

## ВТІЛЕННЯ ПРИНЦИПУ ЗАКОННОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

### THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN LAW OF UKRAINE

**Капля О.М.,**

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,  
доцент кафедри управління безпекою правоохоронної та антикорупційної діяльності  
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

У статті розглянуто принцип законності, що є одним із ключових принципів адміністративного судочинства. Досліджено передумови дотримання цього принципу. Визначено основні запобіжники порушень принципу законності, що існують у законодавстві. Представлено авторське бачення щодо вдосконалення механізмів запобігання порушень законності в адміністративному судочинстві.

**Ключові слова:** принцип законності, адміністративне судочинство, механізми дотримання законності, запобіжники порушення принципів законності.

В статье рассмотрен принцип законности, который является одним из ключевых принципов административного судопроизводства. Исследованы предпосылки соблюдения этого принципа. Определены основные предохранители нарушений принципа законности, существующие в законодательстве. Представлено авторское видение усовершенствования механизмов предотвращения нарушений законности в административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** принцип законности, административное судопроизводство, механизмы соблюдения законности, предохранители нарушения принципа законности.

The article considers the principle of legality, which is one of the key principles of administrative court proceedings. The preconditions for observing this principle are investigated. The main fuses of violations of the principle of legality, existing in the legislation, are determined. The author's vision of the improvement of mechanisms for the prevention of violations of the rule of law in administrative court proceedings is presented.

**Key words:** principle of legality, administrative legal proceedings, mechanisms of observance of legality, fuses of violation of the principle of legality.

**Постановка проблеми.** Адміністративне судочинство в умовах трансформації суспільства, застосування реформ судової системи, економічних реформ, реформ соціальних також потребує удосконалення. Сьогодні дотримання принципу законності в адміністративному судочинстві не завжди досягає цілі, а проблема його вдосконалення формує необхідність створити такі запобіжні заходи, які б дали можливість зменшити кількість можливостей використовувати слабкі місця у законодавстві.

**Стан опрацювання.** Хоча сьогодні принцип законності прийнято вважати основою судочинства, зокрема й адміністративного, реальне його втілення у судову систему не завжди є успішним.

Підґрунтям для написання статі стали праці таких науковців, як Д. Артьомова [2], О. Боннер [3], О. Довгоп'ят [4; 5], В. Катоміна [6], В. Канубриков [7], Д. Малий [8], Є. Мироненко [9], І. Пустовійт [10], О. Рибченко [11].

Незважаючи на значний рівень наукового обґрунтування проблеми реалізації принципу законності в адміністративному судочинстві, сьогодні існує низка невіршених питань, які достатнім чином не врегульовані.

Більшість юристів нині вказують на необхідність удосконалення механізмів підтримки цього принципу: В. Афанасьєв і Н. Гранат вважають, що законність – це принцип, метод і режим реалізації норм права, що містяться у законах і підзаконних

актах, усіма учасниками господарських відносини [12, с. 34]; Н. Вітрук вказує на те, що законність означає ідею, вимогу і систему реального вираження права в законах держави, в законотворчій діяльності, в діяльності із формування нормативних інструментів права [13, с. 65]; В. Шінд розкриває це поняття як «певний стан безпеки, стабільність, громадське здоров'я» [14, с. 21].

Спрямованість суспільства на забезпечення принципу законності визначено в Конституції України (п. 1 ст. 129), де зазначено, що однією з основних засад судочинства є законність [15]. Відповідно, стан цієї ідеї є головним критерієм оцінки правового життя суспільства та громадян. Нинішні реалії в адміністративному судочинстві вказують на певну відмінність принципу законності саме адміністративного судочинства порівняно із кримінальним, господарським та цивільним. Це пов'язано з тим, що компетенції адміністративних судів поширюються на публічні спори, у яких розглядається законність рішень, що приймаються суб'єктами владних повноважень (нормативно-правові акти тощо). Відповідно, проблема полягає у тому, що з урахуванням таких особливостей в адміністративному судочинстві присутня шаблонна практика застосування рішень адміністративними судами, які спрямовані на встановлення відповідності принципу законності нормативно-правових актів. Це, у свою чергу, формує обмеженість змісту цього принципу. Тому й актуаль-

ність пропонованої статті полягає у з'ясуванні принципу законності в адміністративному судочинстві України.

**Метою статті** є проведення аналізу застосування принципу законності в адміністративному судочинстві, розгляд передумов дотримання цього принципу.

**Виклад основного матеріалу.** Принцип законності – це принцип, відповідно до якого має здійснюватися будь-яке судочинство, зокрема й адміністративне. Та, на жаль, в окремих випадках слід застосовувати запобіжники задля попередження загроз порушення цього принципу. Відповідні корективи доцільно здійснювати шляхом внесення змін і доповнень до чинного законодавства.

Певні запобіжники передбачені в КАС України. Так, ч. 7 ст. 9 передбачає подолання прогалин у правовому регулюванні відносин шляхом аналогії закону та права. У разі відсутності закону, який регулює спірні відносини, суд застосовує «аналогії закону» [1]. Такий механізм застосовується не лише у разі відсутності певного правового акта, а й у разі недосконалості закону, обмеженості його дії. Також до запобіжників порушення принципу законності у процесі проведення адміністративного судочинства можна віднести механізм автоматизованого розподілу матеріалів та визначення суддів, які мають розглядати справу, що діє у рамках Положення про автоматизовану систему документообігу суду [16] та ст. 151 КАС України, що регламентує розподіл справ між суддями з додержанням принципів черговості та однакової кількості справ для кожного судді, порядок надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ, у яких вони беруть участь [1].

Способи оскарження рішень в адміністративному судочинстві, що не відповідають принципу законності, представлені в [1]: ст. 186 регламентує порядок і строки апеляційного оскарження судових рішень відповідно до КАС України; ст. 212 регламентує порядок і строки касаційного оскарження судових рішень відповідно до КАС України.

Отже, в сучасних умовах законодавець створив запобіжники порушень принципу законності в адміністративних судах. Проте стан справ сьогодні не відтворює оптимальні та прозорі умови, що є перешкодою втілення відповідного принципу в законодавство. Це зумовлено статистичними даними, дослідження яких представив науковець В. Горбалінський, звівши судову статистику у своїй праці «Недосконалість норм адміністративного матеріального і процесуального законодавства як причина судової помилки». Дослідник зазначає, що станом на 2016 р. апеляційними судами задоволено скарг на 222,2 тис. справ, або 21,3% від розглянутих. У цей період перебувало на розгляді апеляційних судів 1 млн. 268,9 тис. справ [17, с. 219]. Таким чином, дослідник вказує на значну кількість судових помилок, що допускаються адміністративними судами першої інстанції. Більш того, В. Горбалінський зазначає, що помилки допускаються не тільки адміністративними судами першої інстанції, а

й апеляційними судами. Відповідно, це свідчить про істотне завантаження вищих судів, зокрема Вищого адміністративного суду України й Верховного Суду України. На думку В. Горбалінського, недосконалість правових норм у юридичній науці є однією з основних причин судових помилок, що ставлять під загрозу принцип законності як основу адміністративного судочинства. Існують випадки, коли недосконалість законодавства є причиною виникнення судових помилок. Так, Н. Батурина в рамках дисертаційного дослідження провела опитування більшості суддів у регіоні, де проходив захист її дисертації, і виявила, що 66% суддів вважають причиною помилок саме недосконалість законодавства, зокрема складність і суперечність [18, с. 25]. Враховуючи той факт, що адміністративне законодавство сьогодні включає велику кількість правових норм, які представлені також у значній кількості нормативних актів, існує велика ймовірність виникнення помилок. Оптимізацією конструкцій правових норм займався В. Бондаренко у своєму дисертаційному дослідженні [19]. Інтерес до проблеми втілення принципу законності адміністративного судочинства у вітчизняному законодавстві викликаний не тільки організаційними аспектами проведення самого судочинства. Проблема лежить також у площині розмежування юрисдикції адміністративних судів із юрисдикцією цивільних і господарських судів. Крім того, існує значна кількість правових колізій, що ставлять під загрозу принцип законності в адміністративних правовідносинах. Зокрема, у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України визначено поняття «владна управлінська функція», що характеризує справу адміністративної юрисдикції. Проте КАС України не визначає цього поняття. Тому в деяких юридичних виданнях пропонується виключити з КАС України слово «управлінський» та замінити його на публічний [20, с. 23].

Правове регулювання також має певні колізії. Наприклад, під час внесення зауважень щодо протоколу про вчинення окремої процесуальної дії, що визначені законодавством (ст. 45 КАС), відповідно до ч. 2 ст. 46-1 КАС України законодавець зобов'язує суди розглядати подібні зауваження. Проте КАС України не містить даних про строк розгляду таких зауважень. Це призводить як до зловживань принципом законності, так і до помилок.

Стосовно суб'єктів владних повноважень: ст. 6 КАС України передбачає для них можливість звернутися до адміністративного суду у випадках, визначених Конституцією України. Низка дослідників вважає, що подібна норма права не може встановлюватися підзаконними нормативними актами, оскільки у відповідних нормативних актах відсутні вказівки, які регламентують звернення посадових осіб до адміністративного суду стосовно виконання своїх посадових обов'язків [21, с. 81].

Окремим питанням втілення принципів законності у правову систему України є врегулювання адміністративного оскарження рішень органів виконавчої влади. Поняття законності та недосконалість мають багато ознак схожості, але є й відмінності.

Серед науковців існує думка, що необгрунтоване рішення слід кваліфікувати як незаконне. Проте слід зазначити, що межа між ними справді незначна. Так, відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 129 Конституції України судові рішення є законним, якщо воно ухвалене судом відповідно до норм матеріального права з дотриманням норм процесуального права [15]. КАС України також визначає межі законності. Ст. 159 КАС України вказує на розмежування законності та необгрунтованості судового рішення. Згідно з п.п. 2, 3 цієї статті рішення слід вважати законним, якщо воно ухвалене судом відповідно до норм матеріального права із дотриманням норм процесуального права. А обгрунтованим слід вважати рішення, якщо воно ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні [1].

Таким чином, можна визначити критерії, що відповідають принципу законності, а саме: критерії законності – відповідність нормам матеріального права та нормам процесуального права; критерії обгрунтованості – повнота і всебічність з'ясування обставин, підтвердженість доказів. Таке розмежування не може бути достатнім для повного розмежування цих понять, тому наукова розробка остаточного визначення потребує подальшого розвитку.

Актуальність розмежування цих понять зумовлена не тільки моральними принципами, а й механізмами визначення підстав для оскарження судових рішень. Так, для апеляційного оскарження судового рішення слід посилаючись на необгрунтованість і/або незаконність рішення, касаційні ж оскарження рішень суду вимагають лише ознак незаконності судового рішення, оскільки перегляд справи в апеляційних судах передбачає перегляд усієї справи по суті, а касаційний суд розглядає тільки доводи, які містяться у скарзі заявника, що, відповідно, вимагає наявності підстав незаконності рішення.

Недосконалість законодавства має місце не лише в нашій країні. Відповідне явище стоїть на перешкоді втілення принципу законності у правову сферу багатьох держав також. Більш гостро стоїть питання подолання таких перешкод.

Цікавим є виступ депутата парламенту Республіки Казахстан Р. Сарпекова із пропозицією внести доповнення в адміністративний кодекс республіки, які спрямовані на гуманізацію адміністративного законодавства, що торкаються таких пунктів: зниження розмірів адміністративних штрафів; розширення застосування інституту попередження; перегляд видів стягнень на користь їх гуманізації; розширення сфери застосування скороченого провадження; розширення переліку суб'єктів, щодо яких сума штрафу може бути скорочена в межах 30% від загальної суми.

Відповідні вдосконалення, на думку народного обранця, мають впроваджуватись за умов чіткого дотримання норм виконання стягнень. У такому разі представник влади запропонував піти на компроміс із громадянським суспільством, забезпечивши

високий рівень правової культури населення, покращивши при цьому ставлення до принципу законності в державі.

Враховуючи вектор інтеграції економіки, наша країна поступово переймає принципи адміністративного права від європейських країн. Така позиція знайшла своє відображення у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка сформулювала її мету як поетапне створення відповідної системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. У рамках Концепції визначено заходи для досягнення цієї мети, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади.

У нових умовах розвитку української державності назріла необхідність удосконалення адміністративного законодавства, що регулює широке коло суспільних відносин в усіх сферах державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади. Концепція розвитку адміністративного законодавства України повинна враховувати загальносвітові і європейські тенденції удосконалення адміністративного законодавства.

Як основні напрями вдосконалення адміністративного законодавства слід виокремити такі: створення законодавчої бази державного управління розвитком громадянського суспільства; оптимальне поєднання публічних і приватних інтересів; створення правового механізму ефективного захисту прав громадян від адміністративного свавілля, захисту бізнесу (особливо середнього і малого) від зайвого адміністративного тиску шляхом розвитку судового контролю і громадського контролю, а також шляхом створення єдиної незалежної від органів виконавчої влади системи державного контролю; підвищення рівня дисциплінарної, матеріальної та інших видів юридичної відповідальності посадових осіб апарату управління за порушення законних інтересів громадян та юридичних осіб, заподіяння їм матеріальних збитків і моральної шкоди.

Таким чином, втілення принципу законності адміністративного судочинства в законодавстві набуває особливого значення в умовах існування правової держави. Саме тому дефініція законності безпосередньо залежить від стану держави і суспільства.

**Висновки.** Конституція України є основою формування принципу законності в нашій державі. Фундаментальними нормами, які наголошують на дотриманні цього принципу в адміністративному судочинстві, є ст.ст. 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 КАС України.

З метою запобігання порушенням принципів законності в законодавстві передбачено низку запобіжників. Серед них впливовими є такі: 1) ч. 7 ст. 9 КАС України передбачає подолання прогалин у правовому регулюванні відносин шляхом аналогічного закону та права. У разі відсутності закону, який регулює спірні відносини, суд застосовує «аналогії закону», якщо є факт відсутності певного правового

акта, а також у разі недосконалості закону, обмеженості його дії. Механізм автоматизованого розподілу матеріалів та визначення суддів, які мають розглядати справу, діє у рамках Положення про автоматизовану систему документообігу суду; 2) ст. 151 КАС України регламентує розподіл справ між суддями із додержанням принципів черговості та однакової кількості справ для кожного судді, порядок надання фізичним та юридичним особам інформації про стан розгляду справ, у яких вони беруть участь; 3) способи оскарження судових рішень у судочинстві, котрі не відповідають принципам законності, які представлені у ст. 186 КАС України, що регламентує порядок і строки апеляційного оскарження,

ст. 212 КАС України, що регулює порядок і строки касаційного оскарження судових рішень. Ст.ст. 294, 296 ЦПК України представляють порядок та строки апеляційного оскарження судових рішень у цивільних справах; ст. 395 КПК України окреслює механізм апеляційного оскарження судових рішень у кримінальних справах; ст.ст. 288, 289 КУпАП вказують на можливість контролювати законність судових рішень у справах про адміністративні правопорушення.

Стан справ сьогодні не відтворює оптимальні та прозорі умови адміністративного судочинства в Україні, що є перешкодою для втілення принципу законності у правову систему.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Артёмова Д.И. Законность – основной принцип конституционного судопроизводства / Д.И. Артёмова // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Серия «Общественные науки». – 2013. – № 4 (28). – С. 53–62.
3. Боннер А.Т. Принцип законности в советском гражданском процессе / А.Т. Боннер. – М., 1989. – С. 8.
4. Долгопят А.О. Понятие и содержание принципа законности / А.О. Долгопят // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 242–244.
5. Долгопят А.О. Принцип законности в системе принципов производства по делам об административных правонарушениях / А.О. Долгопят // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1 «Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология». – 2015. – № 2 (158). – С. 264–267.
6. Катомина В.А. Законность и справедливость: единство, различия и взаимодействие / В.А. Катомина, Н.А. Санислова // Вестник ПензГУ. – 2013. – № 2. – С. 40–45.
7. Канубриков В.А. Нормативное определение принципа законности необходимо уточнить / В.А. Канубриков // Вестник ВолГУ. Серия 5 «Юриспруденция». – 2010. – № 2-13. – С. 180–183.
8. Малый Д.А. Законность как конституционный принцип / Д.А. Малый // Символ науки. – 2015. – № 6. – С. 234–236.
9. Мироненко Є.О. Принципи верховенства права та законності в адміністративному судочинстві України / Є.О. Мироненко // Форум права. – 2013. – № 4. – С. 248–252. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nhuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_43.pdf](http://nhuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_43.pdf).
10. Пустовойт И.И. Правовые вопросы реализации принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения / И.И. Пустовойт // Общество: политика, экономика, право. – 2013. – № 4. – С. 127–130.
11. Рибченко А.О. Принцип верховенства права та специфіка його реалізації в адміністративному судочинстві України / А.О. Рибченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/1817/%D0>.
12. Афанасьев В.В. Теория государства и права : [курс лекций] / В.В. Афанасьев, Н.П. Гранат ; под ред. Н.А. Катаева, В.В. Лазарева. – Уфа, 1994. – С. 389.
13. Витрук Н.В. Общая теория права : [курс лекций] / Н.В. Витрук ; под ред. В.К. Бабаева. – Нижний Новгород, 1993. – С. 523.
14. Шинд В.И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (Методический аспект) / В.И. Шинд // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора. – М., 1994.
15. Конституція України – основа реформування суспільства. – Харків : Право, 1996. – 96 с.
16. Про затвердження Положення про автоматизовану систему документообігу суду : Рішення Ради суддів України № 30 від 26.11.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/#\\_Toc414726362](http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/#_Toc414726362).
17. Горбалінський В.В. Недосконалість норм адміністративного матеріального і процесуального законодавства як причина судової помилки / В.В. Горбалінський // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 217–221.
18. Батурина Н.А. Причины судебных ошибок и процессуальные средства их предупреждения в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 / Н.А. Батурина. – Саратов, 2010. – 223 с.
19. Бондаренко В.А. Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.А. Бондаренко. – Л., 2012. – 16 с.
20. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.Ю. Пуданс-Шушлебін. – К., 2013. – 212 с.
21. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
22. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ президента Республики Беларусь № 205 от 10.04.2002 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minjust.gov.by/ru/ministry/legal/?print=ipp>.