

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.9>**О. В. Капинос**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету**О. В. Тильчик**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ЦІННІСНО-ПРІОРИТЕТНА ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

У статті здійснено комплексне дослідження цінностей, пріоритетів та принципів адміністративного судочинства в Україні. Зазначено, що цілі, завдання і функції адміністративного судочинства, як і цілі, завдання, функції самої судової системи, повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов життя суспільства і громадян, забезпечення і здійснення їх правового захисту. Вказано, що адміністративне судочинство має виконувати функцію правосуддя, а також контрольню-наглядову функцію (функцію нормоконтролю) у сфері дії органів публічної влади. Адміністративне судочинство здатне також покращувати законотворчий процес, оскільки виявлені судовою практикою вади нормативно-правових актів, прогалини, протиріччя між іншими нормами та інші недоліки, встановлені судовою практикою, повинні бути негайно використані законодавцем для належного виконання. Обґрунтовано пов'язані між собою функції адміністративного судочинства: функцію здійснення правосуддя (суди загальної юрисдикції, спеціальні адміністративні суди повинні вирішувати адміністративно-правові спори, що виникають у сфері публічного управління; контрольню-наглядову функцію у сфері організації та дії органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців; функцію здійснення адміністративної нормотворчості, тобто адміністративне судочинство, може і повинно покращувати нормотворчий процес органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підвищувати юридичну якість адміністративних актів), а суди, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах, своєю діяльністю повинні попереджати порушення законодавства; функцію нормоконтролю, тобто адміністративне судочинство є процесуально-правовою формою судової діяльності, спрямованої на виявлення в системі законодавства незаконних правових актів; функцію забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування; функцію застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист від дій (бездіяльності) і незаконних рішень органів публічної влади та їх посадових осіб; функцію тлумачення адміністративно-правових норм; функцію формування органів адміністративної юстиції у країні. Наголошено, що принципами є основоположні засади і керівні ідеї, які повинні пронизувати всі правові норми та інститути, що визначають таку побудову і функціонування адміністративного судочинства, яке забезпечувало б винесення законного і обґрунтованого рішення. Визначено, що у принципах адміністративного судочинства повинні бути зосереджені погляди на характер і зміст судочинства з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів, принципи повинні бути тісно взаємопов'язані між собою, утворюючи єдину логічну систему, порушення одного принципу призведе до порушення іншого або всього ланцюга принципів, а в поєднанні принципи забезпечують найкращим чином ретельний розгляд справи, встановлення судової істини і винесення обґрунтованого рішення.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, адміністративне судочинство, публічне адміністрування, адміністративний процес, правовий механізм, адміністративна юстиція.

Постановка проблеми. Судова влада в Україні здійснюється шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства. Контроль за законністю дій органів виконавчої влади та їх посадових осіб (адміністративне судочинство) донині потребує удосконалення відповідно до провідних світових зразків в ракурсі організаційного забезпечення, процесуальних форм вирішення справ, юрисдикційних повноважень, оптимальної структури та відповідної законодавчої основи.

Актуальність теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства зумовлена необхідністю модернізації адміністративно-процесуального законодавства та визначення в ньому місця норм, що регулюють відносини органів виконавчої влади та громадян, пов'язаних з вирішенням адміністративно-правових конфліктів.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемі теоретико-правового дослідження адміністративного судочинства приділялась увага науковців різних галузей знань. Серед вчених-юристів, які займалися дослідженням цієї проблематики, можна відзначити роботи В. Авер'янова, О. Бандурки, Ю. Битяка, М. Бурбики, М. Гаврильців, І. Голосніченка, М. Ковалів, О. Миколенка, О. Пасенюка, О. Панченка, І. Стахури. Окремі аспекти адміністративного судочинства вивчали: С. Боднар, М. Віхляєв, І. Завальнюк, О. Ільницький, Я. Синицька, М. Цуркан.

Враховуючи динамічність адміністративного законодавства, а також досить швидкі темпи розвитку та реформування адміністративного судочинства, багато наукових положень частково втратили свою актуальність. Таким чином, цілком обґрунтовано можна говорити про те, що сьогодні необхідним стає системне і фундаментальне дослідження теоретичних і прикладних проблем, пов'язаних з адміністративним судочинством, на основі новітніх теоретико-правових засад.

Метою статті є комплексний аналіз цінностей, пріоритетів та принципів адміністративного судочинства в Україні.

Виклад основного матеріалу. У загальному сенсі судочинство являє собою діяльність суду, спрямовану на розгляд і дозвіл цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справ. Воно здійснюється суддями на основі чинного процесуального законодавства і за умови дотримання основних демократичних принципів юридичного процесу; процесуальні закони встановлюють процесуальний ста-

тус учасників процесу, стадії процесу, способи доказування тощо.

Під адміністративним судочинством слід розуміти судову діяльність з розгляду адміністративно-правових спорів, а також щодо здійснення нормоконтролю. Таким чином, адміністративне судочинство являє собою правосуддя, здійснюване на основі звернень (скарг) громадян з приводу законності дій органів управління і посадових осіб.

Адміністративне судочинство в Україні направлено на вирішення спірних справ, в яких спір про суб'єктивне публічне право громадянина є предметом судового розгляду. Крім адміністративних спорів, в суді можуть розглядатися спори, що мають державно-правовий характер (наприклад, спори, що виникають в ході виборчої кампанії), фінансовий, податковий спори тощо.

Адміністративна юстиція (адміністративне судочинство) визначається як інститут судового контролю за діями і рішеннями виконавчої влади, покликаний забезпечувати права і свободи людини і громадянина. Інакше кажучи, ця юстиція пов'язана з розглядом спору про адміністративне право, внаслідок чого обов'язковим його учасником виступає орган виконавчої влади; вона націлена насамперед на захист прав і свобод громадян [2].

Таким чином, головною метою адміністративного судочинства на сьогоднішній день залишається захист прав і свобод громадян. Кожен громадянин має право оскаржувати до суду неправомірні дії і рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань або посадових осіб, якщо вважає, що його права і свободи порушені даними діями. До суб'єктів, дії і рішення яких можуть бути оскаржені до суду, належать і державні службовці, з якими громадяни мають найбільш часті контакти.

Згідно із ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України): «Завданням адміністративного судочинства є 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, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого,

неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ» [7].

Таким чином, громадяни мають право звернутися до суду, якщо вважають, що їх права і свободи порушені неправомірними діями і рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств і їх об'єднань, громадських об'єднань або посадових осіб, державних службовців.

Можна сказати, що шляхом подачі відповідної заяви про оскарження дій і рішень державних органів, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їх об'єднань, громадських об'єднань або посадових осіб, державних службовців громадяни реалізують надані їм державою права або вимагають відновлення порушених прав. Ця заява є як засобом захисту прав, свобод і законних інтересів індивіда, порушених діями або актами державних органів, інших структур, посадових осіб, службовців, так і одним із засобів здійснення цих прав.

Згідно зі ст. 6 КАС України: «Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. У випадках, установлених законом, до суду можуть звертатися органи та особи, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Конституцією та законами України. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. Відмова від права на звернення до суду є недійсною» [7].

До дій (рішень) державних органів, органів місцевого самоврядування, державних службовців, які можуть бути оскаржені до суду, віднесемо колегіальні та одноосібні дії (рішення), в тому числі подання офіційної інформації, що стала підставою для вчинення дій (прийняття рішень), в результаті яких:

- а) порушені права і свободи громадянина;
- б) створені перешкоди здійсненню громадянином його прав і свобод;
- в) на громадянина незаконно покладено будь-який обов'язок, або він незаконно притягнутий до будь-якої відповідальності [1].

Кожен громадянин має право отримати, а посадові особи, державні службовці зобов'язані йому надати можливість ознайомлення

з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права і свободи, якщо немає встановлених законом обмежень на інформацію, що міститься в цих документах і матеріалах.

Громадянин має право оскаржити як вищезазвані дії (рішення), так і інформацію, яка послужила підставою для вчинення дій (прийняття рішень), або те й інше одночасно.

До офіційної інформації належать відомості в письмовій або усній формі, що вплинули на здійснення прав і свобод громадянина і представлені на адресу державних органів, органів місцевого самоврядування, державних службовців, які вчинили дії (прийняли рішення), з встановленим авторством даної інформації, якщо вона визнається судом як підстава для вчинення дій (прийняття рішень).

Відомості, про які йдеться, можуть стосуватися прав і свобод, встановлених Конституцією України, а також заснованими на ній законами та іншими нормативними правовими актами і, крім того, актами індивідуального характеру, наприклад про призначення пенсії (підвищеної пенсії), про надання пільги з оплати квартири тощо. До них можуть належати також відомості, які порушують право власності громадянина, право пересування, житлові, трудові права, виборчі права, зачіпають гідність особи тощо [5].

Отже, найголовніша мета адміністративного судочинства – захист прав і свобод громадянина. У свою чергу виділимо ще одну мету – відкриття дороги широкому колу суб'єктів для здійснення контролю за діями адміністрації. Однак першочерговим завданням все ж залишається розгляд певного питання, якого прямо або побічно стосується скарга. Сутність завдань адміністративного судочинства виражається у всебічному, повному, об'єктивному з'ясуванні обставин кожної справи; йдеться про такий основоположний принцип адміністративно-процесуальної діяльності, як принцип об'єктивності (матеріальної істини). Об'єктивний розгляд обставин справи встановлює неупередженість під час розгляду адміністративних спорів [9].

Крім того, розгляд скарги (заяви) громадян повинен проводитися відповідно до закону, а якщо точніше, законним способом. У зв'язку з цим в загальні завдання адміністративного судочинства входять: захист охоронюваних законом прав та інтересів громадян і організацій; однакове і правильне застосування законодавства; сприяння правовими засобами зміцненню законності в нашій державі.

Важливим завданням адміністративного судочинства є відновлення порушених прав і свобод учасників адміністративно-правових відносин. Позиція суду в цьому разі повинна бути максимальною активною. Попри горизонтальний характер відносин протиборчих в адміністративному процесі сторін (відносин, в яких відсутній керуючий вплив), громадяни зазвичай позбавлені можливості протистояти могутньому представнику владних структур. Тому щоб якось врівноважити їх шанси, суд зобов'язаний допомогти приватній особі в суперечці. Суддя не повинен, як у цивільному процесі, задовольнятися тільки реєстрацією заяв сторін процесу і винесенням свого рішення. З урахуванням того, що в більшості випадків докази у справі знаходяться в документах органів або посадових осіб, які не прагнуть їх представити, особливо якщо вони не на їх користь, суддя повинен мати можливість втрутитися і зобов'язати адміністрацію надати обґрунтування її дій, витребувати матеріали та інші докази. У разі необхідності суд повинен мати можливість отримувати висновок фахівця, експерта тощо. Саме адміністративна юстиція може і повинна змінити юридичну нерівність сторін, що існує в матеріальному адміністративному правовому відношенні, в процесуальну рівність, яка повинна мати місце в адміністративному судочинстві [8].

Слід також сказати, що виконання судами завдань можливо тільки в умовах, коли судова влада володіє самостійністю і незалежністю. Виконуючи всі перераховані завдання, адміністративне судочинство має сприяти зміцненню правової держави, законності та правопорядку, утвердженню принципу соціальної справедливості, поваги до прав, честі та гідності громадян.

Дозволимо собі зауважити, що на сьогоднішній день формування судової влади в Україні ще не завершено; в перспективі можливі зміна її структури, уточнення її завдань і функцій, реформа процесуальних правил вирішення спорів, здійснення правового статусу суддів і поліпшення самої суддівської діяльності.

У юридичній літературі виділяються наступні основні функції судової влади: а) функція правосуддя (конституційне, адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське); б) контрольна-наглядова функція (юрисдикційний, судовий контроль) [2].

Правосуддя являє собою специфічну, притаманну тільки судам форму здійснення владних повноважень органами судової влади, яка

завершується прийняттям судових рішень, обов'язкових для виконання всіма особами, щодо яких вони виносяться. Контрольно-наглядова ж функція втілена зазвичай у формі конституційного контролю, контролю судів загальної юрисдикції та арбітражних судів, а також адміністративного контролю – нормоконтролю (тобто контролю за законністю дій або рішень органів виконавчої влади, їх службовців і посадових осіб).

Контрольна функція судової влади, як і контрольна функція інших гілок влади, є важливим складником самої ідеї деконцентрації влади, яка була втілена в життя у країні з утворенням незалежної Української держави. При цьому органи державної влади, з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, мають здійснювати діяльність у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і українським законодавством [5].

Судовий контроль є одним із видів державного контролю за конституційністю (законністю) законодавчих та інших нормативно-правових актів, рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. З урахуванням зазначеного предметом судового контролю можуть виступати законодавчі та інші нормативно-правові акти (проекти таких актів), а також дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які призводять до певних юридичних наслідків. Контрольна діяльність суду здійснюється у певних процедурно-процесуальних рамках, порядок її здійснення регламентується процесуальним законодавством [3].

Основним предметом нормоконтрольної діяльності суду в адміністративному судочинстві виступають нормативні правові акти. Ст. 171 КАС України визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Аналіз роботи адміністративних судів України засвідчує актуальність здійснення судового нормоконтролю у сфері адміністративного судочинства [7].

Таким чином, можна сказати, що адміністративне судочинство має виконувати функцію правосуддя, а також контрольна-наглядову функцію (функцію нормоконтролю) у сфері дії органів публічної влади. Крім перерахованих функцій, хотілося б зауважити, що адміністративне судочинство здатне також покращувати законотворчий процес, оскільки виявлені судовою практикою вади нормативно-правових

актів, прогалини, протиріччя між іншими нормами та інші недоліки, встановлені судовою практикою, повинні бути негайно використані законодавцем для належного виконання [3].

Можна з упевненістю сказати, що спеціалізовані суди з розгляду адміністративно-правових спорів мають виконувати наступні, пов'язані між собою функції:

1) функцію здійснення правосуддя (суди загальної юрисдикції, спеціальні адміністративні суди повинні вирішувати адміністративно-правові спори, що виникають у сфері публічного управління;

2) контрольно-наглядову функцію у сфері організації та дії органів публічної влади, посадових осіб, державних службовців;

3) функцію здійснення адміністративної нормотворчості, тобто адміністративне судочинство може і повинно покращувати нормотворчий процес органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (підвищувати юридичну якість адміністративних актів), а суди, які здійснюють правосуддя в адміністративних справах, своєю діяльністю повинні попереджати порушення законодавства;

4) функцію нормоконтролю, тобто адміністративне судочинство є процесуально-правовою формою судової діяльності, спрямованої на виявлення в системі законодавства незаконних правових актів;

5) функцію забезпечення режиму законності в галузі формування та здійснення державного управління та місцевого самоврядування;

6) функцію застосування правових норм, що встановлюють право людини і громадянина на судовий захист від дій (бездіяльності) і незаконних рішень органів публічної влади та їх посадових осіб;

7) функцію тлумачення адміністративно-правових норм;

8) функцію формування органів адміністративної юстиції у країні.

Цілі, завдання і функції адміністративного судочинства, як і цілі, завдання, функції самої судової системи, повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов життя суспільства і громадян, забезпечення і здійснення їх правового захисту.

Специфіка тієї чи іншої галузі права найбільш наочно виражається в її принципах. Слово «принцип» латинського походження і в перекладі означає «основа» або «первісно». У теорії права під принципами розуміються виражені в праві вихідні нормативно-керівні

засади, що характеризують його зміст, основи, закріплені в ньому закономірності суспільного життя. Можна сказати, що принципи – це те, що пронизує право, виявляє його зміст [9].

У принципах ніби зосереджуються характерні риси як права взагалі, так і його конкретної галузі. Принципи права чітко виражені в конкретних правових приписах. Вони немовби розчинені в праві, пронизують собою практично всі або майже всі правові норми. Більшість норм, що входять у відповідну галузь права, формується під впливом того чи іншого принципу або групи принципів галузі.

У своїй роботі І. Голосніченко дає найбільш повну класифікацію принципів судового права. Він виділяє принципи судового права та принципи правосуддя, які залежно від підстав класифікації поділяються на судоустрійні (організаційні) та судочинські (функціональні). До першої групи, на наш погляд, можна віднести принципи організації правосуддя, а до другої – принципи, що визначають процесуальну діяльність суду та учасників процесу. Своєю чергою наведена класифікація принципів, як і будь-яка інша класифікація, має умовний характер [4].

Серед принципів організації правосуддя виділяються: здійснення правосуддя тільки судом; поєднання одноосібних і колегіальних засад у розгляді і вирішенні цивільних справ: незалежність суддів і підпорядкування їх тільки закону; рівність громадян перед законом і судом; гласність судового розгляду; національна мова судочинства.

В якості функціональних принципів, що визначають процесуальну діяльність, виступають: законність; диспозитивність; змагальність; об'єктивна (судова) істина; процесуальна рівноправність сторін; усність, безпосередність і безперервність судового розгляду.

У своїй роботі І. Голосніченко писав про те, що багато принципів цивільного процесу і принципи адміністративного процесу абсолютно тотожні, а деякі дуже схожі один на одного. Більшість принципів, на його думку, є застосовними до кожного виду судового процесу, вони представляють загальні вимоги, але є і певні відмінності. Всі принципи взаємопов'язані і взаємозумовлені. Повне уявлення про галузь права і кожному з її принципів можна отримати, лише вивчивши всю систему принципів [4].

Принципами адміністративного судочинства можна назвати такі принципи, які визначають те, яким має бути судовий розгляд адміністративних справ, щоб відповідати ідеалам законності, істини і справедливості.

На цей час питання про засади адміністративного судочинства навіть у науковому плані ще не має остаточного вирішення. Певною мірою це закономірно, оскільки і сам інститут адміністративного судочинства ще перебуває на стадії розвитку.

Але сьогодні ми маємо конкретний перелік принципів адміністративного судочинства, який визначає ст. 7 КАС України, а саме: «верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду» [7].

Зупинимося на основних із них. Принцип законності є міжгалузевим принципом, який пронизує всі галузі українського права. У загальному вигляді принцип законності сформульований в Конституції України, згідно з якою органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції і законодавства України [2].

Принцип законності за своїм змістом включає в себе вимогу до судів правильно застосувати норми матеріального права і вчиняти процесуальні дії, керуючись законодавством про судочинство. Також законність означає повну відповідність всіх дій судів, що здійснюються під час розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів, нормам матеріального і процесуального права.

Таким чином, дозволимо собі сказати, що законність як принцип адміністративного судочинства полягає в обов'язку суду і всіх учасників адміністративного судочинства неухильно здійснювати свою діяльність відповідно до Конституції і законів України з метою досягнення завдань адміністративного судочинства.

Вважаємо доцільним в адміністративному судочинстві до існуючих принципів додати принцип незалежності суддів та підпорядкування їх тільки закону.

Незалежність суддів і підпорядкування їх тільки Конституції і законам України – два органічно взаємопов'язаних положення. З одного боку, незалежність суддів не самоціль, а засіб, неодмінна умова правильного застосування закону, винесення законних судових постанов. Вона означає, що під час розгляду і вирішення спору судді нікому, крім законів, підкоряться не повинні. З іншого – підпорядкованість суд-

дів тільки закону забезпечує їх незалежність. Норма, що закріплює принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону, має бути адресована не тільки суддям, а й будь-яким державним органам, органам місцевого самоврядування та іншим органам, організаціям, посадовим особам і громадянам. Всім їм закон має заборонити здійснювати будь-який вплив на суддів і втручання в їх діяльність. Порушення закону має тягнути встановлену відповідальність [10].

Принцип незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону діє у всіх стадіях судочинства і обов'язковий для суддів усіх судів загальної юрисдикції. Він проявляється у взаєминах, що складаються всередині складу суду (при колегіальному розгляді справ), у відносинах нижчестоящих судів з вищестоящими судами в єдиній системі судів загальної юрисдикції, у відносинах суду з іншими учасниками судового розгляду і громадянами, посадовими особами, державними та іншими органами, організаціями, які не беруть участь у справі.

Конституція України проголошує, що розгляд справ у всіх судах відкритий. Принцип гласності за своїм призначенням можна вважати гарантом здійснення принципу законності в правосудді і дійсного дотримання прав учасників процесу. Правило про відкритий судовий розгляд служить забезпеченню вільного доступу до правосуддя для всіх зацікавлених осіб, ставить хід судового процесу під контроль громадськості, оскільки для всіх громадян забезпечується безперешкодний вхід у зал судового засідання і можливість стежити за ходом судового розгляду. Тим самим забезпечується як контроль громадськості за ходом судового процесу, так і виховний вплив судової влади [5].

Принцип гласності притаманний усім видам судочинства. Справи у всіх судах розбираються відкрито, за винятком випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. Відкритий розгляд справ у всіх судах забезпечує реальну інформованість людей про судову діяльність,

Особи, які беруть участь у справі, і громадяни, присутні на відкритому судовому засіданні, мають право фіксувати хід судового розгляду письмово і за допомогою звичайних засобів звукозапису. Фотозйомка, відеозапис, радіо- і телетрансляція судового засідання допускаються з дозволу суду.

Гласність, як нам здається, створює передумови для неупередженого, повного і всебіч-

ного дослідження всіх обставин справи і сприяє винесенню законного і справедливого судового акту. Принцип гласності під час розгляду адміністративно-правових спорів, присутність в залі судового засідання будь-якого громадянина, підвищує авторитет, роль і відповідальність суду. В результаті реалізації цього принципу зміцнюється свідомість громадян у сфері дотримання ними чинного законодавства і норм моралі, попередження від вчинення правопорушень. Таким чином, гласність чинить виховну дію на всіх учасників процесу, а також громадян, присутніх в залі судового засідання [10].

Відступ від принципу гласності може спричинити за собою серйозні порушення прав і свобод учасників процесу і грубі судові помилки.

Окремим принципом адміністративного судочинства слід визначити принцип диспозитивності.

Цей принцип заснований на положеннях Конституції України. Відповідно до цієї норми кожному гарантується судовий захист його прав і свобод. Гарантія судового захисту означає, з одного боку, право громадянина подати скаргу до відповідного суду, з іншого – обов'язок останнього розглянути цю скаргу і прийняти по ній законне, справедливе і обґрунтоване рішення. Дане положення відповідає вимогам міжнародно-правових актів. Так, у ст. 8 Загальної Декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право на ефективне відновлення в правах компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [5].

Володар порушеного права самостійно вирішує, чи звертатися йому до суду, визначає предмет і підстави позову, підтримує або відмовляється від своїх позовних вимог або укладає мирову угоду.

Специфіка адміністративного процесу полягає в тому, що йому властиво поєднання принципу диспозитивності і принципу публічності. Позивач в адміністративному процесі, за загальним правилом, має право відмовитися від позовних вимог у всіх випадках, крім справ про визнання нормативних актів такими, що не відповідають закону (незаконними, неправомірними), тобто провадження у всіх справах, крім зазначеної категорії, має бути засноване на принципі диспозитивності. За позовами про визнання правових актів, що порушують права, свободи і законні інтереси, повинен діяти принцип публічності. Тобто суд у кожному випадку виявлення в ході судового розгляду невідповід-

ності правового акта закону, який може порушити права, свободи або законні інтереси групи суб'єктів, зобов'язаний, незалежно від того, підтримує позивач свої позовні вимоги або відмовляється від них, з метою захисту загальних публічних прав визнати рішення про визнання такого акта недійсним (незаконним). Мирова угода в даному випадку є неприпустимою. Навіть більше, суд в інтересах осіб, загальний публічний інтерес яких може бути порушений даним нормативним актом, має право вийти за межі позовних вимог [2].

Отже, принцип диспозитивності являє собою можливість осіб, що беруть участь у справі, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами.

Щодо принципу процесуальної рівноправності сторін, то відповідно до нього сторони користуються рівними процесуальними правами. Позивачеві і відповідачеві надаються рівні процесуальні можливості щодо захисту своїх прав і охоронюваних законом інтересів у суді. Надаючи одній стороні конкретні процесуальні права, закон наділяє аналогічними правами й іншу сторону. Сторони, незалежно від того, чи є вони громадянами або організаціями, наділяються рівними процесуальними правами. Будь-які юридичні переваги однієї сторони перед іншою виключаються. Але слід зазначити, що принцип рівноправності сторін в адміністративному судочинстві має специфічний зміст – обов'язок доведення законності оскаржуваних дій і рішень повністю лежить на відповідачеві. Тягар доказування є процесуальним обов'язком державних органів і посадових осіб [10].

Розгляд справи в суді в рамках адміністративного судочинства здійснюється на основі принципу змагальності. Принцип змагальності – один з основоположних принципів адміністративного судочинства, що створює сприятливі умови для з'ясування всіх обставин, які мають істотне значення для справи і винесення судом обґрунтованого рішення.

Головною особливістю, що визначає діяльність з розгляду спірних питань, є необхідність своєчасного і найбільш повного подання доказів. Під час вирішення спору будь-яке право, будь-який інтерес, та чи інша юридична ситуація повинні бути доведені. Доказ полягає у використанні будь-яких законних засобів або методів, за допомогою яких одна зі сторін чітко і переконливо для суду встановлює існування своїх повноважень або реальність своїх претензій. Але, як нами вже говорилося вище,

в адміністративному судочинстві є своя особливість – обов'язок довести законність оскаржуваного рішення, дії (бездіяльності) лежить на адміністративному відповідачеві.

В ході судового розгляду суд виконує виключно функцію арбітра під час розгляду справи, не висловлюючи заздалегідь в ході всього процесу, в тому числі і в судових дебатах сторін, своє ставлення до результату справи. Суд не пов'язаний доводами сторін, вільний в оцінці зібраних доказів і незалежний від будь-яких сторонніх впливів. При цьому суд, зберігаючи об'єктивність і неупередженість, здійснює керівництво процесом, роз'яснює заявникам їх права та обов'язки, попереджає про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій. З метою забезпечення рівноправності сторін суд сприяє громадянам в реалізації їх процесуальних прав, створює інші умови для всебічного і повного дослідження доказів, встановлення фактичних обставин і правильного застосування законодавства під час вирішення адміністративних справ.

Таким чином, принцип змагальності в адміністративному судочинстві полягає в праві і обов'язки беруть участь у справі осіб за сприяння суду представляти докази і брати участь в їх дослідженні.

Відповідно до принципу безпосередності суд зобов'язаний виносити своє рішення, ґрунтуючись на доказах, перевірених і досліджених в судовому засіданні. Іншими словами, судді повинні сприймати зібрані у справі докази особисто. Ця гарантія незалежності суддів і підпорядкування їх тільки закону виступає ефективним способом досягнення істини у справі [8].

Судове засідання по кожній справі має проходити безперервно. Перерва в судовому розгляді може бути призначена тільки для відпочинку. До тих пір, поки розпочату справу не було остаточно вирішено в конкретному судовому засіданні, не допускається в перервах цього судового засідання розглядати інші справи. Вимога безперервності судового розгляду заснована на необхідності забезпечення цілісного сприйняття судом зібраних у справі доказів і тих фактичних даних про обставини справи, які були отримані в результаті дослідження доказів. Це дозволяє суду уникнути змішування обставин однієї справи з іншою, не випустити з уваги жодної з обставин, що мають значення для справи, що в кінцевому підсумку сприяє винесенню законного і обґрунтованого

рішення. Відповідно до принципу безперервності розгляд справи здійснюється при незмінному складі суду, а в разі заміни судді розгляд у справі має бути розпочатий з самого початку. Цей принцип забезпечує уважний підхід до розгляду і вирішення справи [4].

Особам, які беруть участь у справі, не володіють мовою, на якому ведеться судочинство, а також глухим і німим забезпечується право знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, показання та висновки, виступати і заявляти клопотання, подавати скарги рідною мовою або на будь-якій вільно обраній мові спілкування, а також користуватися послугами перекладача, що є відображенням мовного принципу адміністративного судочинства.

Вважаємо доцільним виділити в контексті нашого дослідження і принцип об'єктивної істини. Для необхідності встановити істину у справі, дійсних обставин справи суд зобов'язаний сприяти особам, що беруть участь у справі, в збиранні доказів, коли їх подання з тих чи інших об'єктивних причин для особи є утрудненим. Як приклади таких ситуацій можна послатися на знаходження доказів в іншій місцевості або наявність загрози зникнення докази. Таким чином, суд, зберігаючи неупередженість, повинен створювати умови для всебічного і повного дослідження обставин справи. Тим самим підкреслюється важливість ролі судді або суду у встановленні істини у справі. Суд повинен роз'яснювати особам, які беруть участь у справі, їх права та обов'язки, а також попереджати про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій (в тому числі дій, що сприяють встановленню істини).

Говорячи про принципи адміністративного судочинства, можна сказати, що адміністративному судочинству також характерні принципи усності і гласності судового розгляду. Не можна з упевненістю сказати, що адміністративному судочинству, на відміну від кримінального, цивільного та господарського, відповідала б будь-яка певна форма судочинства – усна або письмова.

У загальних словах, усність і писемність представляють ті форми, в яких процесуальний матеріал повідомляється суду. Взагалі в історії процесу зустрічаються переходи від однієї форми до іншої, в сучасному ж процесі спостерігається поєднання обох форм. Судочинство в суді може відбуватися в усній або письмовій формі. У першому випадку

процесуальний матеріал представляється суду усно, у другому – у вигляді процесуальних документів, викладених у листі. В усному судочинстві головне – усне змагання сторін перед судом, в письмовому – обмін змагальними документами [9].

Своєю чергою хотілося б зауважити, що принцип усності в адміністративному судочинстві має важливе практичне значення, оскільки особисте спілкування сторін між собою в процесі і з судом створює найкращу можливість досягнення істини в процесі обміну думками, полегшує сприйняття доказів у справі і винесення законного і обґрунтованого рішення.

Ще один принцип адміністративного судочинства – принцип процесуальної економії, що вимагає досягнення найбільшого, високого результату з найменшою витратою праці, вираженням чого є швидкість виробництва. Але при цьому необхідно не забувати про всебічне і повне дослідження доказів і всіх обставин у справі для досягнення об'єктивної істини і винесення справедливого рішення.

У підсумку сказаного зазначимо, що принципами є основоположні засади і керівні ідеї, які повинні пронизувати всі правові норми та інститути, що визначають таку побудову і функціонування адміністративного судочинства, яке забезпечувало б винесення законного і обґрунтованого рішення. У принципах адміністративного судочинства повинні бути зосереджені погляди на характер і зміст судочинства з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів. Принципи повинні бути тісно взаємопов'язані між собою, утворюючи єдину логічну систему. Порушення одного принципу призведе до порушення іншого або всього ланцюга принципів, а в поєднанні принципи забезпечують найкращим чином ретельний розгляд справи, встановлення судової істини і винесення обґрунтованого рішення.

Висновки і пропозиції. Цілі, завдання і функції адміністративного судочинства, як і цілі, завдання, функції самої судової системи, повинні бути спрямовані на створення сприятливих умов життя суспільства і громадян, забезпечення і здійснення їх правового захисту. Адміністративне судочинство має виконувати функцію правосуддя, а також контрольно-наглядову функцію (функцію нормоконтролю) у сфері дії органів публічної влади, адміністративне судочинство здатне також покращувати законотворчий процес, оскільки виявлені судовою практикою вади нормативно-правових актів,

прогалини, протиріччя між іншими нормами та інші недоліки, встановлені судовою практикою, повинні бути негайно використані законодавцем для належного виконання. Принципами є основоположні засади і керівні ідеї, які повинні пронизувати всі правові норми та інститути, що визначають таку побудову і функціонування адміністративного судочинства, яке забезпечувало б винесення законного і обґрунтованого рішення. У принципах адміністративного судочинства повинні бути зосереджені погляди на характер і зміст судочинства з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів. Принципи повинні бути тісно взаємопов'язані між собою, утворюючи єдину логічну систему. Порушення одного принципу призведе до порушення іншого або всього ланцюга принципів, а в поєднанні принципи забезпечують найкращим чином ретельний розгляд справи, встановлення судової істини і винесення обґрунтованого рішення.

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 624 с.
2. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підручник / О.М. Бандурка, М. М. Тищенко. Київ : Літера ЛТД, 2012. 286 с.
3. Базов В.П. Доктрина і практика судового нормоконтролю в Україні. *Альманах права*. 2016. № 7. С. 264–268.
4. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І.П. Голосніченко. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 112 2.
7. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–37. Ст. 446.
8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность : учеб. пособ. / А.И. Миколенко. 3-е изд., перераб. и доп. Харьков : Одиссей, 2007. 360 с
9. Ониськів М.М. Організаційно-правові питання адміністративної реформи в Україні : монографія / М.М. Ониськів ; НАН України, Ін-т держави й права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2010. 195 с.
10. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинюк та ін. Суми : МакДен, 2008. 200 с.

Карynos O. V., Tylchyk O. V. Value-priority basis of administrative proceedings in Ukraine

The article provides a comprehensive study of the values, priorities and principles of administrative proceedings in Ukraine. It is indicated that the goals, objectives and functions of administrative proceedings, as well as the goals, objectives, functions of the judicial system itself should be aimed at creating favorable living conditions for society and citizens, ensuring and implementing their legal protection. It is indicated that administrative proceedings should perform the function of justice, as well as a control and supervisory function (the function of Norm control) in the sphere of public authorities, administrative proceedings can also improve the legislative process, since the shortcomings of normative legal acts identified by judicial practice, gaps, contradictions between other norms and other shortcomings established by judicial practice should be immediately used by the legislator for proper implementation. Reasonably related functions of administrative proceedings: the function of administration of Justice (Courts of general jurisdiction, special administrative courts should resolve administrative and legal disputes arising in the sphere of Public Administration; Control and supervisory function in the sphere of organization and actions of public authorities, officials, civil servants; the function of administrative rule-making, that is, administrative proceedings can and should improve the rule-making process of executive authorities and local self-government bodies (improve the legal quality of administrative acts), and courts that administer justice in administrative cases, their activities should prevent violations of legislation; the function of Norm control, that is, administrative proceedings are a procedural and legal form of judicial activity aimed at identifying illegal legal acts in the legislative system; the function of ensuring the rule of law regime in the field of formation and implementation of State Administration and local self-government; the function of applying legal norms that establish the right of a person and citizen to judicial protection from actions (omissions) and illegal decisions of public authorities and their officials; the function of interpreting administrative and legal norms; the function of forming administrative justice bodies in the country. It is noted that the principles are fundamental principles and guiding ideas that should permeate all legal norms and institutions that determine such a structure and functioning of administrative proceedings that would ensure the issuance of a lawful and justified decision. It is determined that the principles of Administrative Procedure should focus on the nature and content of proceedings for the consideration and resolution of administrative law disputes, the principles should be closely interrelated, forming a single logical system, a violation of one principle will lead to a violation of another or the entire chain of principles, and when combined, the principles ensure the best possible thorough examination of the case, the establishment of judicial truth and the delivery of a reasoned decision.

Key words: administrative law, administrative legislation, administrative proceedings, public administration, administrative process, legal mechanism, administrative justice.