

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглянуто принципи функціонування адміністративно-процесуальних правовідносин. Особлива увага акцентується на принципах адміністративного права та принципах адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, адміністративно-процесуальні правовідносини, адміністративне право, державне управління.

Рассмотрены принципы функционирования административно-процессуальных правоотношений. Особое внимание акцентируется на принципах административного права и принципах административного процесса.

Ключевые слова: административные правоотношения, административно-процесуальные правоотношения, административное право, государственное управление.

The principles of functioning of administrative procedure legal relations are considered. The special attention is accented on principles of administrative law and principles of administrative process.

Key words: administrative legal relations, administrative procedure legal relations, administrative law, public administration.

Важливою складовою правової регламентації адміністративно-процесуальних правовідносин є принципи, на яких базується система правових засобів забезпечення та гарантування прав учасників таких відносин.

Філософське розуміння категорії «принцип» (від лат. *principium* – начало, першооснова) є досить різним, однак здебільшого зводиться до першооснови, керівної ідеї, основного правила поведінки тощо¹.

Із загальної категорії «принципи» в юридичній науці виділили категорію «принципи права». Їх розуміння, система та значення розкриті у багатьох працях як дослідників теорії держави і права, філософії права, так і представників галузевих юридичних наук. Як у філософській думці, так і в юридичній відсутні єдині погляди з приводу класифікації принципів права, визначення їх змісту та значення у регулюванні суспільних відносин, визначення правосуб'єктності учасників цих правовідносин.

Згідно з науковими дослідженнями про принципи права пропонуємо систему принципів адміністративно-процесуальних правовідносин, що складається з чотирьох груп: загальноправові; конституційно-правові; адміністративного права; адміністративного процесу.

Загальноправові принципи. Йдеться про відомі та базові принципи, на яких засновується не лише правова система, але й праворозуміння, правотворення та правозастосування. До цієї групи принципів відносять принципи справедливості, гуманізму, верховенства права, рівності, законності, гласності, неухильності юридичної відповідальності. Ці принципи насамперед оновлюють гуманістичний характер державно-владної діяльності та сприяють дотриманню і гарантуванню основоположних прав та свобод людини і громадянина в державі.

Конституційно-правові принципи. Основний Закон держави встановлює начала, які визначають загальні засади конституційного та суспільного ладу, систему

прав та свобод людини і громадянина, сутність та характер взаємовідносин між людиною і державою, порядок організації публічної влади та принципів, на яких ґрунтується юридична відповідальність усіх суб'єктів правовідносин, що виникають, змінюються чи припиняються в державі. Звідси випливає, що норми-принципи Основного Закону закріплюють правові аксіоми, порушення яких автоматично веде до порушення засад конституційного ладу, встановленого в державі.

Через визначений предмет конституційно-правового регулювання суспільних відносин конституційні принципи також визначаються за сферами конституційно-правового регулювання. Тому конституційні принципи, які у тому числі впливають на визначення сутності адміністративно-процесуальних правовідносин, можна класифікувати так:

1) принципи, що визначають загальний стан правового регулювання суспільних відносин (розділ I Конституції України) – людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); принцип верховенства права (ст. 8);

2) принципи, що забезпечують реалізацію прав і свобод людини і громадянина (розділ II Конституції України) – усі люди є вільні й рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень 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. 24); презумпція юридичної відповідальності (ст. 62);

3) принципи, що забезпечують участь фізичних та юридичних осіб, суб'єктів владних повноважень в адміністративно-процесуальних правовідносинах – гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України (ст. 8); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19); забезпечення участі громадян в управлінні державними справами (ст. 38); права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124).

Принципи адміністративного права, під якими слід розуміти керівні положення та базові начала організації публічного управління та здійснення публічного адміністрування у найважливіших сферах суспільного життя.

При визначенні принципів адміністративного права слід враховувати складність визначення предмета цієї галузі права, оскільки забезпечення адміністративних правовідносин нині може виходити за межі виключно адміністративного права та входити до інших галузей права. Причиною цього є

не стільки складність визначення сфер публічного адміністрування, предмета адміністративно-правового регулювання, скільки визначення адміністративної правосуб'єктності учасників адміністративно-правових відносин, адже права, які визначають їх правомочності в адміністративно-правовій сфері, можуть бути пов'язані із застосуванням норм інших галузей права (фінансового, сімейного, земельного, житлового, екологічного тощо). Тому принципи адміністративного права служать ще одним критерієм, завдяки якому на сьогодні можна визначати коло (сферу) адміністративно-правового регулювання.

Слід зауважити, що принципи адміністративного права базуються на положеннях насамперед Конституції України, у якій визначаються як загальні засади організації публічної влади в Україні та місцевого самоврядування, так і повноваження відповідних суб'єктів адміністративного права, що наділені владними повноваженнями (конституційні повноваження Верховної Ради України (у частині визначення законодавчих основ державно-правового регулювання різних сфер суспільного та державного життя), Президента України, Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Тому певною мірою адміністративно-правові відносини базуються на загальних положеннях конституційного ладу в державі.

Система знань про сучасний предмет і методи сучасного адміністративного права дозволяють визначити принципи адміністративного права, які щодо загальних та конституційних принципів є спеціальними, а щодо адміністративно-процесуальних правовідносин – загальними, оскільки визначають межі категоріальної сутності адміністративно-процесуальних правовідносин, правових ознак, якими послуговуються науковці для визначення різних сфер адміністративно-правового регулювання. У зв'язку з цим пропонується виділяти такі принципи адміністративного права:

- 1) реалізація прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері державного управління забезпечується засобами адміністративного регулювання;
- 2) здійснення повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами відбувається у межах, чітко визначених Конституцією України та адміністративним законодавством;
- 3) гарантування прозорості та громадського контролю щодо виконання публічною адміністрацією своїх повноважень;
- 4) забезпечення контролю у державному управлінні;
- 5) особливі вимоги до осіб, які займають посади в органах публічної адміністрації;
- 6) спеціальна юридична відповідальність за порушення, що вчиняються у сфері державного управління.

У науковій літературі нині можна знайти розуміння окремо принципів адміністративного права і принципів публічної влади та державного управління. Зокрема, принципи публічної влади та державного управління розширюють систему принципів адміністративного права, прямо кореспондують відповідні правила поведінки в адміністративно-правових відносинах публічній адміністрації та її представникам. Зокрема, йдеться про такі запропоновані у літературі принципи, як законність, принцип стратегічного державного управління, відкритості та прозорості, співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні².

В. К. Колпаков поділяє принципи адміністративного права на загальні та

спеціальні. До загальних принципів учений відносить такі: науковість (об'єктивність) адміністративного права; верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права; верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться в інших нормативних актах; пріоритетність прав і свобод людини і громадянина; узгодженість адміністративного законодавства з природним правом; відповідність адміністративного законодавства міжнародним договорам; повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права; забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм; мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини. У свою чергу, спеціальні принципи адміністративного права забезпечують функціонування адміністративно-правових інститутів. Такі принципи, на думку В. К. Колпакова виписані у нормах адміністративного законодавства (наприклад, у Законі України «Про державну службу», Кодексі адміністративного судочинства України тощо)³.

Щодо вміщення принципів адміністративного права у нормах законодавчих актів та їх нормативно-правового вираження зазначається і в інших джерелах. Зокрема, А. П. Альохін зауважує, що основні принципи адміністративного права можуть бути виявлені шляхом аналізу чинного законодавства. Принципи адміністративного права отримали своє закріплення і вираження у багатьох нормах законодавства, які визначають правовий статус особи, правові основи організації та функціонування публічного управління. Вони є обсяговими за своїм змістом. Серед названих принципів автор наводить такі: розподіл державної влади; єдина система органів виконавчої влади; законність; гласність; відповідальність⁴.

Розгляд такої системи принципів адміністративного права дає підстави стверджувати про формування як принципів адміністративного права, так і принципів адміністративного законодавства або сукупності правових норм такого законодавства. Ми навели лише принципи, які визначають базові положення адміністративного права як галузі права. Слід також зазначити, що спеціальні принципи адміністративного права не розглядаються через те, що принципи адміністративного процесу, про які йтиметься далі, мають спеціальний характер щодо загальних принципів адміністративного права.

Принципи адміністративного процесу. Адміністративно-процесуальні правовідносини є ядром адміністративного процесу, оскільки це та опосередкована форма визначення правових взаємин між суб'єктами адміністративного права та адміністративного процесу, що потребує, у свою чергу, розглядати засади свого функціонування через принципи адміністративного процесу.

Начала адміністративного процесу мають двояку природу щодо адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки, з одного боку, вони у системі адміністративного права є спеціальними принципами, на яких базуються адміністративно-правові відносини, а з іншого – основні принципи адміністративно-процесуальних правовідносин, оскільки через систему адміністративного процесу встановлюють статус учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, їх правову поведінку в специфічній адміністративно-правовій сфері.

У спеціальній науковій літературі з питань адміністративного процесу пропонуються різні принципи адміністративного процесу. Пропонуємо розглянути окремі з них, які в цілому відображають функціонування адміністративно-процесуальних правовідносин.

У радянський період автори пропонували принципи адміністративного процесу з огляду на стан наукових досліджень сутності радянського адміністративного процесу. Так, Н. Г. Саліщева розуміла під принципами адміністративного процесу принципи організації радянського державного управління⁵.

У сучасний період розвитку адміністративного права Ю. М. Козлов до принципів адміністративного процесу відносив такі: законності; компетентності; охорони інтересів держави та особи; досягнення матеріальної істини; доступності; гласності; економічності; відповідальності посадових осіб за правильне та ефективне ведення процесу⁶.

В одній із своїх останніх праць В. Д. Сорокін називав такі принципи адміністративного процесу: законності; заінтересованості мас; швидкості процесу; охорони інтересів особи та держави; гласності; матеріальної істини; рівності сторін; національної мови; самостійності у прийнятті рішень; відповідальності компетентних органів та осіб за неналежне ведення процесу та прийняте рішення⁷.

У вітчизняному адміністративному праві одними з перших, хто виділив систему принципів адміністративного процесу, були О. М. Бандурка та М. М. Тищенко, які характеризують у своїй праці такі принципи адміністративно-процесуальної діяльності: законності; правової рівності; охорони інтересів держави та особи; публічності (офіційності) процесу; об'єктивної істини; гласності процесу; здійснення процесу державною мовою і забезпечення права користуватися рідною мовою; швидкості та економічності процесу; самостійності в прийнятті рішень; неухильної реалізації правових презумпцій невинуватості та правомірності дій громадян. Крім того, автори зазначають, що реалізація зазначених принципів можлива лише за допомогою спеціальних способів та засобів, тобто гарантій забезпечення адміністративно-процесуальної діяльності⁸.

О. В. Кузьменко виділяє такі принципи адміністративного процесу: верховенства права; законності; гуманізму; рівноправності; об'єктивної істини; публічності; стадійності; усності та безпосередності; диспозитивності; національної мови провадження; швидкості та економічності; відповідальності посадових осіб⁹.

Принципи адміністративного процесу, про що зазначалось вище, можуть закріплюватись у законодавстві. Зокрема, у Кодексі адміністративного судочинства України закріплено принципи здійснення правосуддя в адміністративних справах: верховенства права; законності; рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі; гласності й відкритості адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковості судових рішень (ст. 7).

Отже, узагальнивши наведені положення, пропонуємо окреслити такі *принципи адміністративного процесу*, які є визначальними для адміністративно-процесуальних правовідносин: верховенства права; законності; пріоритету прав та інтересів особи; гласності; офіційності; об'єктивної істини; змагальності та диспозитивності; компетентності; рівності учасників адміністративно-процесуальної діяльності; доступності; економії часу учасників адміністративного процесу; відповідальності відповідальних осіб за дотримання правил адміністративної процедури, стадії адміністративно-процесуальної діяльності та порядку прийняття адміністративно-процесуального рішення; мова адміністративного процесу; перегляд адміністративно-процесуальних рішень; обов'язковість адміністративно-процесуальних рішень.

Запропонована в цілому система принципів, що забезпечують виникнення та динаміку адміністративно-процесуальних правовідносин, має важливе як теоретико-методологічне, так і практичне значення. Для теорії адміністративного процесу принципи адміністративно-процесуальних правовідносин складають доктринальне підґрунтя їх виникнення, зміни та припинення, визначення їх сутності, гарантування прав учасників цих відносин. З практичної точки зору, принципи адміністративно-процесуальних правовідносин створюють сукупність засобів та прийомів, користуючись якими фізичні та юридичні особи намагаються через форми адміністративно-процесуальної діяльності отримати правове благо (майнове чи немайнове). Названі засади адміністративно-процесуальної діяльності дають змогу використовувати увесь спектр законодавчих засобів захисту своїх прав та інтересів. Відповідні принципи забезпечують можливість відкритих та прозорих процесуальних взаємовідносин між фізичними і юридичними особами та представниками публічної адміністрації.

1. *Філософський* словарь. – М. : Полит. изд., 1972. – С. 229. 2. *Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації*: [Монографія] / За заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – С. 4. 3. *Курс адміністративного права України*: [Підручник] / За ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 34. 4. *Алехин А. П., Кармолицкий А.А.* Административное право России : [Учебник]; Отв. ред. А. П. Алехин. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2005. – С. 19-22. 5. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. – М. : Юридическая литература, 1964. – С. 47-48. 6. *Административное право*: [Учеб.] / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 2001. – С. 389-390. 7. *Сорокин В. Д.* Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб. : Издательство Юридического института, 2002. – С. 32. 8. *Бандурка А. М., Тищенко М.М.* Административный процесс : [учебник]. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – С. 29-40. 9. *Кузьменко О. В.* Курс адміністративного процесу: Навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 47-51.