02 червня 2016 р., який набрав чинності 30 вересня 2016 р. Крім інших норм Конституції України, було змінено ст. 129 щодо основних засад судочинства. Було вилучено таку засаду, як «законність» (п. 1), та доповнено засадою «розумні строки розгляду справи судом» (п. 7). Було введено ст. 129-1, де закріплено, що судові рішення є обов'язковим до виконання [11].

Принципи адміністративного судочинства, що закріплені у КАС України, є нормами прямої дії. Вони можуть застосовуватися безпосередньо і не обов'язково у сукупності з більш конкретною нормою, якої може й не бути. Варто також наголосити на тому, що не завжди зміна кон-

ституційної норми автоматично тягне за собою зміну галузевої норми, що закріплює принципи адміністративного судочинства. Наприклад, варто погодитися з В.С. Лагун, яка підкреслює, що діяльність адміністративних судів заснована як на загальних принципах судочинства, так і на галузевих принципах, тобто тих, що властиві лише адміністративному судочинству. До загальних принципів судочинства, що втілені і в КАС України, можна віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників судового процесу перед законом і судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності і відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень. Водночас, на відміну від цивільного судочинства, принципи верховенства права і законності мають особливе значення в адміністративному судочинстві, а змістовне наповнення принципів змагальності та диспозитивності є дуже специфічним. Особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування обставин у справі, або принцип офіційності. Такі відмінності в адміністративному судочинстві зумовлені предметом адміністративної юрисдикції (а це діяльність публічної адміністрації) та завданням адміністративного судочинства [12].

Характеризуючи окремі форми реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності, варто коротко зупинитися на аналізі потреби узгодження зі ст. 129 Конституції України принципів адміністративного судочинства, закріплених ст. 7 КАС України. Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України та КАС України (ст. 5). Із вище розглянутого змісту принципів адміністративного судочинства впливає той факт, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Серед таких вимог і якість закону. Закон має бути доступним особі, тобто містити зрозумілі й чіткі формулювання, які б давали можливість особі самостійно або за допомогою консультацій регулювати свою

поведінку. Він має бути передбачуваним, тобто таким, щоб особа могла передбачити наслідки його застосування. Закон має відповідати всім іншим вимогам верховенства права, зокрема, він із достатньою чіткістю має встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля публічної адміністрації. Цим пояснюється ще одна вимога принципу верховенства права – захист від свавілля [12].

Отже, вище перераховане дає можливість дійти висновку, що норму ст. 7 КАС України щодо принципу законності не варто узгоджувати зі ст. 129 Конституції України, тобто виключити названий принцип, як це зроблено в Конституції України.

Висновки і пропозиції.

1. Реалізація принципів адміністративного судочинства в Україні під час здійснення законотворчої діяльності – це підготовка, прийняття та оприлюднення законів парламентом України та Президентом України, які спрямовані на здійснення названих принципів шляхом їх ратифікації в міжнародних договорах, внесення змін до основних засад правосуддя, що містяться в Конституції України та деталізовані в КАП України.

2. Формами реалізації принципів адміністративного судочинства під час здійснення законотворчої діяльності є ратифікація міжнародних договорів, внесення змін до Конституції України, внесення змін до КАП України, що спрямовані на здійснення принципів адміністративного судочинства.

3. Рекомендуємо доповнити ст. 7 КАС України принципом «розумні строки розгляду справи судом» та врахувати інші пропозиції, що були висловлені в дослідженні.

Список використаної літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. (Поточна редакція від 05.01.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Голосніченко І.П. Тлумачення та визначення основного категоріально-понятійного апарату Кодексу адміністративного

- судочинства / І.П. Голосніченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://newvasu.court.gov.ua/nkr/nauk_praci/golosnichenko_1.
3. Гончарук С.Т. Трансформація принципів адміністративного процесу в адміністративному судочинстві / С.Т. Гончарук, Л.П. Белкін // Юридичний вісник. 2014. – № 1 (30). – С. 62–67.
 4. Заєць А.П. Правова держава / А.П. Заєць // Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 172–210.
 5. Боняк В.О. Органи охорони правопорядку в сучасному вимірі: конституційно-правовий аспект: [монографія] / В.О. Боняк. – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра, 2015. – 372 с.
 6. Кротюк О.В. Особливості реалізації принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві / О.В. Кротюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 2. – С. 53–58.
 7. Основні стадії законотворчого процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://knowledge.allbest.ru/law/3c0a65635a3bd78a5c43b88421216c37_0.html.
 8. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (Поточна редакція від 30.09.2016 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 р. (Поточна редакція від 05.01.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – Ст. 133.
 10. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. (Поточна редакція від 20.07.2014 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
 11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 28. – Ст. 532.
 12. Лагун В.С. Принципи адміністративного судочинства. Апеляційний розгляд справи / В.С. Лагун [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allbest.ru>.

Капля О. Н. Реализация принципов административного судопроизводства при осуществлении законотворческой деятельности

В статье исследуются понятие и признаки реализации принципов административного судопроизводства в Украине при осуществлении законотворческой деятельности. Аргументируется позиция автора относительно стадий реализации названных принципов при осуществлении законотворческой деятельности. Определяются формы реализации принципов административного судопроизводства при осуществлении законотворческой деятельности. Предлагаются выводы и рекомендации.

Ключевые слова: законотворческая деятельность, принципы административного судопроизводства, реализация принципов, формы реализации принципов административного судопроизводства.

Kaplya O. Realization of principles of the administrative rule-making during realization of legislative activity

In the article a concept and signs of realization of principles of the administrative rule-making are investigated in Ukraine during realization of legislative activity. Position of author is argued in relation to the stages of realization of the adopted principles during realization of legislative activity. The forms of realization of principles of the administrative rule-making are determined during realization of legislative activity. Conclusions and recommendations are offered.

Key words: legislative activity, principles of the administrative rule-making, realization of principles, form of realization of principles administrative rule-making.