

# ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

УДК 342.9

DOI: 10.31359/1993-0909-2024-31-4-151

Семен Григорович Стеценко

Верховний Суд

Київ, Україна

Національна академія правових наук України

Харків, Україна

## ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: ЗМІСТОВНИЙ АНАЛІЗ

**Анотація.** У статті здійснено змістовний аналіз завдань адміністративного судочинства України. Акцентовано увагу на тій обставині, що основною категорією справ, які розглядаються адміністративними судами, є справи «людина проти держави». Стверджується, що доцільно виокремити три складових у завданні адміністративного судочинства: 1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин; 2) мета вирішення спорів – ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб; 3) основним фактором, який спричиняє необхідність указанного захисту – порушення з боку суб'єктів владних повноважень. У публікації наголошується, що в кожному конкретному випадку публічно-правового спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень адміністративний суд має проаналізувати рішення, дії чи бездіяльність з позицій їх відповідності певним критеріям. Ці критерії перераховані у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України. Стосовно одного із цих критеріїв – мета використання повноважень робиться висновок, що це більш широка й об'ємна категорія, ніж повноваження і має зовнішню спрямованість. Вона показує не просто характеристику рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, – вона демонструє вектор використання цих повноважень. Приділена увага аналізу права особи на участь у процесі прийняття рішення. Реалізація на практиці такого роду права засвідчує повагу держави (в особі суб'єкта владних повноважень) до приватної особи, насамкінець усвідомлення державою первинної ролі приватних осіб у створенні самої держави та її інституцій.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, Кодекс адміністративного судочинства, суб'єкт владних повноважень, повноваження, завдання адміністративного судочинства, обґрунтованість рішення.

Semen H. Stetsenko

Supreme Court  
Kyiv, Ukraine

National Academy of Legal Sciences of Ukraine  
Kharkiv, Ukraine

## TASKS OF ADMINISTRATIVE JUSTICE IN UKRAINE: A SUBSTANTIVE ANALYSIS

**Abstract.** *The article provides a substantive analysis of the tasks of administrative court proceedings in Ukraine. The author focuses on the fact that the main category of cases considered by administrative courts is 'person versus state' cases. It is argued that it is advisable to distinguish three components in the task of administrative justice: 1) fair, impartial and timely resolution by the court of disputes in the field of public law relations; 2) the purpose of dispute resolution is effective protection of the rights, freedoms and interests of individuals, as well as the rights and interests of legal entities; 3) the main factor which necessitates the said protection is violations by public authorities. The publication emphasises that in each specific case of a public law dispute between a private person and a public authority, the administrative court must analyse the decision, action or inaction in terms of its compliance with certain criteria. These criteria are listed in Article 2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. With regard to one of these criteria – the purpose of the use of powers – it is concluded that this is a broader and more comprehensive category than powers and has an external focus. It shows not only the characteristics of decisions, actions or inaction of the subject of authority, but also the vector of use of these powers. Attention is paid to the analysis of a person's right to participate in the decision-making process. The exercise of this right in practice demonstrates the respect of the State (represented by the subject of power) for an individual, and, finally, the State's awareness of the primary role of individuals in the creation of the State itself and its institutions.*

**Keywords:** *administrative proceedings, the Code of Administrative Procedure, subject of authority, tasks of administrative proceedings, validity of a decision.*

### ВСТУП

Адміністративна юстиція в Україні є порівняно молодою організаційно-правовою інституцією, створеною задля можливості оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У певному сенсі, порівняно з іншими юрисдикціями, вона є більш захищеною, оскільки Конституція України у статті 125 містить положення, відповідно до якого «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди» [1].

Попри фактичну наявність спорів, які прямо не пов'язані із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб (наприклад, у спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних по-

треб чи з мотивів суспільної необхідності; у спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; у спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів тощо), основною категорією справ, які розглядаються адміністративними судами, є справи «людина проти держави», де фізичні особи захищають свої права від порушень з боку держави (у широкому її розумінні, що включають органи держави та органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти з публічно-владними управлінськими функціями) [2, с. 128].

Виходячи із актуальності дослідження проблем, пов'язаних із функціонуванням адміністративної юстиції, важливим є змістовний аналіз завдань адміністративного судочинства та їх відображення в Кодексі адміністративного судочинства України (далі також – КАС України). КАС України є базовим нормативно-правовим актом, положення якого встановлюють порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Своєю чергою, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом публічно-правових спорів. Варто усвідомлювати пов'язаність і взаємозалежність цих двох категорій: призначення КАС України та завдання адміністративного судочинства.

Проблематика адміністративного судочинства була й продовжує залишатись актуальним напрямом наукових юридичних пошуків. Зокрема, у сенсі завдань адміністративного судочинства заслуговують на увагу наукові доробки М. Смоковича та В. Бевзенка [3], О. Братасюк [4], М. Греве [5], В. Щавінського [6], А. Комзюка [7], В. Решоти [8], М. Гертога [9].

Водночас маємо зазначити, що наразі є значна кількість системно неопрацьованих аспектів проблематики відображення в КАС України завдань адміністративного судочинства. Ми є свідками того, що з часу прийняття КАС України (2005) до нього вносилось більш ніж 100 змін і доповнень, що, серед іншого, впливає на загальносуспільне сприйняття даного нормативно-правового акту, призводить до зміни підходів щодо вирішення тих чи інших процесуальних питань. Ба більше, є всі підстави стверджувати, що традиційне, усталене, класичне сприйняття КАС України з позицій завдань адміністративного судочинства матиме тенденцію до певної видозміни. Фактором, який є додатковим свідченням актуальності обраної теми статті, є унікальний характер спорів, які розглядаються в адміністративних судах, – це передовсім спори громадян і суб'єктів владних повноважень. Це об'єктивно існуюча можливість у пересічного громадянина оскаржити рішення, дії чи бездіяльність чиновника, державного органу, органу місцевого самоврядування тощо.

## 1. МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

При підготовці даної публікації автор послуговувався різними загальнонауковими та спеціальними методами, використання яких уможливило комплексне дослід-

дження заявленої теми – призначення Кодексу адміністративного судочинства України крізь призму завдань адміністративного судочинства. Формально-юридичний метод сприяв дослідженню призначення КАС України як основного нормативно-правового акту, положення якого врегульовують порядок здійснення судочинства в адміністративних судах; завдань адміністративного судочинства як об'єктивних явищ правової дійсності. Метод теоретичного моделювання активно використовувався автором при аналізі формально зафіксованих у чинному процесуальному законодавстві завдань адміністративного судочинства в контексті їх проектування та співставлення із наукового обґрунтованими принципами адміністративного права й процесу, які наявні у науковій доктрині.

Методи аналізу та синтезу застосовувалися задля зосередження уваги на юрисдикції та повноваженнях адміністративних судів, порядку здійснення судочинства в адміністративних судах. Діалектичний метод та його використання при підготовці даної публікації зробив можливим виявлення сутності та ознак справедливого, неупередженого й своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

Метод доктринального аналізу сприяв ретельному опрацюванню низки критеріїв, за якими адміністративні суди оцінюють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, зокрема таких як «на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України» і «з використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано».

Метод узагальнення сприяв якісному дослідженню таких критеріїв, за якими адміністративні суди оцінюють рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, як обґрунтованість, безсторонність, добросовісність і розсудливість.

Юридичний науковий метод конкретно-соціологічного дослідження використовувався автором з метою отримання, опрацювання та відбору необхідної інформації про основні засади адміністративного судочинства, призначення Кодексу адміністративного судочинства, пошуку й аналізу релевантної судової практики.

Логіко-юридичний метод був застосований для логічного вивчення та пояснення для цілей даної публікації таких правових явищ як принцип рівності перед законом та недискримінації, пропорційність дій адміністративного органу, право на участь особи в процесі прийняття рішення, розумні строки розгляду адміністративної справи.

Нормативно-правовою базою дослідження стали положення Конституції України, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Кодексу адміністративного судочинства України, законодавства, що визначає судоустрій та статус суддів в Україні, Концепції адміністративної реформи в Україні (затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98). Також у роботі використано результати узагальнення судової практики Конституційного Суду України та Верховного Суду, матеріали постанов Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, рішення Європейського суду з прав людини.

## 2. РЕЗУЛЬТАТИ ТА ОБГОВОРЕННЯ

Стаття 1 КАС України носить назву «Призначення Кодексу адміністративного судочинства України» та сформульована наступним чином: «Кодекс адміністративного судочинства України визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, установлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах» [10]. Фактично ця стаття КАС України присвячена його призначенню, через демонстрацію таких явищ як «юрисдикція», «повноваження», «порядок здійснення судочинства». Надаючи їм визначення варто вказати, що під юрисдикцією [лат. *jurisdictio* – судочинство, від *jus (juris)* – право і *dicere* – говорити, проголошувати] необхідно розуміти відправлення правосуддя або підсудність. У даному випадку зміст юрисдикції полягає в реалізації судом повноважень: а) керувати судовим процесом; б) судити й виносити компетентне рішення; в) зобов'язувати до виконання рішення, що прийняте [11, с. 490]. Своєю чергою, повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [12, с. 590]. І, насамкінець, порядок здійснення судочинства – це послідовно змінююча одна одну сукупність стадій, етапів і дій, завдяки яким забезпечується вирішення судом публічно-правових спорів. У якості прикладів можуть бути наступні: стадії – стадія підготовчого провадження, стадія перегляду рішення в апеляційному порядку, стадія виконання судового рішення тощо; етапи – вступне слово учасників справи; допит свідків; виправлення описок і очевидних арифметичних помилок у судовому рішенні тощо; дії – пред'явлення позову, вручення повістки, повернення оригіналів письмових доказів тощо.

З точки зору теоретико-методологічного аналізу юрисдикції адміністративних судів у цілому не втратили своєї актуальності напрацьовані підходи Вищого адміністративного суду України (далі також – ВАСУ), зокрема постанова Пленуму ВАСУ від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [13], де вказано, що вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, суди повинні враховувати, що КАС України встановлює такі правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: понятійно-функціональне, тобто визначення адміністративної справи; визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень); установлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів; установлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції.

У контексті призначення КАС України варто згадати положення ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – «Право на ефективний засіб правового захисту» [14], де, зокрема, зазначено, що кожен, чий права та сво-

боди, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Логічним продовженням цього на національному рівні є норми Конституції України, які декларують, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) та з метою захисту прав, свобод та інтересів особи в сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ст. 125).

Говорячи про завдання адміністративного судочинства, то маємо сказати, що цьому питанню на нормативно-правовому рівні присвячена стаття 2 КАС України. Зокрема, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене й своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Указана стаття є однією з найбільш застосовуваних у багатьох процесуальних документах, які мають місце при розгляді адміністративних справ. Мовиться про позовні заяви, відзиви на позовні заяви, пояснення третіх осіб, апеляційні та касаційні скарги, ухвали та рішення адміністративних судів тощо.

Загалом доцільно виокремити три складових у завданні адміністративного судочинства: 1) справедливе, неупереджене й своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин; 2) мета вирішення спорів – ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб; 3) основним фактором, який спричиняє необхідність указанного захисту – порушення з боку суб'єктів владних повноважень. Логічним у цьому зв'язку видається підхід В. В. Решоти, який стверджує, що «такий захист є ключовим показником дотримання прав людини державою та надає громадянам можливість оскаржувати дії, бездіяльність чи рішення владних органів, забезпечуючи прозорість і підзвітність влади» [8, с. 40].

Акцентуємо увагу на тій обставині, що вирішення спорів не є простим лінійним завданням адміністративного судочинства. Законодавець виокремлює характеристики вирішення спорів. Мова має йти про справедливе, неупереджене й своєчасне їх вирішення. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Сам термін «право» має один сутнісно-філологічний корінь із терміном «справедливість» [15, с. 256–257]. Відтак справедливе вирішення – це таке вирішення справи адміністративним судом, яке базується на справедливій нормативно визначеній процедурі розгляду справи, враховує аргументи сторін та реакцію на них суду, вмотивованість самого судового рішення. Своєю чергою, неупередженість (її ще називають безсторонністю) необхідно розуміти як відсутність сумнівів у правильності дій іншої сторони, у наявності задалегідь сформованої негативної думки з приводу когось/чогось. Звідси випливає, що не-

упереджене вирішення – це таке вирішення справи адміністративним судом, яке базується на відсутності наперед сформованої позиції суду з приводу обставин справи, правового аналізу аргументів сторін і, насамкінець, результату розгляду справи. Своєчасність – це характеристика, яка свідчить, що певне явище, подія настає саме тоді, коли вона має настати, у потрібний час. Виходячи з цього, своєчасне вирішення судом адміністративної справи – це її вирішення в межах законодавчо встановленого строку розгляду справи. Приміром, ст. 193 КАС України передбачає, що суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті.

Завдання адміністративного судочинства корелюють з безпосередніми діями адміністративних судів у тих класичних справах адміністративного судочинства, де йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Необхідно констатувати, що в кожному конкретному випадку публічно-правового спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень адміністративний суд має проаналізувати рішення, дії чи бездіяльність з позицій їх відповідності певним критеріям. Якими ж є ці критерії? Суди мають перевіряти ці рішення, дії або бездіяльність із позицій того, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Першооснова вказаного вище критерію міститься в ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка сформульована наступним чином: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Тобто тріада «на підставі, в межах повноважень та у спосіб» задекларована як вимога до діяльності суб'єктів владних повноважень в Основному Законі держави. Надаючи тлумачення вказаної вище тріади, зазначимо, що адміністративні суди мають установити наступне:

– «на підставі» – це відповідність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень приписам чинного законодавства. Більше того, нерідко, коли йдеться про нечіткість чи незрозумілість формулювання того чи іншого правила поведінки, необхідно також ураховувати ідеї, принципи, цінності, закладені в Конституції та законах України. У разі встановлення, приміром, рішення суб'єкта владних повноважень таким, що прийняте не на підставі чинного законодавства, – об'єктивним видається подальше визнання його неправомірним та скасування;

– «у межах повноважень» – сутність цього критерію зводиться до того, що суб'єкт владних повноважень не повинен виходити за межі своїх прав та обов'язків, які визначені в Основному Законі держави (конституційні органи), поточних законах і підзаконних нормативно-правових актах. Беззаперечним є твердження, застосовне саме до публічних органів – вони діють відповідно до спеціально-дозвільного типу правового регулювання, відповідно до якого «все, що не визначено у законі – заборонено». На протигагу цьому пересічний громадянин керується іншим принципом: «Все, що не заборонено – дозволено».

Важливість вимоги «у межах повноважень» наочно ілюструється тим, що Кримінальний Кодекс України у ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу», в її частині першій містить наступний припис: «Перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення працівником правоохоронного органу дій, які явно виходять за межі наданих йому прав чи повноважень, якщо вони завдали істотної шкоди охоронюваним законом правам, інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам, інтересам юридичних осіб...» [16];

– «у спосіб» – означає, що суб'єкт владних повноважень має дотримуватися визначеної законодавством процедури своєї діяльності. З точки зору теоретико-методологічної доцільності вкажемо, що адміністративні суди, перевіряючи рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи діяли останні в спосіб, який визначений чинним законодавством, повинні оцінювати не лише кінцевий варіант вирішення конкретної адміністративної справи (яким зазвичай є адміністративний акт), але і проміжні стадії, етапи, дії в межах яких отримуються ті чи інші проміжні результати. Саме такого роду аналіз дозволить адміністративному суду належним чином оцінити спосіб, обраний суб'єктом владних повноважень для набуття, зміни, припинення чи реалізації приватною особою своїх прав та/або обов'язків;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Цей критерій засвідчує те, що суб'єкт владних повноважень, приймаючи рішення чи вчиняючи певні дії, має використовувати свої повноваження з належною метою. До певної міри ця вимога корелює із раніше висвітленим у цій публікації критерієм, за яким оцінюється діяльність адміністративного органу, а саме «у межах повноважень». Проте мета використання повноважень – більш широка й об'ємна категорія, яка має зовнішню спрямованість. Вона показує не просто характеристику рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, – вона демонструє вектор використання цих повноважень. Зазвичай мета надання повноважень сформульована у назві, преамбулі, цілях нормативно-правового акту чи у пояснювальній записці до його проекту. До прикладу, Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14.10.2014 № 1698-VII [17] у статті 1 містить положення, відповідно до якого Національне антикорупційне бюро України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія корупційним та іншим кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції. Національне бюро утворюється й здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону.

Здійснюючи аналіз цих нормативних приписів, можна припустити, що основною метою надання саме таких повноважень Національному антикорупційному бюро України є попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Пояснення цього та низки інших критеріїв оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень дається в Законі України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX [18] (далі – Закон України «Про адміністративну процедуру»). Варто зазначити, що даний нормативно-правовий акт містить положення, відповідно до яких цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до Закону вповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів. Зокрема, стосовно обґрунтованості вказується, що адміністративний орган (термін, достатньо близький за змістом до суб'єкта владних повноважень) забезпечує належність та повноту з'ясування обставин справи, безпосередньо досліджує докази й інші матеріали справи; під час здійснення адміністративного провадження враховує всі обставини, що мають значення для вирішення справи; зобов'язаний обґрунтовувати адміністративні акти, які він приймає, крім випадків, визначених законом.

Верховний Суд у своїй постанові від 11.09.2023 у справі № 420/14943/21 вказав, що критеріями обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень є: 1) логічність та структурованість викладення мотивів, що стали підставою для прийняття відповідного рішення; 2) пов'язаність наведених мотивів із конкретно наведеними нормами права, що становлять правову основу такого рішення; 3) наявність правової оцінки фактичних обставин справи (поданих документів, інших доказів), урахування яких є обов'язковим у силу вимог закону під час прийняття відповідного рішення; 4) відповідність висновків, викладених у такому рішенні, фактичним обставинам справи; 5) відсутність немотивованих висновків та висновків, які не ґрунтуються на нормах права [19];

4) безсторонньо (неупереджено). Суб'єкт владних повноважень має забезпечувати однакове ставлення до всіх фізичних та юридичних осіб, з якими в нього за однакових обставин виникають суспільні відносини. Безсторонність може бути пояснена на прикладі прокурорів, які також можуть виступати в якості суб'єктів владних повноважень. Висновок Консультативної ради європейських прокурорів 2018 року № 13, який носить назву «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів» у п. 54 містить положення, відповідно до яких прокурори «повинні бути й виглядати неупередженими у своїх рішеннях, бути прозорими, уникати конфліктів інтересів або неналежного впливу, а також не сприяти жодній

стороні внаслідок будь-яких зв'язків із нею. Якщо існує ризик, що прокурор може не мати належної можливості дистанціюватися від цієї особи, він або вона повинен утримуватися від розгляду справи. Прокурори також повинні уникати будь-якої можливості надмірного тиску (наприклад, з боку медіа). Прокурори повинні утримуватися від політичної діяльності, несумісної з принципом неупередженості, та не повинні брати участь у справах, коли їх особисті інтереси (або інтереси членів їхніх сімей) можуть перешкоджати їх повній неупередженості й об'єктивності» [20];

5) добросовісно. Такого роду критерій для оцінки дій суб'єкта владних повноважень потребує, як видається, акумулювання не лише правових, а й інших знань. Приміром, Великий тлумачний словник українською мови термін «добросовісний» пояснює так: який чесно, старанно й сумлінно виконує свої обов'язки [21, с. 308]. Юридизація такого роду характеристик не є простим лінійним завданням, проте вони є свого роду орієнтирами, які повинні аналізуватись у сукупності з іншими критеріями правової оцінки дій представників держави чи місцевого самоврядування;

6) розсудливо. Адміністративний орган при здійсненні адміністративного провадження повинен діяти, керуючись здоровим глуздом, логікою та загальноприйнятими нормами моралі, з дотриманням вимог законодавства [18];

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації. Зазвичай, коли йдеться про дотримання принципу рівності, акцентується увага на тому, що такі чинники як раса, колір шкіри, стать, вік, стан здоров'я, майновий стан тощо не мають впливати порядок дій, швидкість, строки, ефективність дій суб'єктів владних повноважень при вирішенні конкретної справи, де приватна особа звернулася для отримання, приміром, певних соціальних послуг. У якості ілюстрації та певного орієнтиру для нашої держави наведемо практику Європейського Союзу. Проводячи дослідження, присвячене свободі та розумності як правових цінностей сучасного європейського цифрового суспільства, Ю. Легеза зазначає, що ознаками свободи в суспільних правовідносинах є: вільний вибір можливостей для реалізації наданих суб'єкту прав; недопустимість зловживання процесуальними правами; обґрунтованість і належність формалізації процедур реалізації процесуальних прав та інтересів [22, с. 9–10]. Є достатньо підстав стверджувати, що в сукупності ці ознаки забезпечують, серед іншого, рівність та недискримінацію приватних осіб у взаєминах із суб'єктами владних повноважень;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Адміністративний орган повинен дотримуватися принципу пропорційності під час: прийняття адміністративних актів; прийняття процедурних рішень і вчинення процедурних дій. Адміністративний акт повинен прийматися з дотриманням необхідного балансу між неспри-

ятливими наслідками для права, свободи чи законного інтересу особи й цілями, на досягнення яких спрямований адміністративний акт. Негативні наслідки для особи та публічних інтересів повинні бути найменшими [16]. Варто вказати, що поняття необхідного балансу є ключовим у розумінні сутності вимоги пропорційності, яка висувається до суб'єкта владних повноважень. До певної міри можемо припустити, що відома фраза, яка приписується Нікколо Макіавеллі у його творі «Державець» [23] («мета виправдовує засоби») в контексті оцінки необхідного балансу в діяльності суб'єктів владних повноважень сьогодення може бути сформульована наступним чином: «мета не завжди виправдовує засоби»;

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Варто взяти до уваги позицію, сформульовану авторами посібника «Адміністрування і Ви», де стверджується, що «участь осіб (як користувачів публічних послуг) у підготовці та реалізації адміністративних рішень є засобом зближення громадськості з органом публічної влади. Слід заохочувати до участі громадськості там, де це можливо, для забезпечення врахування публічних інтересів, але при цьому не створювати умов для розвитку корпоративізму або надмірного затягування процесу ухвалення рішень. Недотримання принципу участі може бути виправдано органом публічної влади лише необхідністю здійснення термінових дій» [24, с. 37]. Додаємо, що реалізація на практиці такого роду права засвідчує повагу держави (в особі суб'єкта владних повноважень) до приватної особи, насамкінець усвідомлення державою первинної ролі приватних осіб у створенні самої держави та її інституцій. Відтак право особи на участь у процесі прийняття рішення, тим більше що це рішення в її справі, без сумніву, носить суттєвий характер. Своєю чергою, ігнорування такого роду права в діяльності суб'єкта владних повноважень, має оцінюватись адміністративним судом;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Сама по собі категорія «розумний строк» вживається як у сенсі одного з елементів аналізу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, так і у вимірі вимог до самого адміністративного суду, який розглядає певну адміністративну справу. В рамках даної публікації, у контексті завдань адміністративного судочинства, нас цікавить розумний строк у першому вимірі (стосовно суб'єктів владних повноважень). Велика українська юридична енциклопедія містить положення, відповідно до яких у правозастосовній практиці під такими строками розуміють строки, встановлені чинним законодавством. У випадку нерегульованості таких строків розумними в цьому випадку мають вважатися найкоротші строки, достатні для своєчасного (без невиправданих зволікань) прийняття (вчинення) рішень, дій чи бездіяльності [25, с. 831–832].

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи, варто зазначити, що розуміння сутності та правового змісту завдань адміністративного судочинства є важливим елементом сприйняття адміні-

стративної юстиції загалом. Це стосується й пересічних громадян, у яких виник публічно-правовий спір із суб'єктом владних повноважень і самих представників владних інституцій, які, усвідомлюючи критерії оцінки правомірності їх дій із боку адміністративного суду, діятимуть більш свідомо при взаєминах із приватними особами. Про останнє варто говорити з позицій теорії людиноцентризму, адже держава, всі публічно-правові інституції повинні діяти передовсім з метою належного забезпечення прав, свобод і законних інтересів пересічних громадян. Держава для людини, а не навпаки.

Ми поділяємо позицію А. Школика, який стверджує, що адміністративна конвергенція як тенденція до спільної моделі державного управління є актуальною не лише для інституцій ЄС та урядів країн-членів ЄС, а й має вирішальне значення для подальшого розвитку публічної політики та публічного адміністрування в сусідніх державах, які не є членами ЄС, у тому числі й України [26, с. 174–175]. У контексті завдань адміністративного судочинства це важливо в тому сенсі, що оцінювання правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень базується, серед іншого, на засадах належного публічного управління, активно впровадженого в Європейському Союзі.

Також беззаперечною є важливість такого роду інформації для осіб, які здійснюють представництво інтересів фізичних та юридичних осіб в адміністративному суді. Це дозволить, попри індивідуальні особливості кожної адміністративної справи, розглядати з однакових позицій усталені засади адміністративного судочинства, його завдання, критерії оцінки рішень чи дій суб'єктів владних повноважень. До певної міри це сприятиме реалізації на практиці принципу правової передбачуваності.

Теоретичне значення результатів даної публікації зводиться до того, що вона може стати стимулом для подальших наукових розвідок як у царині адміністративного права та процесу, так і у теорії держави та права, науці державного управління. Перспективними видаються дисертаційні дослідження, спрямовані на пошук шляхів удосконалення діяльності адміністративних судів крізь призму завдань, що перед ними стоять.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- [1] Конституція України від 28.06.1996 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.
- [2] Стеценко С. Г. Справи категорії «людина проти держави»: критерії оцінки діяльності суб'єктів владних повноважень. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні* : збірник тез допов. та повідомл. за матеріалами круглого столу, присвяч. 30-річчю Нац. акад. правових наук України (м. Харків, 19 трав. 2023 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. С. 128–132. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij/>.
- [3] Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України: теорія, практика : підручник. Вид. 3, змін., доповн. і переробл. / за заг. ред. В. Бевзенка ; пер. з нім. і адапт. Г. Рижкова. Київ : ВД «Дакор», 2022. 1256 с.

- [4] Brarasyuk O. Administrative justice in Ukraine: basic principles and peculiarities of implementation in Ukraine under martial law. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2023. №2. P. 23–32.
- [5] Greve M. Why we need Federal administrative courts. George Mason University legal studies research paper series. 2020. 45 p.
- [6] Щавінський В. Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні кризь призму захисту інтересів держави. *Публічне право*. 2014. №2. С. 45–51.
- [7] Комзюк А. Т. Щодо проблем визначення основного завдання адміністративного судочинства України. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку* : збірник матеріалів VI міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23–24 верес. 2011 р.). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 96–103.
- [8] Решота В. В. Адміністративна юстиція як механізм захисту суб'єктивних публічних прав людини в Україні та ЄС. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. №3. С. 38–51.
- [9] Hertogh M., Kirkham R., Thomas R., Tomlinson J. Administrative justice as a field of study. *Oxford Handbooks*. 2021. 712 p. URL: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190903084.002.0016>
- [10] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 №2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
- [11] Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6: Т-Я, С. 490.
- [12] Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2002. Т. 4: Н-П, С. 590.
- [13] Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищ. адміністративного суду України від 20.05.2013 №8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text>
- [14] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. *Офіційний вісник України*. 1998. №13. Ст. 270.
- [15] Стеценко С. Г. Соціальна держава: теоретико-методологічні основи дослідження. *Право України*. 2014. №2. С. 252–261.
- [16] Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 №2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n2554>
- [17] Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 №1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
- [18] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 №2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
- [19] Постанова Верховного Суду від 11.09.2023 у справі №420/14943/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113405942>
- [20] Висновок КРЄП №13 (2018) «Незалежність, підзвітність та етика прокурорів». URL: <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>
- [21] Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
- [22] Leheza Yu. Freedom and reasonableness as legal values of the modern digital European Society. *Law. State. Technology*. 2024. №3. P. 9–13.
- [23] Макиавеллі Н. Державець. Київ : Вид. союз Андронум, 2020. 88 с.
- [24] Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права у відносинах між особами та органами публічної влади. Рада Європи. 2020. 88 с.

- [25] Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків : Право. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. : Ю. П. Битяк (гол.) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.
- [26] Shkolyk A. The current state and perspectives of administrative convergence of Ukraine and EU member states. *Rocznik administracji publicznej*. 2019. № 5. P. 174–187.

## REFERENCES

- [1] Constitution of Ukraine. (1996, July). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
- [2] Stetsenko, S. G. (2023). Cases of the category «person against the state»: criteria for evaluating the activity of subjects of power. *The evolution of the doctrine of administrative law in Ukraine: a collection of abstracts. and reported according to the materials of the round table, dedicated. On the 30th anniversary of the National Acad. of Legal Sciences of Ukraine* (2023, May). Kharkiv: New University named after Yaroslav the Wise, 128–132. Retrieved from <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenzij/>.
- [3] Smokovich, M. I., & Bevzenko, V. M. (2022). *Administrative process of Ukraine: theory, practice*. View. 3, amended, supplemented. and processing. In V. Bevzenka (Ed.) ; trans. with him and adaptation G. Ryzhkova. Kyiv: VD «Dakor».
- [4] Brarasyuk, O. (2023). Administrative justice in Ukraine: basic principles and peculiarities of implementation in Ukraine under martial law. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2, 23–32.
- [5] Greve, M. (2020). *Why we need Federal administrative courts. George Mason University legal studies research paper series*.
- [6] Shchavinskyi, V. R. (2014). To the problem of tasks of administrative justice in Ukraine through the prism of protecting the interests of the state. *Public law*, 2, 45–51.
- [7] Komzyuk, A. T. (2011). Regarding the problems of defining the main task of the administrative judiciary of Ukraine. *Administrative law of Ukraine: state and prospects of development: collection of materials of the VI International science and practice conf.* (2011, September). Kyiv: Institute of State and Law named after IN. M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine, 96–103.
- [8] Reshota, V. V. (2024). Administrative justice as a mechanism for the protection of subjective public human rights in Ukraine and the EU. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 3, 38–51.
- [9] Hertogh, M., Kirkham, R., Thomas, R., & Tomlinson J. (2021). *Administrative justice as a field of study*. Oxford Handbooks. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190903084.002.0016>
- [10] Administrative Judicial Code of Ukraine (2005, July). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
- [11] Legal encyclopedia: in 6 vol. (2004). / In Yu. S. Shemshuchenko (chief ed.) & oths. Kyiv: «Ukr. encyclical.», 6: T-Ya, 490.
- [12] Legal encyclopedia: in 6 vol. (2002). / In Yu. S. Shemshuchenko (chief ed.) & oths. Kyiv: «Ukr. encyclical.», 4: N-P, 590.
- [13] On separate issues of the jurisdiction of administrative courts: resolution of the Plenum of the Supreme Court. of the Administrative Court of Ukraine (2013, May). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text>
- [14] Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

- [15] Stetsenko, S. G. (2014). Social state: theoretical and methodological foundations of research. *Law of Ukraine*, 2, 252–261.
- [16] Criminal Code of Ukraine (2001, April). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n2554>
- [17] About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine (2014, October). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
- [18] On administrative procedure: Law of Ukraine (2022, February). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
- [19] Resolution of the Supreme Court (2023, September, case No. 420/14943/21). Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113405942>
- [20] Conclusion of KREP No. 13 (2018) «Independence, accountability and ethics of prosecutors». Retrieved from <https://rm.coe.int/opinion-13-ccpe-2018-ukr/1680939322>
- [21] Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language (with additions and additions) (2005). In V. T. Busel (comp. & heads ed.). Kyiv; Irpin: VTF «Perun».
- [22] Leheza, Yu. (2024). Freedom and reasonableness as legal values of the modern digital European Society. *Law. State. Technology*, 3, 9–13.
- [23] Machiavelli N. *The ruler*. Kyiv: Ed. Union Andronum, 2020. 88 p.
- [24] *The administration and you. Principles of administrative law in relations between individuals and public authorities*. (2020). Council of Europe.
- [25] *Great Ukrainian legal encyclopedia: in 20 vol. Kharkiv: Right. T. 5: Administrative law* (2020). In Yu. P. Bityak (Ed. head & oths; National Acad. rights Sciences of Ukraine; Institute of State and Law named after V. M. Koretsky National Academy of Sciences of Ukraine; National law University named after Yaroslav the Wise. 960 p.
- [26] Shkolyk, A. (2019). The current state and perspectives of administrative convergence of Ukraine and EU member states. *Rocznik administracji publicznej*, 5, 174–187.

### **Семен Григорович Стеценко**

Доктор юридичних наук, професор

Член-кореспондент Національної академії правових наук України

Національна академія правових наук України

61024, вул. Григорія Сковорода, 70, Харків, Україна

Суддя Верховного Суду

01029, вул. Князів Острозьких, 8 корп. 5, м. Київ, Україна

ORCID: 0000-0002-4350-2321

### **Semen H. Stetsenko**

Doctor of Law, Professor

Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

National Academy of Legal Sciences of Ukraine

61024, 70 Hryhoriy Skovoroda St., Kharkiv, Ukraine

Judge of the Supreme Court

01029, 8 Knyaziv Ostrozkykh St., Kyiv, Ukraine

**Рекомендоване цитування:** Стеценко С. Г. Завдання адміністративного судочинства України: змістовний аналіз. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2024. Том 31. №4. С. 151–166.

**Suggested Citation:** Stetsenko, S. H. (2024). Tasks of Administrative Justice in Ukraine: a Substantive Analysis. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 31(4), 151–166.

Стаття надійшла / Submitted: 31/10/2024

Доопрацьовано / Revised: 30/11/2024

Схвалено до друку / Accepted: 19/12/2024