

УДК 342.9 (477)

А.В. САГУН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: забезпечення законності, суди, адміністративні суди, судді, принцип законності, стадії забезпечення законності

Забезпечення законності в діяльності адміністративних судів в контексті прийняття таких законів, як «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 р. № 1188–VII [1] та «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. № 1682–VII [2], вкрай актуальне. Адже особливістю функціонування цих судів є, насамперед, здійснення правосуддя щодо специфічних відносин: перетинання інтересів владних і невладних суб'єктів. Зокрема, згідно ч.1 ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV [3], юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Діяльність органів судової влади, особливо адміністративної юстиції, спонукає посадових і службових осіб органів публічної адміністрації виховувати в собі справедливого та розсудливого державного службовця, який служить, перш за все, інтересам громадян та юридичних осіб, вважає Ю.Ю. Чуприна. Саме тому проблематика забезпечення законності у судах у сучасних вітчизняних умовах, наголошує науковець, націлена, перш за все, на національні основи української державності [4, с.322–323].

Метою даної статті є відповідь на питання: що саме передбачає вказаний принцип, в чому сутність забезпечення законності в діяльності адміністративних судів? Задля цього

вбачається доцільним встановлення сутності принципу законності, визначення відмінностей забезпечення законності в управлінській діяльності суду і діяльності щодо здійснення правосуддя, встановлення стадійності процесу, завдання забезпечення законності, формування відповідного поняття у вузькому і широкому змістах.

Основою статті стали праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.Л. Борко, О.В. Зайчук, Д.А. Керимов, О.М. Куракін, І.Є. Марочкін, О.В. Петришин, М.В. Цвік, Ю.Ю. Чуприна та інші. Незважаючи на велику кількість наукових досліджень у даній сфері, наразі все ще залишаються без відповіді питання щодо сутності, змісту та особливостей забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України.

Законність, визначає О.В. Петришин, є вимогою неухильного додержання, точного і однакового виконання і правильного застосування органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами законів і підзаконних нормативно-правових актів. Відтак, принцип законності реалізується у відносинах між державними органами та громадянами з приводу здійснення державної влади. Тому суб'єктами додержання законності є передусім органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, адже не можна вважати рівноцінними для суспільства правопорушення з боку осіб, наділених державно-владними повноваженнями, і пересічних громадян. Саме на такій позиції стоїть законодавство, що встановлює відповідальність за проступки та злочини, вчинені посадовими особами державних органів. До того ж, порушення норм права за межами державно-владних відносин, наприклад, невиконання умов шлюбного контракту, укладеного між подружжям, навряд чи необхідно вважати порушенням законності [5, с.518].

І одразу зауважимо, що в Кодексі адміністративного судочинства визначається сутність принципу законності. Зокрема, ст.9 включає наступні положення щодо розкриття

сутності принципу законності: «Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого: 1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 2) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Також в рамках цієї статті визначено порядок дії суду у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту.

Аналіз вказаних положень дозволяє визначити, що в даному разі мова йде про принцип законності як принцип здійснення адміністративного правосуддя. Окрім зазначеного вище, цей принцип вимагає від судів, щоб всі процесуальні документи бути законними, обґрунтованими, мотивованими, справедливими, логічними, грамотно і культурно оформленими, а в цілому – високоефективними. Законність документа означає, що складений процесуальний документ повинен точно відповідати правовим нормам, на основі яких він прийнятий. Процесуальний акт визнається законним, якщо: 1) його прийняття передбачено процесуальним законодавством; 2) він винесений компетентним органом чи особою; 3) постановлений при додержанні умов, зазначених у законі; 4) його постановлення відповідає процесуальній формі, позначено послідовністю винесення процесуальних актів. Документ буде законним лише тоді, коли він відповідає названим вимогам, є істинним, правдивим, безсумнівним. Поспіхом ухвалені процесуальні рішення, неправильно складені документи підривають авторитет суду [6, с.186]. У кожному винесеному у справі вирокі чи рішенні було конкретне посилання на відповідну норму закону з обґрунтуванням, чому саме ця, а не інша норма права застосована судом у зазначеній справі. Вирок чи рішення буде вважатися незаконним і підлягає скасуванню

вищестоящою судовою інстанцією, якщо відсутні конкретні посилання на закон, не мотивовано його застосування або застосовано не той закон [7, с.24].

Не можна оминати увагою той факт, що зміст забезпечення законності здійснення правосуддя відрізняється від забезпечення законності управлінської діяльності суду. Іншими словами, щодо управлінської діяльності, яка є частиною компетенції ряду елементів судової системи, забезпечення принципу законності слід трактувати дещо по-іншому, ніж це визначено в ст.9 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV [3].

Щодо сутності принципу законності в управлінській діяльності адміністративних судів, то такий має єдине значення як режим (стан) відповідності дій, поведінки, діяльності посадових осіб, громадян та юридичних осіб законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного додержання останніх усіма суб'єктами права [8, с.121]. Законність управлінської діяльності в судовій системі України означає, що така здійснюється, насамперед, на основі Конституції України, Конституції Автономної Республіки Крим і законів, тобто актів, прийнятих вищим органом законодавчої влади – Верховною Радою України. Підзаконні акти застосовуються в судовій сфері у випадках, передбачених законодавством, і в тому випадку, якщо вони не протирічать закону [7, с.24]. При цьому законність означає, що застосуванню підлягають тільки чинні нормативно-правові приписи, тобто ті, які вже вступили в силу і продовжують її зберігати (не скасовані і не визнані такими, що втратили силу) [9, с.114]. Зміст принципу законності можна розглянути не тільки через систему таких конкретних вимог як вища юридична сила закону в системі нормативно-правових актів, обов'язковість законів та інших нормативно-правових актів для всіх, на кого вони поширюються, однаковість вимог закону до усіх учасників суспільних відносин, додержання закону в діяльності органів державної

влади і посадових осіб, але і неприпустимість протиставлення законності та доцільності в діяльності державних органів, невідворотність покарання за вчинення правопорушення [5, с.519]. Тобто, сутність принципу законності єдина, не залежно від різновиду діяльності адміністративного суду. А от сутність забезпечення законності буде відрізнятися суб'єктами, формами, методами, предметом, об'єктами.

На наш погляд, можна вести мову про широкі та вузьке розуміння сутності забезпечення законності.

В широкому розумінні забезпечення законності «починається» з визначення норм, які повинні дотримувати певні суб'єкти і включає ряд попереджувальних, встановлювальних, захисних, відновлювальних, каральних дій суб'єктів забезпечення законності. Тим самим проводимо різницю між контролем і наглядом у судовій системі та процесом забезпечення законності. Ці два поняття (якщо беремо широке розуміння сутності забезпечення законності) відносяться як частина і ціле. Це означає, що поняття забезпечення законності ширше, і не обмежено контрольними заходами.

У вузькому розумінні сутність забезпечення законності можна встановити шляхом аналізу сутності контролю. Наприклад, А.Л. Борко вважає, що контроль і нагляд у судовій системі України за діяльністю судів передбачає перевірку законності та/або доцільності позапроцесуальної діяльності суду, його апарату, посадових і службових осіб й вжиття за її результатами заходів щодо попередження, припинення та усунення виявлених порушень, направлених на забезпечення належної організації та нормального функціонування судів в Україні [10, с.337]. Таким чином, аналіз сутності забезпечення законності в діяльності адміністративного суду, цілком відповідає поняттю забезпечення законності в державному управлінні у розумінні Ю.П. Битяка, що досягається, за його визначенням, в процесі повсякденної діяльності державних органів і знаходить своє зовнішнє відображення в припиненні порушень законів і дис-

ципліни; здійсненні заходів щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновленні порушених прав і законних інтересів громадян, громадських організацій; притягненні до відповідальності та покаранні осіб, винних у порушенні законності й дисципліни; створенні атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності й дисципліни; вихованні працівників апарату управління в дусі суворого додержання наявних правил [11, с.217].

Процес забезпечення законності у вузькому розумінні її сутності характеризується певними діями суб'єкта відносно об'єкта і залежить від статусу і компетенції суб'єкта, статусу об'єкта, обраних форм, методів, завдань конкретних заходів по забезпеченню законності. Але можна зробити певне узагальнення. На наш погляд, забезпечення законності у будь-якій формі буде включати підготовчу, центральну (або аналітичну), підсумкову та стадію виконання рішень і контролю за таким виконанням. Ці стадії притаманні будь-якій формі забезпечення законності в діяльності адміністративних судів.

І в цьому контексті необхідно акцентувати увагу на тому факті, що на сьогодні децю змінено акценти в діяльності по забезпеченню законності в державному управлінні. Ми маємо на увазі переорієнтацію в завданнях з «виявити порушення і покарати», на «передбачити і попередити». І як раз широке розуміння сутності забезпечення законності враховує дану трансформацію. Тим самим, сутність діяльності по забезпеченню законності з порівняння фактичних результатів із запланованими і виявлення порушень з покаранням винних [12, с.85], змінюється на першочергове запобігання і попередження порушень законності. Яскравою ілюстрацією і підтвердженням означеної тези може бути зміна законодавства у сфері попередження корупції, коли змінюється мета функціонування відповідної системи, що відображається вже назві відповідних законів. Зокрема, закон 1995 року має назву «Про боротьбу з корупцією» [13]. У 2011 році зміна вектору на

запобігання відображається в назві «Про засади запобігання і протидії корупції» [14]. А у 2014 році маємо чинний на сьогодні Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700–VII [15], що визначає «правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції (виділення наше. – Авт.) в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів (виділення наше. – Авт.), правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень».

Як бачимо, йдеться про визначення основ запобігання і попередження корупції, усунення наслідків її існування. А про виявлення і покарання не йдеться. Це, втім, не означає, що відповідні задачі не ставляться перед суб'єктами запобігання корупції. Вони визначаються при встановленні завдань заходів забезпечення законності, включені до планів, але не є першочерговими, не є метою дії антикорупційних механізмів, не є обов'язковими серед результатів. Мета – не покарати, а попередити. А тому і виявити порушення не входить до числа обов'язкових результатів заходів забезпечення законності. І це вкрай важливо. Адже застосований в минулому підхід багато в чому сприяв сконцентрованості суб'єктів забезпечення законності на виявленні порушень і покаранні винних. І саме за цими показниками оцінювали ефективність діяльності таких суб'єктів. Хоча на практиці лише виявленні і усунення причин і умов вчинення порушень має першочергове значення для їх відсутності в подальшому, а не кількість виявлених та притягнених до відповідальності. Передбачати виникнення небажаних явищ на більш ранньому етапі управлінської діяльності і проводити необхідні перетворення за допомогою інших різновидів юридичного процесу з метою їх запобігання та своєчасного усунення – це мета забезпечення законності, досягнення якої може бути забезпечено через прогнозування, попередження, запобігання, і наостанок – припинення та протидію [16, с.44]. Не можна сказати, що описана концепція забезпечення законно-

сті повністю проваджена, але перші кроки відмічаємо.

І така концепція забезпечення законності цілком логічно вписується в сучасне трактування поняття державного управління. Зміни у функціонуванні системи, що є об'єктом державного управління, є метою суб'єктів забезпечення законності. А, конкретно, зміни, спрямовані на попередження і запобігання порушень законності. І про це зауважує О.Ф. Андрійко, говорячи, що «оновлення сутності державного контролю полягає в тому, що на перший план при здійсненні контролю ставиться запитання: чому так виходить і що треба зробити, щоб досягти кращого результату. Застосовуваний у минулому підхід – виявити і покарати за допомогою контролю, підхід, який був основним при здійсненні контрольної діяльності, – повинен поступитися місцем контролю спрямовуючому. Його проведення дає можливість отримати через зворотний зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки (припущення) стосовно стану чи ситуації, що виникли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її» [17, с.427].

Ілюстрацією практичного впровадження значеної концепції сутності забезпечення законності може бути оцінка законності діяльності судів, що виконується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України через проведення відповідних перевірок і стосується не стільки усунення виявлених порушень у діяльності судів загальної юрисдикції, як направлена на їх припинення і попередження шляхом відсторонення судді від посади та застосування до суддів місцевих і апеляційних судів дисциплінарних стягнень. Хоча, в той же час, вона і включає встановлення наявності підстав (факту вчинення неправомірних дій) для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, здійснюваної визначеним членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і спеціально уповноваженими дисциплінарними інспекторами [10, с.335].

Отже, сутність забезпечення законності в діяльності адміністративних судів у широкому розумінні охоплює не тільки факт дотримання чи недотримання певних норм (контроль та нагляд) з покаранням винних, якщо такі факти виявлено, але й закріплення, вдосконалення норм права, дотримання яких перевіряється, визначення правообмежень, що покликані створювати передумови для дотримання норм законодавства.

У вузькому розумінні забезпечення законності в діяльності адміністративного суду – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у визначених законом формах щодо встановлення відповідності практичної управлінської діяльності та здійснення правосуддя нормам чинного законодавства з метою їх спрямування та коригування, приведення у відповідність. Ця діяльність охоплює підготовчу, центральну (або аналітичну), регулятивну, виконання і контролю виконання рішень стадії, на яких здійснюється запобігання, припинення та усунення порушень законів; заходи щодо ліквідації причин і умов, які їх породжують; відновлення порушених прав і законних інтересів; притягнення до відповідальності та покаранні осіб, винних у порушенні законності; створення атмосфери невідворотності покарання за порушення вимог законності; виховання в дусі суворого додержання наявних правил.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» : від 08.04.2014 р., № 1188–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.
2. Закон України «Про очищення влади» : від 16.09.2014 р., № 1682–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747–IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Чуприна Ю. Ю. Проблеми корупції в судовій системі України та шляхи їх подолання / Ю. Ю. Чуприна // Профілактика корупційних правопорушень : збірник тез доповідей наук.-практ. конф. (м. Харків, 7 квітня 2015 р.). – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. – С. 319–326.
5. Загальна теорія держави і права : підручник [для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
6. Організація роботи суду : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, О. М. Овчаренко та ін.] ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2012. – 256 с.
7. Мельник П. В. Судова система України : навч. посібник для студ. юрид. спец. / П. В. Мельник, П. В. Цимбал. – Ірпінь : [б.в.], 2000. – 320 с.
8. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін. ; за заг. ред. О. В. Зайчука ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
9. Керимов Д. А. Проблемы общей теории права / Д. А. Керимов. – М. : Современ. гуманитар. ун-т, 2000. – 82 с.
10. Борко А. Л. Контроль і нагляд у судовій системі України за діяльністю судів / А. Л. Борко // Митна справа. – 2013. – № 6 (2.2). – С. 331–337.
11. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
12. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность : монография / В. Ф. Сиренко, В. В. Цветков, Е. Б. Кунько и др. – К., 1993. – 163с.
13. Закон України «Про боротьбу з корупцією» : від 05.10.1995 р., № 356/95–ВР [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.

14. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції Верховна Рада України» : від 07.04.2011 р., № 3206–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

15. Закон України «Про запобігання корупції» : від 14.10.2014 р., № 1700–VII [Елект-

ронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

16. Куракін О. М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загально-теоретичний аспект): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / О. М. Куракін ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 213 с.

17. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

Сагун А. В. Поняття забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України / А. В. Сагун // Форум права. – 2016. – № 2. – С. 180–185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_2_29.pdf

Встановлено сутність принципу законності в діяльності адміністративних судів, визначено відмінності забезпечення законності в управлінській діяльності суду і діяльності щодо здійснення правосуддя, встановлено стадійність процесу забезпечення законності, визначено завдання діяльності по забезпеченню законності, сформовано відповідне поняття у вузькому і широкому змістах.

Сагун А.В. Понятие обеспечения законности в деятельности административных судов Украины

Установлено сущность принципа законности в деятельности административных судов, определены различия обеспечения законности в управленческой деятельности суда и деятельности по осуществлению правосудия, установлена стадийность процесса обеспечения законности, сформированы соответствующее понятие в узком и широком смыслах.

Sagoon A.V. The Concept of the Rule of Law in the Activities of the Administrative Courts of Ukraine

The article established the essence of the principle of legality in the activities of the administrative courts, established stages of the process to ensure the rule of law, formed the corresponding concept in the narrow and broad sense.