

УДК 78.035(477)+94

*Руденко А.В., к.юр.н., доцент кафедри адміністративно-правових та кримінально-правових дисциплін  
Кримського юридичного інституту  
Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»,  
Захаров Д.О., к.юр.н., доцент кафедри адміністративно-правових та кримінально-правових дисциплін  
Кримського юридичного інституту  
Національного університету «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*

## **ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА ЇХ ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ**

*Висвітлено пріоритетні особливості і завдання адміністративного судочинства та їх практична реалізація в умовах розвитку демократичного суспільства Української держави ХХ – початку ХХІ ст. в історичному, теоретичному й практичному аспектах. Підкреслено, що це адміністративне судочинство як юридично-правове явище розвивається в складних історичних умовах. Авторами запропоновано аналітичний ракурс щодо вивчення й аналізу завдань адміністративного судочинства з урахуванням тенденцій сучасної політичної та економічної парадигми в Україні та світі.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, законодавчо-правові документи, Закон України, Конституція України, демократичні акти, судові приписи.

*Літ. 18*

*Руденко А.В., к.юр.н., доцент кафедри адміністративно-правових и уголовно-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
Национального университета «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»,  
Захаров Д.А., к.юр.н., доцент кафедры административно-правовых и уголовно-правовых дисциплин  
Крымского юридического института  
Национального университета «Юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого»*

## **ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА И ИХ ПРАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ**

*Освещены приоритетные особенности и задачи административного судопроизводства и их практическая реализация в условиях развития демократического общества Украинского государства ХХ - начала ХХІ в. в историческом, теоретическом и практическом аспектах. Подчеркнуто, что это административное судопроизводство как юридически правовое явление развивается в сложных исторических условиях. Авторами предложено аналитический ракурс по изучению и анализу задач административного судопроизводства с учетом тенденций современной политической и экономической парадигмы в Украине и мире.*

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, законодательно-правовые документы, Закон Украины, Конституции Украины, демократические акты, судебные предписания.

*Rudenko A.V., assistant professor of administrative law and criminal law courses Crimea Law Institute of the National University "Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mudryi",  
Zakharov D.O., assistant professor of administrative law and criminal law courses Crimea Law Institute of the National University "Law Academy of Ukraine named after Yaroslav Mudryi"*

## THE TASK OF ADMINISTRATIVE JUSTICE AND THEIR PRACTICAL IMPLEMENTATION

*Deals with priority features and tasks of administrative justice and their practical implementation in the development of a democratic society Ukrainian state XX - early XXI century. in historical, theoretical and practical aspects. It is emphasized that this administrative law as a legally-legal phenomenon develops in difficult historical conditions. The authors proposed an analytical perspective on the study and analysis tasks administrative proceedings based trends of modern political and economic paradigm Ukerayini and the world.*

**Keywords:** *administrative law, legislation and legal documents, the Law of Ukraine, Ukraine Konstytutsiya, democratic acts, court orders.*

З часу проголошення в Україні незалежності, одним із основних напрямків діяльності держави була зміна законодавства з метою приведення його у відповідність з новими правовідносинами, що виникають у державі, реформування старої системи управління, демократизація суспільних відносин, що регулюються. Однією із тенденцій є спроба гармонізації українського та європейського законодавства. Така діяльність безумовно необхідна, враховуючи прагнення України увійти в європейську спільноту.

Однак, при здійсненні змін у законодавстві необхідно враховувати не лише зарубіжний досвід та принципи побудови європейського права, а й національні особливості, специфіку менталітету, соціальне та економічне становище в Україні. Так, запозичення європейського досвіду призвело до появи в українському законодавстві великої кількості оціночних, неконкретизованих понять, що не розроблені в теорії права. Така діяльність може створити проблеми в правозастосовній діяльності.

Зазначеній проблемі приділяли увагу вітчизняні вчені-юристи: Ю.Г.Барабаш, Ю.П.Битяк, Г.Й.Ткач, Д.М.Чечот. Кодекс адміністративного судочинства України є одним з нових, демократичних актів незалежної України. Він розроблений з урахуванням провідного досвіду європейських держав. Загалом цей акт заслуговує на дуже високу оцінку, але є деякі приписи, що можуть викликати заперечення. Так, Кодекс адміністративного судочинства України у ст.2 «Завдання адміністративного судочинства» наголошує, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

У своїй постанові №2 від 6 березня 2008 року Пленум Вищого адміністративного суду наголосив, що під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди, незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність вимогам ч.3 ст.2. КАСУ. Вирішуючи ці завдання, адміністративний суд може зіткнутися з назкою проблем. Деякі із завдань, які законодавець залишив на розгляд суду, сформульовані з використанням оціночних понять, значення яких не має свого закріплення в українському законодавстві. Прикладом таких понять можна навести: своєчасність, тобто протягом розумного строку; розсудливість; добросовісність та інші. Ухвалюючи рішення по справі, суд повинен керуватися нормативними приписами. Використання інших джерел для оцінки обставин справи і прийняття рішення (власного досвіду, моралі та ін.), особливо у випадках, коли законодавством не врегульовані спірні правовідносини, може призвести по-перше: до різної судової практики; по-друге: до нерозуміння мотивів рішення суду та недовіри до судової системи, збільшення кількості апеляцій та змінених судових рішень. У такій ситуації різні судді будуть розглядати обставини справи по-різному та може скластися ситуація, коли рішення по справі може залежати від того, хто із суддів буде його розглядати.

Інша проблема, з якою може зіткнутися суд, намагаючись реалізувати завдання, що стоять перед ним – використання дискреційних повноважень державним органом. Як повинен діяти суд, коли орган влади діяв у рамках закону, використовуючи адміністративних розсуд? Дискреційними повноваженнями прийнято називати свободу органу виконавчої влади при виконанні чи застосуванні норм права в державознавстві [2, с.275; 4, с.16-22]. Використовуючи дискреційні повноваження, суб'єкт владних повноважень, у рамках закону, має право прийняти те чи інше рішення, вчинити дію або утриматися від її вчинення. Це право державного органу.

Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 року №1380/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм», застосовує таке поняття «дискреційних повноважень» – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених проектом нормативно-правового акта.

Дискреційні повноваження, як встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми, найбільш яскраво проявляється через так звані вільний або адміністративних розсуд [2, с.277]. Дискреційні повноваження не є абсолютними. Використовуючи дискреційні повноваження, посадова особа повинна враховувати приписи законів та загальні принципи правової держави. Прийняте рішення не повинне мати протиріч із Конституцією України, законами та актами вищих органів влади. Насамперед, необхідно погодитися з Ю.Г.Барабашем, що бюрократичний апарат потребує чітких та детальних процедур розгляду питань та прийняття рішень. Така постановка питання має більше відношення до органів державного управління, до яких, перш за все, відносяться центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також до органів місцевого самоврядування [1, с.51; 5, с.85-89]. Але також зрозуміло, що кількість правовідносин у державі, у яких приймають участь державні органи та різноманіття обставин, що можуть вплинути на прийняття рішення, унеможливають намагання передбачити всі варіанти поведінки та законодавчо їх врегулювати.

Норма права залишає певний простір, що повинен заповнити орган, який застосовує норму. При цьому він повинен брати до уваги загальний погляд на значення певних понять, мету, якої він повинен досягти, і, зрештою, на засади об'єктивної оцінки обставин [2, с.277]. Саме тут і виникає проблема. Як повинен діяти суд у випадку, коли державний орган прийн-

яв рішення, використовуючи дискреційні повноваження? Як оцінити своєчасність прийняття рішення, коли строк (термін) його прийняття не встановлений? Суд може використовувати свої загальні уявлення про порядок проведення такої діяльності, міркування про доцільність здійснення тих чи інших дій, що бути переумовою прийняття рішення. Але все це не базується на законі, а суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України (ч.1. ст.6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року).

Безперечно, ми не заперечуємо висновки, здійснені у Постанові Пленуму ВСУ №9 від 01.11.1996 року «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124 Конституції України), судами підвідомчі всі спори про захист прав і свобод громадян. Статтею 55 Конституції України кожній людині гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а тому суд не повинен відмовляти особі в прийнятті чи розгляді скарги з підстав, передбачених законом, який це право обмежує. Водночас, існують питання, вирішення яких є виключним повноваженням державного органу і суд має певні обмеження у втручанні в ці питання. Таку позицію неодноразово висловлював і ВАСУ. Вирішуючи ці питання про добросовісність, розсудливість, своєчасність прийняття рішень державним органом суд може втрутитися у виконавчо-розпорядчу діяльність. У такому випадку вже постає питання про порушення принципу розподілу влади. Так, ст.162 ч.2. КАСУ надає суду права у випадку задоволення адміністративного позову прийняття рішення про зобов'язання відповідача здійснити окремі дії або утриматися від здійснення окремих дій. Такі повноваження адміністративного суду прийняті, коли мова йде про порушення приписів норм права. Виникає питання: чи може суд прийняти таке рішення, коли мова йде про дискреційні повноваження, що використовуються відповідно до норм діючого законодавства. Чи можливо зобов'язати орган влади вчинити дію, коли її здійснення є правом органу, а не його обов'язком? Ми вважаємо, ні.

Як наголошує С.А.Резанов, закон повинен надавати посадовій особі можливості самостійно вишукувати шлях для його найбільш правильного застосування, відповідно до задач, що він ставить, у випадках, коли рішення задач залежить від конкретних обставин, які неможливо заздалегідь передбачити і кваліфікувати. Застосування дискреційних повноважень, на думку С.А.Резанова, це дозволена законом інтелектуально-вольова діяльність компетентного суб'єкту, змістом якої є здійснення вибору одного з декількох варіантів рішення, встановленого правовою нормою [3, с.3].

Використання понять, що не мають чіткого законодавчо закріпленого тлумачення, які потребують оцінки, в умовах політичної нестабільності та недовіри до судової гілки влади недоречно. Суддя повинен користуватися чіткими приписами закону, які нікому не дозволяють ставити під сумнів неупередженість ухваленого рішення. Так, останнім часом у законодавстві все частіше з'являються оціночні поняття. На нашу думку, з урахуванням політичної, соціальної, економічної ситуації у державі, це помилкова позиція. Суспільство не готове прийняти рішення будь-якої з гілок влади, яке буде застосовано не на суворому приписі закону, а на загальних положеннях закону та волі суб'єкта владних повноважень. Спочатку необхідно подолати кризу недовіри до державних інститутцій. У європейських країнах є наявність конституційних традицій та звичаїв, які не дозволяють посадовій особі при реалізації дискреційних повноважень спиратись виключно на внутрішню мотивацію [1, с.50]. На сучасному етапі розвитку України, проблему дискреційних повноважень та їх оскарження у суді доцільно вирішувати шляхом зменшення кола таких повноважень, чіткою регламентацією зі сторони нормотворчих органів процедур здійснення управлінської діяльності. Не заперечуючи важливість дискреції у діяльності державних органів, наголошуємо, що збільшення кола цих повноважень можливе у випадку розвитку правосвідомості керуючих суб'єктів, напрацювання традицій здійснення таких повноважень та розробки ефективного механізму контролю.

Література

1. Барабаш Ю.Г. Дискреційні повноваження вищих органів влади: правова природа та умови ефективного застосування / Ю.Г. Барабаш // Університетські наукові записки. – 2007. – №4 (24). – С. 49–52.
2. Ткач Г. Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд в діяльності органів виконавчої влади / Г.Й.Ткач // Виконавча влада і адміністративне право / [За заг. ред. В.Б. Аверянова]. – К.: ІнїОре, 2002. – С. 275–284.
3. Резанов С.А. Використання дискреційних повноважень в діяльності органів державного управління / С.А. Резанов // <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/fp/2009-1/09rcaodu.pdf>.
4. Кравчук Т.О. Становлення, розвиток і завдання адміністративної юстиції в Україні та в деяких зарубіжних країнах / Тетяна Олександрівна Кравчук // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – №4 (8). – С. 15–24.
5. Тарануха В.П., Довгань В.М. Мета, завдання та зміст адміністративного судочинства / В.П. Тарануха, В.М.Довгань // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Вип. 597. – Розділ: Правознавство. – С. 84–89.
6. Смокович М.І. Правильне визначення підсудності в адміністративному судочинстві як гарантія судового захисту / М.І. Смокович // Адміністративне судочинство: судова практика в адм. справах: наук.-практ. юрид. журн. / Вищ. адміністр. суд України. – 2011. – №1. – С. 13-28.
7. Усенко Є.У. Про деякі теоретичні аспекти податково-процесуального регулювання / Є.У. Усенко // Адміністративне судочинство: судова практика в адм. справах: наук.-практ. юрид. журн. / Вищ. адміністр. суд України. – 2011. – №1. – С. 69-78.
8. Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. – М., 2004. – 302 с.
9. Александрова Л.Б. Спорные моменты при рассмотрении дел об административных правонарушениях / Л.Б. Александрова // Арбитражная практика. – 2004. – N10. – С. 48-52.
10. Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов / Д.Б. Абушенко. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 240 с.
11. Бахрах Д.-Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право / Д.-Н. Бахрах. – 2005. – N5. – С. 38-41.
12. Борисов А. Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в арбитражных судах / А. Борисов, И. Махров // Право и экономика. – 2003. – N4. – С. 59-69.
13. Галлиган Д., Полянский В., Стариков Ю. Административное право: История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянский, Ю. Стариков. – М.: Юрист, 2002. – 410 с.
14. Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции / А.Б. Зеленцов // Проблемы административной юстиции. – М., 2002. – С. 113-115.
15. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры . П.И. Кононов // Государство и право. – 2001. – N6. – С. 16-24.
16. Масленников М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: Соотношение с административным процессом, процессуально-правовая регламентация, перспективы развития / М.Я Масленников // Государство и право. – 2002. – N9. – С. 10-18.
17. Кодекс адміністративного судочинства України: офіційне видання (із змінами та доповненнями станом на 18.01.2013 р.). – К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2013. – 208 с.
18. Кодекс адміністративного судочинства України. Чинне законодавство станом на 05.07.2013 року. – К., 2013. – 116 с.

Стаття надійшла до редакції 13.05.2013