

рішень та негативно позначатиметься на забезпеченні прав, свобод, законних інтересів і обов'язків людини та громадянина.

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

<sup>2</sup> Черданцев А. Ф. Толкование права и договора: учеб. пособ. / А. Ф. Черданцев. – М.: Юнити-Дана, 2003. – 381 с. – С. 105.

<sup>3</sup> Надежин Г. Н. Доктринальное толкование норм права: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Надежин Георгий Николаевич. – Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2005. – 218 с. – С. 43.

#### Резюме

##### **Саєнко С. І. Принципи тлумачення норм адміністративного права.**

У статті звертається увага на те, що умовою чіткої та правильної реалізації норм адміністративного права часто виступає належне тлумачення таких норм. Висловлюється думка, що тлумачення норм адміністративного права має здійснюватися за принципами: законності, одноманітності, об'єктивності, обґрунтованості, логічної визначеності інтерпретаційного результату та всебічності. Зроблено акцент на системному взаємозв'язку даних принципів.

**Ключові слова:** тлумачення норм, норми адміністративного права, принципи тлумачення, законність, одноманітність, об'єктивність, обґрунтованість, логічна визначеність, всебічність.

#### Резюме

##### **Саєнко С. И. Принципы толкования норм административного права.**

В статье обращается внимание на то, что в качестве условия четкой и правильной реализации норм административного права часто выступает надлежащее толкование таких норм. Высказывается мнение, что толкование норм административного права должно осуществляться за принципами: законности, единообразия, объективности, обоснованности, логической определенности интерпретационного результата и всесторонности. Сделан акцент на системной взаимосвязи данных принципов.

**Ключевые слова:** толкование норм, нормы административного права, принципы толкования, законность, единообразие, объективность, обоснованность, логическая определенность, всесторонность.

#### Summary

##### **Saenko S. Principles of interpretation of norms of administrative law.**

In the article attention applies on that as a condition of clear and correct realization of norms of administrative law the proper interpretation of such norms comes forward often. Opinion speaks out, that interpretation of norms of administrative law must be carried out on principles: legality, uniformity, objectivity, validity, logical definiteness of interpretation result and comprehensiveness. An accent is done on system intercommunication of these principles.

**Key words:** interpretation of norms, norms of administrative law, principles of interpretation, legality, uniformity, objectivity, validity, logical definiteness, comprehensiveness.

Отримано 20.08.2013

УДК 342.565.4

#### **В. Р. ЩАВІНСЬКИЙ**

*Віталій Романович Щавінський, кандидат юридичних наук, суддя Київського окружного адміністративного суду*

### **ОСНОВНІ РИСИ ТА ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ**

В Україні взято курс на побудову демократичної, соціальної правової держави. У цьому зв'язку важливим є створення умов для повноцінного розвитку інститутів громадянського суспільства, забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, удосконалення державно-правових механізмів забезпечення законності у різних сферах суспільного життя. Важливу роль у цьому відіграє адміністративна юстиція, що стрімко почала розвиватись в нашій країні з 2005 р., після появи Кодексу адміністративного судочинства України.

Розуміючи під адміністративною юстицією особливий порядок вирішення публічно-правових спорів за допомогою системи адміністративних судів, доцільно вказати основні риси даного соціального явища. Це важливо, оскільки будь-яке явище розкриває свою сутність саме через характеристику основних рис, котрі деталізують, демонструють це явище через прояви його сутнісних ознак.

У літературі зустрічаються різні підходи щодо визначення та показу основних рис адміністративної юстиції. Не всі із них заслуговують на підтримку. Зокрема, О. В. Муза у своїй монографії, присвяченій адміністративній юстиції, під останньою пропонує розуміти гарантований державою специфічний правовий спосіб (інструмент) захисту прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб з боку їх порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, органами, що здійснюють делеговані повноваження або інші управлінські функції, у визначеному законодавством процесуальному чи процедурному порядку<sup>1</sup>. Заперечення викликають декілька аспектів:

– по-перше, що має на увазі автор, говорячи про правовий спосіб (інструмент). З точки зору наукової логіки та послідовності, будь-яка складова визначення має носити завершений характер. Правовий спосіб та правовий інструмент з точки зору теорії права не є синонімами;

– по-друге, «у визначеному законодавством процесуальному чи процедурному порядку», – таке розуміння не витримує критики, адже процедурний порядок, керуючись сучасним адміністративно-правовим розумінням – це розгляд адміністративних справ позитивного характеру. Під адміністративною процедурою, за справедливою думкою С. Г. Стеценка, необхідно вважати діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ позитивного характеру<sup>2</sup>. Тому розуміння О. В. Музою адміністративної юстиції не тільки як процесуального, а й процедурного порядку розгляду справ не відповідає сучасним уявленням ні про адміністративну юстицію, ні про адміністративні процедури.

Підручник з адміністративного права фахівців Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» засвідчує, що адміністративна юстиція – це система правових засобів і механізмів, які дають змогу фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси<sup>3</sup>. Тобто, абсолютно очевидно робиться акцент на судовому порядку розгляду справ. Серед рис адміністративної юстиції у даному підручнику виділяють такі:

– призначенням адміністративної юстиції є вирішення правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і представниками влади, – з другого, – внаслідок здійснення останніми управлінських функцій;

– адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, у цілому відповідає моделі загального судового процесу.

Остання із названих рис також засвідчує процесуальну, а не процедурну форму адміністративної юстиції.

На думку О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржія, адміністративній юстиції притаманні такі загальні ознаки:

– вона являє собою правосуддя, судову, а не виконавчу владу. Адміністративна юстиція – це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя;

– для всіх систем адміністративної юстиції характерне віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері публічної діяльності;

– діяльність між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і публічною адміністрацією, з іншого;

– адміністративній юстиції притаманна наявність системи судових органів;

– наявність особливих процесуальних дій зазначених справ<sup>4</sup>.

На нашу думку, під адміністративною юстицією необхідно розуміти особливий порядок вирішення публічно-правових спорів за допомогою системи адміністративних судів, створених з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Керуючись наведеним визначенням, основними рисами адміністративної юстиції можна назвати наступні:

1. Виключно судовий порядок вирішення публічно-правових спорів.

2. Базування на створеній системі адміністративних судів.

3. Певна предметна конкуренція із конституційною юстицією.

4. Подвійний характер публічно-правових спорів, де у якості позивачів можуть бути як звичайні фізичні чи юридичні особи, так і органи публічної адміністрації.

5. Верховенство права як засадничий принцип адміністративної юстиції.

Надамо певні пояснення. Передусім стосовно предметної конкуренції із конституційною юстицією. Таке дійсно має місце. Чинний Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 17 чітко зазначає, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Водночас ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. № 422/96-ВР визначає, що Конституційний Суд України приймає рішення та дає висновки у справах щодо:

1) конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що носяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених ст.ст. 111 та 151 Конституції України;

4) офіційного тлумачення Конституції та законів України;

5) відповідності проекту закону про внесення змін до Конституції України вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України;

б) порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України<sup>5</sup>.

Попередній аналіз повноважень єдиного органу конституційної юрисдикції засвідчує справжню потенційно можливу конкуренцію із адміністративною юстицією. Адже в обох випадках йдеться про контроль за діяльністю органів публічної адміністрації. На думку німецького дослідника О. Люхтергандта, «звичайно, конституційна юстиція має для функціональності, забезпечення і взагалі для гарантії демократії та правової державності особливе значення. У цьому немає ніяких сумнівів, тому немає необхідності це особливо підкреслювати. Може бути саме тому, з часу розвалу тоталітарного комуністичного світоглядного держави, її «адміністративно-командної системи», конституційна юстиція перебувала в центрі інтересу й уваги... Адміністративна юстиція, або відповідно адміністративні суди, є для функціонування демократичної правової держави в повсякденній діяльності його правової системи ще більш важливою, ніж конституційна юстиція»<sup>6</sup>. Підтримуючи у цьому зв'язку вищенаведену позицію, зазначимо, що чіткий перелік тих справ, якими опікується Конституційний Суд України, дає можливість стверджувати, що інші справи публічно-правового характеру, які стосуються оскарження дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації, компетенційних спорів тощо, відповідно до положень КАС України, розглядаються у рамках адміністративної юстиції.

Складно назвати більш об'єктивний підхід щодо розмежування конституційної та адміністративної юрисдикції, ніж у авторів, один із яких (О. М. Пасенюк) тривалий час очолював Вищий адміністративний суд України та наразі працює у Конституційному Суді України. У їх розумінні предметом конституційної юрисдикції є діяльність вищих органів держави щодо обрання із кількох політичних альтернатив певного одного варіанта, який і закріплюється у формі закону чи підзаконного (загального чи індивідуального) акта. Правові межі цього вибору за загальним правилом установлено Конституцією України (якщо не брати до уваги міжнародні договори). Предметом же адміністративної юрисдикції є діяльність публічної адміністрації, тобто корпусу політично нейтральних службовців, які за допомогою фінансових, організаційних та інших ресурсів держави з метою вирішення певних загальносуспільних проблем владно впливають на поведінку окремих приватних осіб чи їх груп<sup>7</sup>.

Що стосується подвійного характеру публічно-правових спорів, де у якості позивачів можуть бути як звичайні фізичні чи юридичні особи, так і органи публічної адміністрації, то це важлива обставина сучасної адміністративно-процесуальної науки і практики, адже захист інтересів держави також може відбуватись у рамках адміністративної юстиції. По суті, йдеться про те, що в адміністративній юстиції мають бути заінтересовані як суспільство, так і держава.

У цьому контексті заслуговує на увагу критичний, проте не позбавлений об'єктивності погляд О. Бідей. Автор зокрема зазначає, що в уявленнях громадян про систему судочинства в Україні судова влада є найчастіше незалежною, меншою мірою – справедливою. і ще меншою – ефективною. У справі становлення системи адміністративного судочинства постає ще одна проблема – формування позитивної уяви про діяльність адміністративних судів, необхідність їх популяризації навіть на фоні інших судових галузей<sup>8</sup>. Тому завданням, у тому числі й адміністративно-правової науки, має стати популяризація адміністративної юстиції як реального засобу захисту прав, свобод та законних інтересів людини. Проте не варто обмежуватись лише цим. Ми маємо чітко розуміти, що адміністративна юстиція захищає також і державу, яка не завжди є антагоністом людини. Треба згадати початкові теоретико-правові уявлення про державу, яка має слугувати людині, забезпечувати реалізацію її прав та свобод.

Тепер щодо функцій адміністративної юстиції. Це питання видається важливим з позицій здійснення аналізу системи адміністративної юстиції в Україні та її ролі у забезпеченні законності й правопорядку. Причин, які про це свідчать, – багато, вкажемо лише основні:

– під функціями розуміються основні напрями діяльності, відповідно під функціями адміністративної юстиції розуміються основні напрями діяльності (впливу, розвитку) адміністративної юстиції щодо суб'єктів суспільних відносин;

– через функції розкривається основний регулюючий вплив адміністративної юстиції, особливості діяльності на тому чи іншому напрямі діяльності;

– розуміння функцій допомагатиме чітко усвідомлювати соціально-юридичний потенціал адміністративної юстиції;

– різні прояви тих чи інших функцій адміністративної юстиції даватимуть змогу як науковцям, так законодавцям і практикам активізувати роботу на тих чи інших напрямках застосування потужного потенціалу адміністративної юстиції.

Цікаві для подальшого використання у контексті функцій адміністративної юстиції міркування надає В. А. Капустинський, який серед смислових тлумачень поняття «судова влада» у різних сферах наукового обігу наводить такі:

– *силове*, що трактує владу як панування і примушення до підкорення. Поняття «судова влада» ввібрало в себе це значення з позиції домінанти в суспільстві закону (правосуддя) та його реалізаторів (судової влади), санкціонованих державою;

– *вольове*, що розглядає владу як здатність проводити свою волю наперекір опору. Яскравим прихильником саме такого трактування є Макс Вебер, який визначав владу як вірогідність того, що один діяч у суспільних взаєминах проявить власну волю всупереч опору інших. Характеристики цього тлумачення увійш-

ли до спеціально-юридичного поняття судової влади крізь призму слідування виключно букві закону, іноді всупереч іншим суспільним важелям;

– *телеологічне*, відповідно до якого влада – це інструмент досягнення певної мети. Телеологія є досить поширеним філософським ученням. У цьому контексті судова влада спрямована на встановлення загально-суспільних благ – істини та верховенства Закону<sup>9</sup>.

На наш погляд, такого роду сприйняття судової влади допомагатиме і конструювати відповідні функції адміністративної юстиції (силова, вольова та телеологічна). Безумовно, назви даних функцій, можливо, набудуть дещо інших назв, проте системне їх сприйняття дає змогу позитивно охарактеризувати саму ідею В. А. Капустинського.

«Адміністративна юстиція може бути охарактеризована як обов'язковий елемент системи зовнішнього контролю щодо законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб в частині прийнятих ними актів або вчинених ними дій (бездіяльності), що порушують передбачені законом права фізичних чи юридичних осіб, який забезпечується системою судових органів у передбаченому адміністративно-процесуальному порядку»<sup>10</sup>, – саме в такому ключі дає визначення даного феномену О. Сергейчук. Вважаємо за доцільне висловити свою підтримку даного визначення, оскільки воно дає можливість не лише системно та водночас стисло сприйняти розуміння адміністративної юстиції, але й (що головне у плані розкриття напрямів адміністративної юстиції) охарактеризувати функції адміністративної юстиції. Це свідчить про те, що адміністративна юстиція виконує функції:

- обов'язкового елементу зовнішнього контролю;
- аналізу законності дій органів публічної влади та їх посадових осіб;
- поновлення передбачених законом прав фізичних чи юридичних осіб.

На підставі опрацьованих літературних джерел, керуючись комплексним сприйняттям адміністративної юстиції, вважаємо, що її функціями можуть вважатись наступні:

Зовнішньоконтрольна – контроль, який носить зовнішній характер та здійснюється за правомірністю діяльності органів публічної адміністрації при виконанні ними владних управлінських функцій у контексті захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Суспільно-державно збалансовуюча – полягає у тому, що адміністративна юстиція сприяє дотриманню балансу інтересів між суспільством та державою шляхом того, що взаємно стримує можливості реалізації владних повноважень держави (мінімізуючи зловживання владою чи використання її у неправомірному напрямі) та проявів свободи окремо взятого громадянина (групи людей) як членів суспільства (право на мирні зібрання, проходження державної служби, податкові спори тощо).

Людиноцентристська – акцентуація, домінування адміністративної юстиції стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів людини, яка в суспільному уявленні не має владних повноважень та потребує захисту у взаєминах із органами публічної адміністрації.

Продержавницька – менш виражена, ніж попередня, проте теж притаманна адміністративній юстиції функція, що зводиться до захисту певних інтересів держави у публічно-правових спорах (про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)).

Правоохоронна – забезпечення охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб ще до того, як вони порушені й потребують захисту.

Правовиховна – дана функція адміністративної юстиції полягає у тому, що вона сприяє підвищенню рівня правової культури усіх учасників публічно-правових спорів, стимулює виховання громадян у дусі поваги до закону, дотримання його положень, верховенства права.

Правотворча – полягає у тому, що практика адміністративних судів, узагальнення практики, що здійснюється Вищим адміністративним судом України, сприяє внесенню змін до чинного законодавства, що здійснюється суб'єктами законодавчої ініціативи. Не випадковим тут видається використання модифікованої форми вислову, що саме практика (у нашому випадку – судова) є кращим оцінювачем ефективності теорії (у нашому випадку – норм чинного законодавства).

Наукова – дана функція адміністративної юстиції зводиться до стимулювання здійснення наукових досліджень як у царині самої адміністративної юстиції, так і більш широко – рамках наукової спеціальності адміністративного права та у межах юридичної науки взагалі.

Правовідновлююча – вказана функція полягає у відновленні порушених прав у публічно-правовій сфері. Це стосується як фізичних та юридичних осіб, так і суб'єктів владних повноважень.

<sup>1</sup> Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку: Монографія / О. В. Муза; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. – К.: Четверта хвиля, 2011. – С. 69.

<sup>2</sup> Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – С. 259.

<sup>3</sup> Адміністративне право: підручник / Кол. авт.; [за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй]. – Х.: Право, 2010. – С. 236.

<sup>4</sup> Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2008. – С. 281–282.

<sup>5</sup> Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року № 422/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

<sup>6</sup> Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів. – К., 2006. – С. 100–101.

<sup>7</sup> Пасенюк О. М. Колізії між конституційною та адміністративною юрисдикціями: шляхи вирішення / О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 16–17.

<sup>8</sup> Бідей О. Проблеми популяризації адміністративної юстиції як головного інструмента захисту прав і свобод особистості // Право України. – 2008. – № 5. – С. 38.

<sup>9</sup> Капустинський В. А. До окремих питань теоретико-правового виміру судової влади / В. А. Капустинський // Апеляційне судочинство. – 2012. – № 4 (29). – С. 20–21.

<sup>10</sup> Сергейчук О. Адміністративна юстиція в аспекті забезпечення законності в державному управлінні / О. Сергейчук // Вісник Вищого адміністративного суду України – 2009. – № 3. – С. 34.

#### Резюме

##### **Шавінський В. Р. Основні риси та функції адміністративної юстиції.**

Розкривається правова природа адміністративної юстиції через висвітлення її основних рис та функцій. Піддано критиці розуміння адміністративної юстиції не тільки як діяльність судових органів. Вказано фактори, які свідчать про відмінність конституційної та адміністративної юстиції. Під функціями адміністративної юстиції розуміються основні напрями діяльності (впливу, розвитку) адміністративної юстиції щодо суб'єктів суспільних відносин. Наведено авторське бачення функцій адміністративної юстиції.

**Ключові слова:** адміністративна юстиція, основні риси, функції, адміністративний суд, компетенція.

#### Резюме

##### **Шавинский В. Р. Основные особенности и функции административной юстиции.**

Раскрывается правовая природа административной юстиции через освещение ее основных черт и функций. Подвергнуто критике понимание административной юстиции не только как деятельность судебных органов. Указаны факторы, свидетельствующие о различии конституционной и административной юстиции. Под функциями административной юстиции понимаются основные направления деятельности (воздействия, развития) административной юстиции по отношению к субъектам общественных отношений. Приведено авторское видение функций административной юстиции.

**Ключевые слова:** административная юстиция, основные черты, функции, административный суд, компетенция.

#### Summary

##### **Schavinsky V. Main features and functions of administrative justice.**

Expands the legal nature of administrative justice through a display of its basic features and functions. Criticized understanding of administrative justice not only as the judiciary. These factors indicate the difference between constitutional and administrative justice. During the functions of administrative justice refers to the main activities (exposure, development) Administrative Justice in relation to the business of public relations. The above author's vision of the functions of administrative justice.

**Key words:** administrative justice, basic features, functions and administrative court jurisdiction.

Отримано 14.08.2013

УДК 342.951:351.82

**В. Л. БАБИЧ**

*Віталій Леонідович Бабич, старший викладач  
Національного університету ДПС України*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ВІЙСЬКОВОЗОВОБ'ЯЗАНИХ ТА ПРИЗОВНИКІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВІЙСЬКОВИЙ ОBOB'ЯЗОК ТА ВІЙСЬКОВУ СЛУЖБУ»**

Триваюча в Україні адміністративна реформа та соціально-економічні перетворення постійно вимагають пошуку та запровадження нових методів і механізмів, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних з комплектування Збройних Сил України та виконанням вимог Закону України (далі – ЗУ) «Про військовий обов'язок та військову службу».

Актуальність обраного напрямку дослідження полягає в тому, що у зв'язку із реформуванням Української армії в цілому та механізму військового обов'язку зокрема виникає ціла низка проблем як у громадян, так у військоматах, в тому числі і щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу». Актуальність підтверджується ще й тим, що характеристика адміністративних правопорушень у сфері правовідносин, пов'язаних з виконанням військового обов'язку, має важливе значення для запровадження механізму протидії їм, а також розроб-