

ЗАХИСТ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОПРАВОВІЙ СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ: ДО ПИТАННЯ МЕЖ ТА СПОСОБІВ

У статті розглядаються проблеми меж і способів захисту суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів приватних осіб в адміністративному судочинстві. Узагальнюються види постанов, які можуть прийматися адміністративними судами за наслідками вирішення по суті справ, віднесених до їх юрисдикції. Наводяться пропозиції щодо удосконалення положень національного законодавства в частині кордонів судового контролю за рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, учинених у межах їх дискреційних повноважень.

Ключові слова: адміністративне судочинство, суб'єктивні права, законні інтереси, дискреційні повноваження, вільний розсуд, межі судового контролю.



**Константин
Олександр
Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент,
науковий консультант управління забезпечення діяльності Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

Будь-яке суб'єктивне право, будучи мірою можливої поведінки уповноваженої особи, має певні межі як за своїм змістом, так і характером його здійснення. Ще В. Грибанов відзначав, що межі є невід'ємною властивістю кожного суб'єктивного права, адже за їх відсутності воно перетворюється на свавілля і тим самим взагалі перестає бути правом [1, с. 22]. Проблема меж стосується й судового захисту суб'єктивних прав і свобод, ураховуючи їхнє перебування в складній суспільній системі, механізмі реалізації своїх правових можливостей іншими фізичними та юридичними особами, належних їм функцій і повноважень суб'єктами публічної влади.

Особливо гостро зазначене стосується діяльності адміністративних судів, які при захисті суб'єктивних публічних прав чи інтересів вдаються до контролю, перевірки рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації і з огляду на дію принципу поділу державної влади не можуть втручатися у виняткові прерогативи виконавчої влади, підмінювати своїми рішеннями її посадових осіб волевиявлення, акти, діяльність.

Вирішальним з огляду на дію зазначеного конституційного принципу, як відзначає німецький науковець

Крістіан Райтемайєр, є питання про те, наскільки повноважні адміністративні суди на основі невизначеної правової умови переглянути адміністративне рішення і в разі необхідності навіть замінити його власним, тобто здійснити не лише контрольну, а й правотворчу діяльність. Ця проблема, як і допустимості судового контролю доцільності управління, будучи глобально доктринальною, становить і дотепер одну з найбільш складних тем сучасного адміністративного правознавства [2, с. 190].

Ще на початку історії адміністративної юстиції, – зазначає С. Корф, як законодавець, так і практик-адміністратор, учений-юрист, – надто боялися в будь-чому обмежити свободу дій адміністрації. Усім здавалося, що чим така свобода ширше, тим краще забезпечено «благо» держави (насправді ж інтереси «правлячих» класів). Ця точка зору призвела в Європі до створення могутньої адміністративної влади. Між тим найголовнішим політичним завданням інституту адміністративної юстиції саме й була боротьба зі зростанням могутності адміністрації. Тому цей інститут вимушений був стикнутися з принципом свободи дій (дискреційної влади) адміністрації. Чим ширше розвивався перший, тим більше обмежувалася остання. Із плином часу межі дискреційних повноважень органів адміністрації ставали все вужчими і вужчими [3, с. 706, 707].

Учений підсумував, що у процесі свого розвитку інститут адміністративної юстиції все ближче наближався до теорії французької *détournement de pouvoir*, за якою

контролю з боку адміністративних судів мають підлягати всі адміністративні акти, і не тільки з точки зору зовнішньої їх відповідності закону, а й відповідності внутрішньої меті закону. При визначенні, чи порушено цим актом право громадянина, адміністративний суд не повинен лімітуватися будь-якими штучними межами, за якими адміністрація могла б вважати себе вільною від судового контролю її дій [3, с. 711].

Із запровадженням адміністративного судочинства в Україні проблема меж судового контролю рішень, дій, бездіяльності публічної адміністрації знов постала перед вітчизняною юридичною наукою і практикою та не є вирішеною з доктринальної точки зору і досі, становить завдання наукового дослідження. Висвітлення певних її аспектів становить мету цієї статті.

Питання компетенції адміністративних судів в Україні робили спроби осмислити в своїх працях сучасні відомі українські вчені-адміністративісти В. Бевзенко, А. Комзюк, Т. Коломоець, Р. Куйбіда, А. Селіванов, В. Перепелюк, М. Смокович та деякі інші. Однак у наявних дослідженнях детально не опрацьовувалися аспекти меж судового контролю за рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, учинених у межах їх дискреційних повноважень.

Витоки проблеми меж компетенції адміністративних судів при перегляді рішень, дій адміністрації містяться в самій системі управлінської діяльності, з якої історично почала розвиватися адміністративна юстиція. З іншого боку, у наш час з позицій теорії

управління адміністративні суди вирішують питання відповідальності в публічному управлінні, забезпечуючи реалізацію конституційного права громадян брати участь у цьому управлінні, зокрема й шляхом його контролю. За вчинення правопорушень в управлінні державні службовці мають нести юридичну відповідальність, а держава має, забезпечуючи права, свободи і законні інтереси громадян, установити належні для цього організаційно-правові механізми, зокрема й можливість судового захисту від адміністрації [4, с. 48].

Отже, адміністративні суди в наш час повинні мати повноваження оцінювати правомірність будь-яких рішень, дій і бездіяльності адміністрації. Саме на цьому прямо наголошується в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2004) 20 щодо судового перегляду адміністративних актів. Вони повинні мати можливість здійснювати контроль будь-якого порушення закону, включаючи недотримання органом влади процедурних норм і зловживання повноваженнями (принцип 1 Рекомендації). Також за практикою ЄСПЛ суди мають перевіряти не лише факти перевищення повноважень суб'єктами влади, а й усувати несправедливість в їх роботі (порушення принципів верховенства права, пропорційності та забезпечення рівноваги інтересів, раціональності, дотримання вимог управлінських процедур, права особи на взяття участі в ухваленні рішення щодо неї тощо). Саме здатність суду здійснювати ці функції в сучасному праворозумінні складає зміст судової функції.

Варто зазначити, що контроль адміністративних судів за рішеннями, діями, бездіяльністю адміністрації є «зовнішнім» (з боку іншої підсистеми органів державної влади), і у зв'язку з цим, на відміну від контролю в системі органів виконавчої влади, за принципом поділу влади, він не може передбачати прийняття за його результатами рішень замість відповідного адміністративного органу (як при «відомчому»). А отже, він є лише контролем правомірності, а не адміністративної доцільності. Оскільки для судів країн континентальної системи права, до яких належить й Україна, характерно виконання функції застосування закону до конфліктних правовідносин, а не створення правила поведінки, правової норми (як в англосаксонській системі).

За змістом положень ч. 3 ст. 2 КАС України національні адміністративні суди не вправі перевіряти доцільність прийняття суб'єктами влади рішень, вчинення дій, бездіяльності, коли це відбувається в межах їхніх повноважень та у спосіб, визначені Конституцією і законами, тобто втручатися у сферу адміністративного розсуду (дискреції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб). Вони можуть лише оцінювати обставини *ultra vires* (дотримання адміністрацією в таких випадках суто вимог повноважності), а також обґрунтованості, безсторонності, розсудливості, принципу рівності приватних осіб перед законом, пропорційності, своєчасності, забезпечення права особи на участь у прийнятті рішення.

З огляду на те, що в процесі запровадження адміністративного судочинства в Україні значною мірою було використано німецький досвід і те, що проблематика меж повноважень адміністративних судів у питаннях контролю актів, виданих адміністрацією у межах вільного розсуду, будучи ключовою, є найбільш детально опрацьованою, хоча й досі дискусійною, розглянемо наявні підходи до її вирішення в сучасній адміністративно-процесуальній науці ФРН.

Крістіан Райтемайєр зазначає, що судова практика та доктринальна адміністративно-процесуальна наука зайняли дві кардинально протилежні позиції щодо вирішення питання змісту (меж) правової перевірки судами адміністративних актів, виданих у межах вільного розсуду. Федеральний адміністративний суд і Федеральний конституційний суд проводять одну і ту ж лінію – визнають необмежену компетенцію адміністративних судів у питаннях перегляду адміністративних актів, виданих на основі невизначених правових умов. Підставою для такої позиції слугують положення абз. 4 § 19 Основного Закону ФРН, за яким будь-який акт державної влади підлягає повному судовому контролю.

За німецькою судовою практикою, лише в деяких виняткових випадках судовому контролю не підлягає вільний вибір адміністративними органами своїх оцінок, а саме: 1) рішення екзаменаційного характеру (випускні іспити у школі, державні іспити тощо) і близькі до них; 2) надання характеристик державним службовцям

з боку їх керівників; 3) рішення оціночного характеру органів, у склад яких входять особливі експерти чи представники інтересів різних суспільних груп; 4) рішення-прогнози чи оцінки ризиків, передусім у сферах екологічного і економічного права; 5) рішення адміністративно-політичного характеру. Разом із тим, – пише автор, – якщо екзамен зачіпає основоположне право вільного вибору професії (ст. 12 Основного Закону), згідно з рішеннями Федерального конституційного суду можлива повна (змістовна) судова перевірка екзаменаційного рішення.

Але проти підходу, запровадженого в практиці судів, виступає переважна більшість німецьких учених-адміністративістів. 1955 року Отто Бахофом було розроблено вчення про свободу вибору оцінки адміністративним органом, за яким останній має право незалежно від вказівок зверху приймати автономні рішення, а суди повинні погоджуватися з ними. Органи правосуддя можуть лише перевіряти, чи витримуються межі цієї свободи розсуду адміністрацією. У подальшому це вчення було тільки дещо скориговано і розширено [2, с. 191, 192].

Однак, як зауважує Крістіан Райтемайєр, установлення помилковості рішень, які приймаються на основі розсуду, базується у ФРН все-таки на повному адміністративно-судовому контролі. У частині 1 § 114 Положення про адміністративні суди міститься опис меж повноважень судів при перевірці рішень, прийнятих адміністративним органом на основі розсуду: «Якщо адміністративний

орган повноважний здійснювати діяльність за власним розсудом, то суд також перевіряє, чи є адміністративний акт чи відмова від його видання протиправними з тієї причини, що було перевищено встановлені законом межі розсуду, чи право на вільний розсуд було здійснено у формі, яка не відповідає меті наданих повноважень».

У діяльності німецьких судів перевіряються такі обставини, які виникають при виконанні публічною адміністрацією владних управлінських функцій: 1) перевищення меж вільного розсуду; 2) незастосування вільного розсуду, коли це мало враховуватися за законом; 3) помилкове застосування розсуду (коли адміністративний орган не керується цілями наданого повноваження чи виходить у процесі прийняття рішення з обставин, що не стосуються справи); 4) порушення основних прав і загальних конституційних принципів при прийнятті акта, зокрема в межах розсуду (насамперед, принципу пропорційності) [2, с. 195].

На наш погляд, такі ж обставини при перевірці правомірності рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень та формулюванні відповідного висновку у справі повинні з'ясовуватися й у практиці адміністративного судочинства України. Але з метою забезпечення законності такої судової перевірки, враховуючи приписи ч. 1 ст. 129 Конституції України, за якими судді під час здійснення судочинства керуються лише законом, принципи судової перевірки форм адміністрування, вчинених у межах адміністративного розсуду,

варто прямо передбачити в процесуальному законі, зокрема в ст. 162 КАС України, яка стосується загальних повноважень адміністративного суду при вирішенні справи, або доповнити Кодекс новою ст. 162-1 «Обсяг компетенції суду при перевірці рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, вчинених у межах дискреційних повноважень».

Вважаємо, що з точки зору більш якісного законотворення правильним було б реалізувати останню пропозицію. У цій статті можна було б закріпити зокрема таке: «1. У разі, якщо суб'єкт, визначений в п. 7 ч. 1 ст. 3 цього Кодексу, діяв у порядку дискреційних повноважень, суд також перевіряє, чи були його рішення, дії чи бездіяльність законними з точки зору дотримання при цьому встановлених законодавством меж зазначених повноважень; чи було здійснено таке повноваження згідно з цілями його надання; чи реалізував відповідач повноваження, коли закон прямо приписує це; чи не було допущено в такій його діяльності порушень основних прав особи чи принципів, установлених Конституцією України».

З огляду на вищенаведене, логічним розглядається й доповнення ч. 1 ст. 3 КАС України новим п. 16, в якому варто надати категорійне визначення поняття «дискреційні повноваження». А саме при цьому можна передбачити таке: «16) дискреційні повноваження – це визначена законодавством виключна компетенція суб'єкта владних повноважень, яка припускає можливість вибору ним варіанту здійснення владних управлінських

функцій, вчинення чи невчинення рішень, дій або бездіяльності у межах приписів, дозволів відповідної уповноважувальної норми».

У КАС України визначено, що захист судом порушених у публічно-правовій сфері суб'єктивних прав, свобод та інтересів приватних осіб за наслідками розгляду справи по суті відбувається шляхом прийняття відповідної постанови (ч. 1 ст. 158). У разі, коли відсутні передбачені законом підстави й умови розв'язання публічноправового спору (наприклад, якщо має місце порушення правил судової юрисдикції), позивач відмовляється від позову чи сторони досягають примирення тощо, судом приймається ухвала (ч. 2 ст. 158 КАС України).

Повноваження адміністративного суду при вирішенні справи по суті в Україні закріплені в ст. 162 КАС. У частині другій цієї статті передбачено, що в такому разі він може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот їх виконання із зазначенням способу здійснення цього; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від учинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за

межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Крім того при цьому законодавець уповноважив адміністративний суд застосовувати й інші засоби правового захисту, приймати інші постанови, коли це необхідно для гарантування дотримання і захисту прав, свобод, інтересів громадянина, юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від їх порушень з боку суб'єктів владних повноважень (абз. 10 ч. 2 ст. 162 КАС).

У цілому наведений у ч. 2 ст. 162 КАС України перелік способів судового захисту суб'єктивних прав, свобод або законних інтересів у сфері публічноправових відносин (при прийнятті рішень у формі постанов) корелюється з потребами, можливостями задоволення (у разі їх обґрунтованості) усіх допустимих видів адміністративних позовів в адміністративному судочинстві України (згрупованих як за процесуальною метою, так і за обсягом правового захисту). Тому, враховуючи наявний тісний логіко-правовий зв'язок між зазначеними процесуальними категоріями, можливо у свою чергу типізувати й постанови адміністративних судів (за їх змістом, характером).

Так, за обсягом правового захисту, на наш погляд, існують підстави для доктринального виділення таких постанов адміністративного суду: 1) про законність (про скасування правових актів або окремих їх норм, положень, визнання їх або дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень неправомірними); 2) повної судової юрисдикції (допускають повне

поновлення порушених суб'єктивних прав, свобод, інтересів, відшкодування завданих неправомірним управлінням збитків); 3) про застосування репресії (стосуються накладання або підтвердження обґрунтованості вжиття санкцій – адміністративно-господарських, фінансових тощо, інших заходів до фізичних та юридичних осіб, що обмежують їх права); 4) компетенційних (щодо визначення компетенції суб'єктів владних повноважень).

За критерієм забезпечення досягнення процесуальної мети позовних вимог можна виділяти постанови: 1) скасувальні; 2) про примус; 3) поновлювальні; 4) про виконання; 5) про визнання компетенції.

З точки зору юридичних наслідків їх прийняття, здатності реально захищати суб'єктивні права, свободи й інтереси у сфері публічноправових відносин, досягнення мети й завдань адміністративного судочинства значення мають властивості, якості передусім постанов про законність (екстраординарних) і повної судової юрисдикції (простих), як таких, що завершують два основні види провадження в адміністративних судах (з формальної перевірки законності управління та захисту прав по суті).

Так, ще С. Корф писав, що тривалий час у науці існувала суперечка, чи визнавати діяльність адміністративних судів «правоговорінням», а їх рішення – судовими вироками. Учений підкреслював домінуючі на початку ХХ століття погляди науковців, за якими визнавалася правова сила рішень адміністративних судів, але з деякими виключеннями [3, с. 713].

Автор наголошував, що раз рішення суду скасовує постанову певного адміністративного органу, то тим самим остання вважається такою, що ніби знешкоджена, недійсна (*nul et non avenu*). При скасуванні акта адміністрації судом поновлюється *status quo ante* (попередній стан) аналогічно наслідкам рішення суду в цивільній справі (цивільного вироку). У зв'язку з цим С. Корф робить висновки, що, на його погляд, будь-яке рішення адміністративного суду, законно винесене й остаточне, творить право для адміністративних органів так само, як і для приватних осіб, і відповідно своїм змістом зв'язує адміністрацію. Тільки таким чином може бути дійсно забезпечено громадянам повне і вільне користування їх суб'єктивними правами [3, с. 716].

Варто відзначити, що в разі прийняття постанов про скасування адміністративного акта, визнання його, дій чи бездіяльності неправомірними та про зобов'язання (примус) надзвичайно велике значення мають обставини поваги до них, усвідомлення необхідності безумовного і послідовного їх виконання з боку адміністративного органу (його відповідних уповноважених посадових осіб). Адже адміністративний суд згідно з принципом поділу державної влади не може постановити рішення, вчинити дії, що входять до виключної компетенції суб'єкта владних повноважень, тобто здійснити активне управління. Отже, якщо постанова суду, прийнята за наслідками вирішення зазначених видів позовів, не виконується органом управління, його посадовими особами, вона може

мати суто декларативний характер, не забезпечувати досягнення завдань, мети адміністративного судочинства (захисту прав, свобод, інтересів «постраждалої» особи).

Так, за наслідками розгляду позовів про незаконність (при оскарженні нормативно-правових актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень) адміністративний суд згідно з ч. 8 ст. 171 КАС України має право визнати відповідний акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту з вищою юридичною силою (повністю або в окремі частині).

У справах в межах юрисдикції про скасування (при прийнятті постанов про незаконність) та за позовами про зобов'язання після набрання законної сили відповідним судовим рішенням для досягнення мети правового захисту головну роль відіграють дії суб'єкта владних повноважень, спрямовані на добровільне і повне його виконання. Якщо останній ігнорує таку постанову суду, то вирішальне значення відводиться механізму забезпечення примусової реалізації визнаних судом обґрунтованими, правомірними вимог позивача (наприклад, про примус органу влади, передусім колегіального – Верховної Ради України, місцевої ради тощо – до прийняття належного акта). Саме ж визнання судом владного управлінського рі-

шення чи дії неправомірними, незаконними (без виконання відповідної постанови) може розглядатися елементом лише моральної та психологічної компенсації (сатисфакції) «постраждалим» особі, однак не матеріального (фактичного) поновлення у порушених суб'єктивних правах і свободах.

Зазначене вимагає запровадження в Україні ефективного механізму відповідальності осіб, які не приймають владні управлінські рішення чи не вчинюють належних дій на виконання постанов та інших рішень адміністративних судів.

Список використаних джерел:

1. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав / Грибанов В. П. – М.: «Статут», 2000. – 411 с.
2. Райтемайер К. Полномочия административных судов Германии в вопросах контроля за содержанием неопределенных правовых понятий, условий и использованием усмотрения администрацией / Райтемайер К. Grundstrukturen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und der Ukraine/ Thomas Mann (Hg.). – Universitätsverlag Göttingen, 2011. – 205 с.
3. Корф С. А. Административная юстиция в России. Книга третья / Корф С. А. // Административная юстиция: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия. Ч. 1 / сост. Ю. Н. Старилов. – Воронеж: ВГУ, 2004. – 720 с.
4. Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории : монография / Старилов Ю. Н. – Воронеж: ВГУ, 2013.

Константий А. В. Защита субъективных прав, свобод и законных интересов в публичноправовой сфере административными судами: к вопросу границ и способов.

В статье рассматриваются проблемы границ и способов защиты субъективных прав, свобод и законных интересов частных лиц в административном судопроизводстве. Обобщаются виды постановлений, которые могут принимать административные суды по результатам рассмотрения по существу дел, отнесенных к их юрисдикции. Делаются предложения по совершенствованию положений национального законодательства в части границ судебного контроля за решениями, действиями, бездействием субъектов властных полномочий, совершенных в пределах их дискреционных полномочий.

Ключевые слова: административное судопроизводство, субъективные права, законные интересы, дискреционные полномочия, свободное усмотрение, пределы судебного контроля.

Konstantyi O. V. Protection of subjective rights, freedoms and legal interests in public law in administrative courts: issues of extent and methods.

This article describes the problems of limits and methods of subjective rights, freedoms and legal rights of private persons protection in administrative legal proceeding. We have summarized the types of resolutions to be taken by administrative courts in the result of the investigation of the cases included into their jurisdiction. There have been made some suggestions aimed to improve the provisions of national legislation connected with the court control over the resolutions, actions and inactions of the subjects of power authorities, performed within the scope of their discretionary powers.

Key words: administrative court proceedings, subjective rights, legal interests, discretionary power, free discretion, limits of judicial control.

Стаття надійшла до редакції 29.08.2014