

Губанов О. О.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ВИМОГИ ДО ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК КРИТЕРІЙ ЇЇ ЯКОСТІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню основних вимог, які висуваються до всіх етапів застосування адміністративного законодавства в процесі здійснення правозастосовної діяльності. З урахуванням аналізу нормативних і доктринальних положень робиться висновок про доцільність розширення кола таких вимог, що, на думку автора, дасть змогу покращити якість такої діяльності.

Ключові слова: законність, обґрунтованість, доцільність, справедливість, повнота, достовірність.

Постановка проблеми. Правозастосовна діяльність є важливим напрямом у діяльності держави, адже завдяки їй досягається мета встановлення формально-обов'язкових правил поведінки щодо персоніфікованих суб'єктів для створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. З метою недопущення свавілля, така діяльність обов'язково має відповідати певним установленим нормами права вимогам, і закріплюватись вони мають на рівні законів. Особливістю адміністративного законодавства є його «... значний обсяг, ускладнений змістом, розмаїття зовнішніх форм вираження та розпорошеність» [1, с. 1]. Саме тому ускладненим є аналіз таких вимог.

Враховуючи таку ускладненість, у навчальних і наукових джерелах з теорії права та адміністративного права робляться спроби узагальнення цих вимог, але вони не завжди відображають усі аспекти таких багатогранних явищ, як засади (вимоги, принципи), оскільки узагальнення передбачає «відкидання» тих вимог, які не можна застосувати до всіх (кожного) суб'єктів застосування адміністративного законодавства. Окремі ж дослідження, присвячені висвітленню всіх вимог до всіх суб'єктів застосування адміністративного законодавства на всіх етапах правозастосовної діяльності, на жаль, відсутні. Звичайно, в межах однієї статті нам не вдасться розкрити всі ці аспекти, але можемо розпочати таке дослідження, що згодом надасть можливість розширювати спектр наукового пошуку в цьому напрямі. Указане питання розглядається більшістю провідних учених-адміністративістів у загальних рисах у межах характеристики застосування як різновиду реалізації адміністративно-правових норм. Серед учених-адміністративістів, які в загальних рисах у своїх наукових працях розкривали ті чи інші вимоги до правозастосовної діяльності, слід назвати В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренєва, О.В. Кузьменка, І.Д. Пастуха, Ю.Н. Старилова та деяких інших, а серед фахівців з теорії права – С.С. Алексєєва, А.В. Полякова, А.В. Малько, Д.В. Березовського, Н.Н. Крестовської, Ю.Н. Оборотова, А.Ф. Крижановського, Л.Г. Матвєєву, Г.А. Ожегову, О.Ф. Скакун і деяких інших.

Метою статті є аналіз основних вимог до правозастосовної діяльності в галузі адміністративного законодавства, які є характерними для її всіх стадій (етапів).

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яка стадія правозастосовної діяльності має здійснюватись із дотриманням певних вимог, які в навчальних і наукових джерелах з теорії права та адміністративного права називають також принципами правозастосовної діяльності.

У доктрині права, як і в доктрині адміністративного права, відсутня єдина позиція як щодо вичерпного переліку таких вимог, так і щодо того, які саме вимоги є обов'язковими, а без дотримання яких можна й обійтись.

Так, в «Академічному та навчальному курсах з адміністративного права» за заг. ред. Т.О. Коломоєць, такими основними вимогами називаються законність, обґрунтованість, доцільність [2, с. 39; 3, с. 162].

У джерелах з теорії права до принципів правозастосування як окремої державної діяльності, крім указаних вище, додають принцип справедливості [4, с. 179]; принцип гласності [5, с. 199]. В інших джерелах з теорії права виокремлюються принципи правильного застосування норм права (правова законність, обґрунтованість, доцільність, справедливість [6, с. 419–420; 7, с. 429–430]; вимоги до доказів (достовірність, обґрунтованість, повнота [7, с. 425–426]; вимоги, яким має відповідати рішення правозастосовного органу (принцип об'єктивної істини) [8, с. 321].

Нормативні вимоги щодо застосування адміністративного законодавства, як і до правозастосування загалом (крім процесуальних форм), відсутні. Натомість принципи тієї чи іншої діяльності, якими мають керуватись суб'єкти публічної адміністрації (і правозастосування в цьому сенсі не є винятком), закріплюються в окремих законах, якими регулюються ті чи інші види державної діяльності, наприклад, у Законі України «Про державну службу» (ст. 3 «Принципи державної служби»), Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування»), Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади») тощо.

Проаналізуємо вимоги до правозастосовної діяльності, які виокремлюються в більшості джерел з адміністративного права. Першою такою вимогою є вимога законності. Тлумачення вимоги (принципу) законності різняться у джерелах не лише з теорії права, а й із адміністративного права. Так, одні вчені тлумачать цю вимогу досить узагальнено, характеризуючи її як чітке та безумовне дотримання закону в процесі застосування права [5, с. 199]. Інші ж убачають її зміст у поєднанні певної кількості компонентів. Але й у цьому питанні відсутня єдність. Так, на думку одних, слід виокремлювати три таких компоненти: 1) компетентність, що означає насамперед те, що рішення у справі має прийматись особою, яка застосовує адміністративно-правову норму, у межах її компетенції; 2) обґрунтованість рішення нормами права з точним дотриманням їхнього змісту, без відхилень від застосування тієї чи іншої норми, якщо вона має хоча б якийсь стосунок до справи; 3) відповідність правозастосовної діяльності певній установленій процедурі [4, с. 178]. Інші ж розуміють «правову законність» як належне додержання юридичної підстави справи, яка включає в себе чотири складові, більш подрібненими порівняно з наведеними вище, але, по суті, такими самими. Так, О.В. Скакун виокремлює такі складові: 1) засновувати рішення справи на конкретній нормі права чи сукупності норм, які прямо стосуються справи; 2) діяти в межах своєї компетенції; не виходити за межі повно-

важень, передбачених законом; 3) не ухилятися від застосування норми, коли виникають обставини, передбачені нею; не припиняти дії норми з будь-якого приводу (застарілість, невідповідність місцевим умовам тощо) або під впливом особи (органу), що не уповноважена на те законом; 4) діяти відповідно до встановленої процедури й дотримуватись форми правозастосовного акта, що передбачена законом (акт повинен мати належні реквізити) [6, с. 419]. До речі, в одному з більш ранніх своїх видань О.В. Скакун тлумачила законність як належне дотримання законних процедур і виокремлювала три такі складові [7, с. 429].

Необхідність додержання вказаної вимоги досить повно обгрунтувала Т.О. Коломоєць, зазначивши, що на практиці інколи має місце така ситуація, коли «формальне додержання нормативних приписів без всебічної оцінки обставин справи дискредитує державні органи та їх діяльність. Законність вимагає суворо додержуватись встановленого процесуального порядку застосування норм. Це не пуста формальність, а необхідність, адже правильно зрозумілі й виконані умови застосування норми є гарантією охорони інтересів громадян, органів управління, підприємств, організацій» [3, с. 163].

Отже, підсумовуючи, погодимось із думкою, що законність не тільки право, а й обов'язок органів публічної адміністрації (їх посадових осіб) застосовувати адміністративно-правові норми. Додамо до цього лише тезу про поширення цієї вимоги й на судові органи як одного з повноправних суб'єктів застосування адміністративного законодавства, хоча стосовно адміністративного суду ця вимога окремо закріплюється в п. 2 ч. 1 ст. 7 та у ст. 9 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Вимога *обгрунтованості* в джерелах з теорії права пов'язується з усебічним і повним з'ясуванням, ретельним дослідженням та використанням усіх матеріалів, які стосуються справи, усіх фактичних обставин справи; прийняття рішення лише на підставі достовірних, добре перевірених і таких, що не підлягають сумніву, фактів [4, с. 178]; виявлення спільномірності акта та його основи [5, с. 199]. Інколи тлумачення цієї вимоги «прив'язується» до процесуальних форм правозастосування. Так, у своєму підручнику з теорії права та держави, датованим 2009 р., О.Ф. Скакун зазначає як один із можливих варіантів тлумачення цієї вимоги (принципу) «доведення фактів відповідно до процедури, передбаченої процесуальним законом» [6, с. 419], тоді як в одному з більш ранніх своїх видань вона тлумачила цю вимогу як використання лише вказаних процесуальними нормами засобів доказування та виключення тих засобів доказування, які взяті з іншого джерела, яке не вказане [7, с. 425]. Натомість, убачається можливість застосування вимоги обгрунтованості при вирішенні будь-якої (не лише судової) справи під час прийняття, зокрема, будь-якого управлінського рішення, пов'язаного із застосуванням адміністративного законодавства. Як влучно зазначає Т.О. Коломоєць, цю вимогу звернено до фактичних підстав застосування адміністративно-правових норм. Суб'єкта застосування норм (тлумачимо – будь-якого) мають цікавити не лише власне факти (події, дії, обставини), для регулювання яких застосовується норма, а й уся інформація про них як явище, зовнішні умови, у яких воно перебуває [3, с. 164].

Підсумовуючи аналіз цієї вимоги застосування адміністративного законодавства будь-яким із суб'єктів такого застосування на всіх його стадіях (етапах), додамо лише про нерозривний зв'язок цієї вимоги з попередньою, який можна представити як співвідношення «дія – наслідок» (повне й усебічне дослідження є умовою законності, дотримання першої вимоги зумовлює правомірний наслідок – законне рішення).

Вимога *доцільності* тлумачиться як урахування конкретних умов застосування норми права, специфіки ситуації, що склалася в момент винесення рішення [4, с. 178], а також правової

ситуації для вирішення конкретної справи [5, с. 199]; вибір оптимального шляху реалізації норми в конкретній життєвій ситуації: а) у межах змісту норми вибирати рішення, яке найповніше і найправильніше відображає зміст закону й досягає мети; б) враховувати, що норма права не містить усіх особливостей кожної життєвої ситуації, і діяти відповідно до конкретних життєвих умов місця й часу вирішення справи, її індивідуальних особливостей; в) зважати на соціальну значущість застосовуваної норми, її відповідність «духу права», однак не приймати рішення, яке суперечить закону або в обхід закону [6, с. 419]. Також вибір оптимального шляху реалізації норми в конкретній життєвій ситуації, на думку О.Ф. Скакун, окрім указаного, передбачає при єдиному та неухильному виконанні юридичних приписів діяти ініціативно – з урахуванням місця й часу виконання, розумно розподіляючи сили та засоби тощо. [7, с. 429].

Таке тлумачення зазначеної вимоги пояснюється тим, що норма адміністративного законодавства не може включати в себе всі конкретні деталі ситуації, яка потребує вирішення, тому особа, котра застосовує норму адміністративного законодавства, має обирати найбільш оптимальний, а це означає найбільш економічний та ефективний варіант реалізації правових приписів. Як правильно акцентують увагу окремі вчені з теорії держави і права, мотив доцільності не має суперечити вимозі законності [4, с. 178].

Отже, доцільність застосування норми – це оптимальний шлях до досягнення мети, передбаченої нормою, але в межах законності. Окрім свого безпосереднього зв'язку з двома попередніми вимогами, вимога доцільності може мати й самостійне значення, коли, наприклад, унаслідок відпадання доцільності врегулювання одних і тих самих суспільних відносин двома (чи більше) нормативно-правовими актами, той, що приймається пізніше, скасовує попередні.

Викладені вище три вимоги застосування адміністративного законодавства вказуються майже в кожному виданні (навчальному, методичному, науковому), де хоча б загальних рисах такі вимоги розглядаються. Підсумовуючи аналіз усіх трьох вимог, відзначимо їх нерозривну єдність і взаємопов'язаність, що не виключає й неабиякого значення кожної з них у процесі застосування адміністративного законодавства.

Розглянемо також вимоги правозастосування, які час від часу виокремлюються вченими-адміністративістами, а отже, поки що не є загальноновизнаними.

Вимога *справедливості* (або, як зазначається в окремих джерелах, соціальної справедливості) полягає в тому, що особа, яка застосовує норму, зобов'язана неупереджено підходити до дослідження обставин справи та її учасників. Рішення, яке буде прийняте особою, котра застосовує відповідну норму, має відповідати не лише «букві закону», але й «духу закону», тобто відповідати (погоджуватись) із принципами моралі й загальнолюдськими цінностями [4, с. 179]. Також цю вимогу тлумачать як «забезпечення інтересів усього суспільства і його окремих елементів, а не якихось соціальних груп та колективів» [5, с. 199]. О.Ф. Скакун тлумачить вимогу справедливості як відповідність між діями і винесеним рішенням у справі: а) неупереджено (об'єктивно) ставитися до дослідження обставин справи, осіб, які беруть участь у ній, остаточного рішення; б) приймати рішення, що узгоджується з принципами моралі, загальнолюдськими цінностями, власними моральними переконаннями та суспільства загалом у тому випадку, коли законом передбачені різні варіанти вирішення (тобто, якщо є відносно визначені й альтернативні санкції) [6, с. 419–420].

Вважаємо, що вказана вимога не суперечить сутності застосування адміністративного законодавства й може бути визнана вимогою до правозастосовної діяльності суб'єктів публічної

адміністрації, адміністративного суду й суду загальної юрисдикції щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення. Тим більше, що в спеціальному законодавстві є прецедент закріплення принципу справедливості (соціальної справедливості) як одного з принципів відповідної діяльності. Прикладом такого закріплення є ст. 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Вимога гласності правозастосовної діяльності також обґрунтовується лише в джерелах з теорії права і тлумачиться як обнародування змісту й результатів правозастосування для забезпечення права на отримання достовірної інформації про діяльність держави, відкритості рішень і дій владних суб'єктів [5, с. 199]. Вважаємо можливим поширити вказану вимогу на відносини застосування адміністративного законодавства, обґрунтовуючи таку думку закріпленням відповідного принципу в законах, які є джерелами адміністративного права та регулюють правовий статус, порядок і процедуру діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації. Так, саме в такій назві вказаний принцип закріплено у ст. 4 «Основні принципи служби в органах місцевого самоврядування» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». А в інших законодавчих актах масмо цей принцип під іншою назвою, які вважаємо синонімічними щодо поняття «гласність». Наприклад, у ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII закріплено принципи «відкритості» та «прозорості»; такі самі принципи закріплено й у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI; у п. 8 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (набирає чинності з 01.01.2015 р.) – принцип «прозорості діяльності». Гласність і відкритість адміністративного процесу закріплює і ст. 12 КАС України.

Вимога *достовірності* полягає у притягненні й дослідженні лише тих фактів, які мають значення лише для тієї справи, яка розглядається, тобто виключається можливість «підтасувати» факти, притягнути факти, які не стосуються справи. Вимога *повноти* передбачає встановлення всіх даних, які мають значення для справи, яка розглядається. Указані вимоги, безсумнівно, можуть мати місце, наприклад, на такому етапі застосування адміністративного законодавства, як установлення фактичних обставин справи. Та й на інших етапах правозастосовної діяльності вони не будуть зайвими.

Як уже зазначалось, до такого різновиду застосування законодавства, як судове застосування, майже в усіх процесуальних кодексах закріплюються вимоги щодо належності та допустимості процесуальних доказів. Стосовно адміністративно-правових джерел відповідні вимоги закріплені у ст. 70 КАС України, яка визначає, що належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування. Сторони мають право обґрунтовувати належність конкретного доказу для підтвердження їхніх вимог або заперечень. Про допустимість доказів ідеться у ч.ч. 3 та 4 вказаної статті. Докази, одержані з порушенням закону, судом під час вирішення справи не беруться до уваги. Обставини, які за законом мають бути підтвержені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися жодними іншими засобами доказування, крім випадків, коли щодо таких обставин не виникає спору.

Висновки. Особливістю відносин у сфері застосування адміністративного законодавства є, по-перше, відсутність нормативного визначення таких базових для цього питання понять, як «адміністративне законодавство», «застосування адміністративного законодавства» тощо. По-друге, відсутність єдиних джерел, у яких закріплювались би вимоги до суб'єктів застосування адміністративного законодавства. Ці вимоги розпореше-

ні по різних нормативно-правових актах, якими регулюється правовий статус та основні засади діяльності того чи іншого суб'єкта застосування. Саме цим викликана відсутність єдності у виокремленні тих чи інших вимог, яких мають дотримуватись її суб'єкти на всіх (будь-якій) стадіях застосування адміністративного законодавства. У більшості з проаналізованих джерел як з теорії права, так і з адміністративного права виокремлюють вимоги законності, обґрунтованості й доцільності правозастосовної діяльності. Інші вимоги, виділені в окремих джерелах з теорії права, зокрема такі, як вимоги справедливості, гласності, достовірності, повноти, також не суперечать сутності правозастосовної діяльності. Ці вимоги, по суті, є принципами, тобто основними (базовими, відправними) початками, на яких правозастосовна діяльність має ґрунтуватись, до вказаних вимог можна додати також й ті, що є принципами управлінської діяльності або закріплені як такі, з дотриманням яких має здійснюватись певна діяльність (наприклад, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, діяльність Кабінету Міністрів України, діяльність центральних органів виконавчої влади тощо). Прикладами останніх є верховенство права, безсторонність (неупередженість) тощо.

Література:

1. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Костенко ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2001. – 16 с.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навчальна лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
4. Теория государства и права. Государственный экзамен / [Н.Н. Крестовская, Ю.Н. Оборотов, А.Ф. Крыжановский, Л.Г. Матвеева]. – 5-е изд. – Х. : Одиссей, 2009. – 256 с.
5. Теория государства и права : [учебник] / кол. авт. ; отв. ред. А.В. Малько. – 2-е изд., стер. – М. : Кнорус, 2007. – 400 с.
6. Скакун О.Ф. Теория права и держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 520 с.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1982. – Т. II. – 1982. – 360 с.

Губанов О. А. Требования к правоприменительной деятельности как критерий ее качества

Аннотация. Статья посвящена исследованию основных требований, предъявляемых ко всем этапам применения административного законодательства в процессе осуществления правоприменительной деятельности. На основании анализа нормативных и доктринальных положений делается вывод о целесообразности расширения перечня таких требований, что, по мнению автора, позволит улучшить качество такой деятельности.

Ключевые слова: законность, обоснованность, целесообразность, справедливость, полнота, достоверность.

Gubanov O. Requirements for law enforcement as a criterion for its quality

Summary. The article investigates the basic requirements for all stages of administrative law implementing in the process of enforcement. Basing on the analysis of normative and doctrinal positions it concludes the feasibility of expanding of the list of requirements that, in the author's opinion, will improve the quality of such activities.

Key words: legality, validity, appropriateness, justice, completeness, reliability.