
**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО;
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 34.096

Д.О. Коваль

доцент кафедри теорії
та історії держави і права
Івано-Франківського факультету
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук

**ПРОБЛЕМИ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПРИНЦИПІВ
СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

Постановка питання. У юридичній науці останніх років досліджувались, в основному, загальні питання запровадження адміністративної юстиції, проблеми визначення сутності адміністративного процесу, адміністративної юрисдикції. Такий стан дослідження проблеми становлення і розвитку адміністративної юстиції обумовлений тим, що сам інститут адміністративної юстиції та його процесуальна форма реалізації, судовий адміністративний процес, є порівняно новими проблемами для юридичної науки.

Під принципами адміністративного судочинства розуміють визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства. Дослідження їх можна прирівнювати до дослідження вихідних, нормативних положень, що визначають зміст правосуддя і виступають критерієм правомірності учасників правовідносин, що виникають у сфері правосуддя.

Важливою *передумовою* для розбудови правової держави в Україні є прийняття у 1996 році Конституції України, яка визначила головні засади і свободи людини, встановила правові основи функціонування громадянського суспільства та нових економічних відносин. Однією з основних регулятивних положень Конституції України, що відіграють важливу роль у визначенні основних напрямків розвитку демократичної,

правової держави є закріплення функції судового контролю у формі адміністративної юстиції, як невід'ємної складової судової влади.

Концепцією судово-правової реформи, затвердженою Верховною Радою у 1992р., було передбачено поступове запровадження адміністративної юстиції: починаючи від спеціалізації судів і утворення спеціалізованих судових колегій і закінчуючи створенням вертикалі адміністративних судів [1].

Пізніше Концепція адміністративної реформи 1998 року визначила роль адміністративної юстиції, як форму судового контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади [2].

З метою запровадження інституту судової адміністративної юстиції відповідно був виданий Указ Президентом України № 889/2002 від 01.10.2002 року, який задекларував створення у системі судів загальної юрисдикції Вищого адміністративного суду України.

17 березня 2005 року Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного судочинства (надалі – КАС) України, який вступив у дію 1 вересня 2005 року. Цей Кодекс став процесуальною основою судового порядку розгляду спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого.

Судовому адміністративному процесу, як і будь-якому іншому виду судочинства, притаманна чітка процесуальна форма, детальна регламентація порядку розгляду адміністративних справ, яка забезпечує захист будь-яких прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від моменту відкриття провадження по справі до вирішення спору по суті. Ця форма виражає собою важливі гарантії свободи людини, і тому потребує законодавчого закріплення своїх засад. Ряд основоположних принципів судочинства, по суті, також є гарантіями для громадян.

Ґрунтовний аналіз змісту, значення та механізму реалізації принципів адміністративного судочинства можливий через аналіз правової природи такої категорії як «принцип», оскільки як у загальній теорії права, так і у галузевих правових науках, відсутнє єдине розуміння

зазначеного терміну.

Принципи адміністративного судочинства є основоположними правовими ідеями, що відображають сутність галузі адміністративного процесуального права, розкриваються у змісті усіх її процесуальних норм, забезпечують доцільний та справедливий механізм адміністративно-процесуального регулювання. Завдання цих принципів полягає у окресленні загальних правових рамок, що дають реальне уявлення про конкретний галузевий правовий режим.

Метою написання статті є аналіз існуючого механізму реалізації окремих принципів судового адміністративного процесу.

Ступінь наукової розробки. Вивчення сучасних підходів щодо розуміння окресленої проблематики, дозволяє зробити висновок про те, що в українській доктрині адміністративного процесу на сьогодні відсутня єдина концептуально узгоджена позиція щодо розуміння загального обсягу поняття «принцип адміністративного процесу», виділення складових елементів механізму реалізації як судової так і позасудової адміністративної юстиції. Задекларувавши на нормативному рівні ряд принципів адміністративного процесу, як стандартів адміністративного судочинства, законодавець, фактично, не подбав про нормативне закріплення дієвого механізму реалізації принципів адміністративного судочинства. На практиці, систематично виникають проблеми із застосуванням ряду принципів при прийнятті рішень суддями адміністративних судів. Зокрема, це стосується принципу верховенства права, принципу офіційного з'ясування обставин справи та інших принципів. Комплексне дослідження правової категорії «принцип адміністративного процесу» зумовлює потребу подальшого наукового пошуку у наступних напрямках: 1) дослідження сутності понять «принцип адміністративного судочинства» та «принцип адміністративного процесу» у їх співвідношенні, 2) дослідження критеріїв класифікації принципів адміністративного процесу, запропоновані доктриною адміністративного процесу, 3) виділення сутнісних характеристик різновидів адміністративно-процесуальних принципів, 4) аналіз механізму реалізації принципів адміністративного процесу, 5) дослідження перспективи адаптації принципів адміністративного

судочинства до загальноєвропейських стандартів судового адміністративного процесу, б) дослідити основні проблеми механізму реалізації принципів адміністративного судочинства.

Серед українських досліджень, в яких зроблено перші кроки в напрямку дослідження механізму реалізації принципів адміністративного судочинства, слід зазначити праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, І.А. Грицяка, Н.В. Гнидюк, Е.Ф. Демського, Д.М. Лук'янця, Ю.С. Педька, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, Г.Й. Ткач та інших правознавців.

Виклад основного матеріалу. Що стосується етимологічного аспекту розуміння даної правової категорії, необхідно зазначити, що у європейських країнах поняття «принцип» усталено вживається із часів Середньовіччя, беручи своє коріння від давньофранцузького слова «*principe*» та латинського «*principium*», які, в свою чергу походять від лат. «*princeps*» – лідер, імператор.

У загальному вигляді під принципами розуміють початок, основу, вихідні положення будь-якої теорії, вчення [3, с. 439], що трансформуються по мірі розвитку суспільства. Теорією права використовуються такі поняття як «принципи права» та «правові принципи». При цьому, одні вчені схильні ототожнювати дані поняття, при цьому розмежовують їх за формою закріплення на принципи-норми, та принципи, що виводяться з норм. Інші науковці наполягають на тому, що поняття «правові принципи» є загальним по відношенню до поняття «принципи права» [4, с. 30]. Не вдаючись у полеміку, зазначимо на необхідності звернення до напрацювань міжнародної правової теорії при аналізі вищезазначених дефініцій. Так, у механізмі правового регулювання багатьох європейських держав активно застосовуються як нормативно закріплені правові ідеї, так і ті, що хоч прямо не опосередковані у законодавстві, однак знайшли своє оформлення у теорії права.

Щодо української адміністративно-правової доктрини, то їй властиво вузьконормативне розуміння категорії «принцип права», що

успадковано доктринами пострадянських країн від радянської доктрини права, у якій під принципами права розуміли лише ті основоположні ідеї, які отримали офіційне закріплення у нормах законодавства. Таким чином, заперечувалася належність до принципів права основоположних ідей правосвідомості, що отримали реалізацію у правовідносинах, однак не були закріплені у нормативно-правових актах.

Категорія «принцип права» використовувалася лише у контексті правотворчої та правозастосовчої діяльності. При цьому, у правозастосуванні, роль принципів зводилася лише до потреби тлумачення норм права, тобто був відсутній правовий механізм їх реалізації. Окремою проблемою адміністративно-правової науки також стало те, що на теоретичному рівні відбулася підміна понять – процесуальні принципи адміністративного права підмінялися принципами державного управління.

Таким чином, через відсутність належного правового механізму втілення принципів адміністративного процесу, сформувалося парадоксальне явище, коли матеріальне право опирається на надзвичайно слабку процесуальну основу.

З огляду на викладене, представляється необхідним чітко диференціювати ідеї, які задіяні у праві, та ідеї, які безпосередньо беруть участь в механізмі правового регулювання.

Варто також наголосити на тому, що і правові норми та принципи права, є також різними категоріями. Їх взаємодія у системі права неоднозначна, оскільки принципи права є науковою абстракцією вищої міри, які не тільки самостійно впливають на суспільні відносини, а й опосередковано доповнюють та розкривають зміст правових норм.

Являючи собою систему вимог, процесуальна форма в адміністративному судочинстві передбачає наявність у своїй структурі відповідних правил, які визначають коло і порядок процесуальної діяльності всіх без винятку осіб, що приймають участь у процесі. Встановлюється послідовність, зміст і характер їхніх дій, а також відповідальність за їх невиконання.

Існуюча система та процесуальна форма української адміністративної юстиції має свої особливості, що обумовлена

принципами адміністративного судочинства, які розкривають зміст, характер та основні риси цієї галузі. Дія принципів адміністративного судочинства проявляється у регламентуванні повноважень та процесуальної діяльності суду та інших учасників процесу.

Дискусійним при реалізації принципів адміністративного судочинства залишається ряд моментів. Зокрема, це стосується принципу верховенства права.

Слушною є позиція В. Б. Авер'янова, який зазначив, що сутність принципу верховенства права, полягає у підпорядкуванні усіх без винятку державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, а також пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної соціальної правової держави [5, с. 7]. На практиці, при розгляді публічно-правового спору у порядку здійснення адміністративного судочинства принципи пріоритету реалізації та захисту прав людини можуть опинитись у протиріччі до положень нормативно-правових актів Конституції України чи загальним принципам права. Отже, доцільно втілити в судову практику принцип верховенства права з врахуванням потреби процесуального закріплення шляхів виходу суду з ситуацій протиріччя, деталізувати та формалізувати процедури, через які ідея верховенства права може отримати конкретні практичні напрямки утвердження. Інакше, розуміння принципу верховенства права набуває рис абстрактної моделі.

Відповідно до положень статті 9 КАС України принцип законності передбачає обов'язок суду вирішувати справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; застосовувати інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України [6].

Багатогранність та складність реалізації цього принципу полягає в тому, що адміністративний суд під час виконання своїх повноважень керується Конституцією України, законами, іншими нормативно-правовими актами та приймає рішення у відповідності до них, але у той

же час, як орган судової влади, в процесі розгляду справи здійснює судовий контроль за діяльністю адміністрації і тому такий контроль виступає засобом забезпечення режиму законності в державі.

Статистичні дані свідчать, що найбільш проблемними у діяльності адміністративних судів залишаються питання щодо однакового застосування чинного законодавства та єдності судової практики.

Механізм реалізації принципу законності передбачає порядок дій суду у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, інакше кажучи, у разі прогалин у законі (повної або часткової відсутності необхідних юридичних норм у даному законі). Причинами прогалин можуть бути: 1) невміння законодавця відобразити в нормативних актах усе різноманіття життєвих ситуацій, які вимагають правового регулювання (первісна прогалина); 2) невміння законодавця передбачити появу нових життєвих ситуацій у результаті постійного розвитку суспільних відносин, здійснити щодо них певні законодавчі дії (подальша прогалина); 3) технічні помилки законодавця, допущені при розробці законів і у використанні прийомів юридичної техніки [7, с. 402]. У разі наявності прогалини в законі, КАС України пропонує суду: застосовувати закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого – виходити із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). При цьому закономірно постає питання щодо можливості проведення аналогії між юридичними категоріями права і закону. Зважаючи на те, що закон не завжди може бути справедливим, і справедливість має відношення до гуманітарних виявів права, вважаємо, що така аналогія не може бути застосована. На практиці, проблемою часто стає помилкове застосування судами аналогії закону та посилення на норми процесуальних законів інших судових юрисдикцій, мотивуючи це тим, що правила підсудності окремих категорій адміністративних справ начебто не врегульовані у КАС. У такому випадку, судам слід утримуватися від застосування аналогії процесуального закону у разі відсутності прогалини у регулюванні, що здійснюється законодавством про адміністративне судочинство [8, 10].

Принцип рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом передбачає відсутність будь-яких обмежень та надання

переваг з боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних та процесуальних прав. Згідно положень статей 10 та 50 КАС України, учасниками судового розгляду визначені не лише фізичні, а й юридичні особи. Для адміністративного судочинства особливе значення має правова рівність перед законом і судом не лише громадян, а й правова рівність громадянина з державними органами та їх посадовими особами. Доцільно забезпечити механізм реалізації принципу рівності всіх учасниках, що охоплює як громадян, так і державні органи, органи місцевого самоврядування, організації та підприємства

Принцип диспозитивності як процесуальний принцип передбачає самотійність сторін у розпорядженні своїми вимогами (заявляють, визнають або відмовляються від них), тобто свободу дій учасників процесу. Лише по волі зацікавлених осіб починається розгляд справи, чи перегляд судових рішень.

На практиці, іноді, деякі суди вимагають від відповідача подати заперечення проти адміністративного позову, чим порушують принцип диспозитивності. Однак, згідно з ч.2 ст.51 КАС України, подати заперечення проти адміністративного позову є правом, а не обов'язком відповідача [6]. Ознайомившись із адміністративним позовом, відповідач може також визнати адміністративний позов, що виключає подання ним заперечення проти позову. Крім того, жодне положення КАС України не покладає на відповідача обов'язок подати письмові заперечення у разі незгоди з позовними вимогами – це його право. Висуваючи вимогу подати заперечення проти адміністративного позову, суду порушують принцип диспозитивності, який, зокрема, полягає у тому, що сторони розпоряджаються предметом спору на свій розсуд (цей елемент принципу диспозитивності опосередковано виражений у ч. 3 ст. 11 КАС України) [8, 12].

Судовий адміністративний процес має ознаки як змагальності сторін, так і активної діяльності суду, що реалізується через офіційне з'ясування обставин справи.

Щодо принципу офіційності, то, на практиці, адміністративні суди часто, всупереч йому не використовують можливість вийти за межі

позовних вимог. Типовою для функціонування суб'єктів владних повноважень є ситуація, коли рішення одного із них приймається на основі обставин, зафіксованих іншим. Оскаржуючи таке рішення до суду, особа може вимагати його скасування через необґрунтованість. У якості співвідповідачів у справі доцільно притягнути суб'єкта владних повноважень – автора рішення та суб'єкта владних повноважень, який зафіксував факт, що на думку позивача, є недостовірним. Цей обов'язок суду випливає із п.3 ч.3 ст. 2 КАС України: «У справах щодо оскарження рішень. Дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення» [6]. У разі виникнення у суду сумнівів у достовірності таких обставин, він має дослідити їх та дати правову оцінку усім рішенням, діям чи бездіяльності, які зачіпають право позивача, що є предметом судового захисту у даній справі. Якщо необхідно, суд може вийти за межі позовних вимог і дати правову оцінку тим рішенням і діям, які позивачем не оскаржують ся, притягнувши при цьому з власної ініціативи відповідних суб'єктів владних повноважень у якості співвідповідачів. На практиці інститут виходу за межі позовних вимог (ч. 2 ст. 11 КАС України) як один із проявів принципу офіційності використовується судами вкрай рідко [8, с.79]. На нашу думку, офіційне з'ясування обставин справи повинно застосовуватися судом у кожній справі індивідуально, відповідно до наявних фактичних даних, у межах та у спосіб, передбачених у КАС України.

Висновки. Принципи адміністративного судочинства сприяють правильному пізнанню та застосуванню адміністративно-процесуальних норм, є основою для законодавчої практики, підготовки, розробки і прийняття відповідних їм за змістом правових норм та подальшого їх удосконалення, характеризує суть та значення права як регулятора суспільних відносин у галузі здійснення правосуддя в адміністративних справах, його соціальну цінність.

При зовнішньому нормативному закріпленні принципів адміністративного судового процесу, механізм їх реалізації ускладнений рядом проблем. Вважаємо, що правильне практичне застосування

основних засад адміністративного судочинства можливе лише у їх тісному взаємозв'язку між собою, можливістю розкриття кожного окремого через зміст іншого, що, в свою чергу, не виключає дію кожного із них окремо при застосуванні процесуальних норм.

Література

1. Про концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 18 квітня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ президента України від 22 липня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 7.
3. Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. – М. : Русский язык, 1990. – 456 с.
4. Котюк Є. В. Теорія права: курс лекцій : навч. посіб. / Є. В. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
5. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2000. – №7. – С. 6– 8.
6. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підруч. / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.

Анотація

Коваль Д.О. Проблеми механізму реалізації окремих принципів судового адміністративного процесу в Україні. – Стаття.

У статті йде мова про проблеми реалізації окремих принципів судового адміністративного процесу.

Ключові слова: *принципи права, адміністративне судочинство, адміністративний процес.*

Аннотация

Коваль Д.О. Проблемы механизма реализации некоторых принципов судебного административного процесса. – Статья.

Ключевые слова: *принципы права, административное судопроизводство, административный процесс.*

Summary

Koval D.O. The problems of mechanism implementing some of the principles of

administrative judicial process in Ukraine. – Article.

This article deals with the problem of implementing some of the principles of judicial administrative process.

Keywords: principles of law, administrative law, administrative process.



УДК 347.73 : 336.02

В.М. Молчановська

старший викладач кафедри
правознавства Полтавського
інституту економіки і права
Відкритого міжнародного
університету розвитку людини
«Україна»

ПРИРОДА СТАНОВЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГРОШОВОГО ОБІГУ

Фінансовий контроль притаманний усім фінансово-правовим інститутам і тому окрім загальних фінансово-правових норм, що регулюють організацію та порядок проведення фінансового контролю в цілому, є норми, які передбачають його специфіку в окремих фінансово-правових інститутах і закріплені відповідним законодавством (наприклад, бюджетним, податковим, банківським тощо).

Необхідною умовою визначення сутності фінансового контролю, його мети та функцій є розкриття поняття «контроль».

Поняття «контроль» використовується в науці тривалий час. Розкриттю його змісту були присвячені роботи юристів, соціологів, економістів, що досліджують контроль як сферу діяльності органів державного і господарського управління. Проте це поняття залишається не повністю визначеним [1, с.20].

Природа контролю виявляється в його основних проявах як функції різних інститутів системи управління суспільними процесами. Це стосується соціального управління та політичного керівництва. Функція соціального контролю полягає в спрямуванні процесу управління на