

УДК 342.9

ОЛЕФІР В.І.

**СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ГРОМАДЯН
У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН:
ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

На підставі аналізу правових засад створення адміністративної юстиції, її правової природи досліджується зміст завдання адміністративного судочинства щодо його відповідності функціональному призначенню правосуддя в адміністративних справах. Обґрунтовується висновок, що «захист права» як нормативне завдання адміністративного судочинства носить матеріально-правовий характер та є лише наслідком судової процесуальної діяльності, тому не може розкривати процесуальний зміст адміністративного судочинства. Оскільки адміністративне судочинство як процесуальна діяльність пов'язується з розглядом і вирішенням адміністративних справ, своїм завданням воно повинне мати «вирішення публічно-правового спору». Також розкривається зміст поняття «захист права» в аспекті нормативного завдання адміністративного судочинства, наводяться передумови ефективності судового захисту.

***Ключові слова:** правосуддя, адміністративне судочинство, завдання, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, захист права, вирішення адміністративної справи.*

На основании анализа правовых основ создания административной юстиции, ее правовой природы исследуется содержание задачи административного судопроизводства на предмет ее соответствия функциональному назначению правосудия по административным делам. Обосновывается вывод, что «защита права» как нормативная задача административного судопроизводства носит материально-правовой характер и является лишь следствием судебной процессуальной деятельности, поэтому не может раскрывать процессуальное содержание административного судопроизводства. Поскольку административное судопроизводство как процессуальная деятельность связывается с рассмотрением и разрешением административных дел, своей задачей оно должно иметь «разрешение публично-правового спора». Также раскрывается содержание понятия «защита права» в аспекте нормативной задачи административного судопроизводства, приводятся предпосылки эффективности судебной защиты.

***Ключевые слова:** правосудие, административное судопроизводство, задачи, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, защита прав, разрешение административного дела.*

© ОЛЕФІР В.І. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, проректор з наукової роботи (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

Based on the studying of legal bases for creation of administrative justice, its legal nature it is studying content of the objective of administrative proceedings for compliance with the functional purpose of justice in administrative cases. It is concluded that “protection of law” as a normative task of administrative proceedings is substantive in nature and is only a consequence of the judicial procedural activity and cannot unveil procedural content of administrative proceedings. Since the administrative proceedings, as procedural activity is linked to the consideration and resolution of administrative cases, so its objective has to be “resolution of a public law dispute”. Also it is disclosed the meaning of the term “protection of rights” in the aspect of regulatory objectives of administrative proceedings; it is bringing up prerequisites of effectiveness of judicial protection.

Key words: *justice, administrative proceedings, objectives, public legal dispute, subject of powers, protection of rights, resolution of administrative case.*

Вступ. Ратифікувавши Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити своїм громадянам право на судовий захист, право на справедливий судовий розгляд та право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами, у тому числі у відносинах громадян із суб'єктами владних повноважень від порушень із боку останніх. Така функція була відведена адміністративній юстиції. Концепція судово-правової реформи в Україні 1992 р. другим етапом зазначеної реформи задекларувала створення адміністративних судів. У подальшому Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. надала особливого значення створенню правової бази для повноцінного запровадження такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція; передбачила поетапне формування Вищого адміністративного суду України та апеляційних і місцевих адміністративних судів; закріпила принципові засади функціонування виконавчої влади, серед яких виділено здійснення судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх посадових осіб, насамперед із позиції забезпечення поваги до особи та справедливості. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р. визначила, що подальший розвиток правосуддя в Україні має спрямовуватись на утвердження верховенства права, зокрема, через забезпечення ефективності судового захисту. Адміністративні суди повинні вирішувати публічно-правові спори в порядку адміністративного судочинства, яке спрямовується на захист прав особи в публічно-правових відносинах із боку суб'єктів владних повноважень.

Постановка завдання. У статті буде розглянуто судовий захист прав громадян у сфері публічно-правових відносин та проблеми ефективності адміністративного судочинства.

Результати дослідження. Адміністративну юстицію в Україні як встановлений законом порядок оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у вигляді адміністративного судочинства було запроваджено на законодавчому рівні Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» від 25 квітня 1988 р. № 5803-ХІ, згідно з яким Цивільний процесуальний кодекс Української РСР було доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян» (ст. ст. 2481–24810). У порядку господарського судочинства такі справи розглядалися за загальними правилами позовного провадження.

Як зазначають науковці, адміністративна юстиція – інститут судового захисту прав людини від порушень із боку влади в Україні, представлений спеціалізованими адміністративними судами та адміністративним судочинством. Одним з елементів механізму стримувань і протитяг є судовий контроль за діяльністю виконавчої влади. Його завданням з огляду на мету правової держави є захист прав громадян та організацій від зловживань із

боку публічної влади. Такий судовий контроль, що полягає у вирішенні судом спорів, які виникають у сфері реалізації виконавчої влади й місцевого самоврядування, отримав назву «адміністративна юстиція». Адміністративну юстицію розуміють як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами; самостійну галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами й органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство); не лише особливий вид судочинства, а й систему спеціалізованих судів чи спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [1, с. 15, 16]. Адміністративну юстицію також розглядають як форму правосуддя, що забезпечує судовий контроль за публічною владою, за дотриманням законності у сфері державного управління [2, с. 234].

Одне з класичних визначень адміністративної юстиції належить Д.М. Чечоту: «Адміністративна юстиція – це порядок розгляду й вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами та адміністративними органами. Це здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів». Н.Г. Саліщева визначає поняття адміністративної юстиції як систему зовнішнього контролю за діями адміністративних органів і їх посадових осіб щодо громадян. Є.В. Курінний пропонує визначати адміністративну юстицію як інститут адміністративного права, різновид адміністративно-правового захисту, владну форму реалізації суспільних потреб та інтересів, що здійснюється через законодавчо визначений судовий порядок розгляду й вирішення спорів між суб'єктами владно-управлінських відносин [3, с. 5–6].

Погоджуючись із думкою Ю.М. Старілова про особливий правозахисний характер адміністративної юстиції, Ю.С. Педько зазначає, що адміністративна юстиція поширюється на правовідносини правоохоронного характеру, а об'єктом правозахисної спрямованості виступають суб'єктивні права громадян. Громадяни, будучи безпосереднім суб'єктом правовідносин, які виникають у сфері адміністративної юстиції, реалізують у них своє конституційне право на захист у судовому порядку від свавілля органів, які є носіями публічної влади. Таким чином, адміністративна юстиція виступає правозахисним інструментом зі специфічним функціонально означеним місцем у правоохоронній системі держави, що має свої принципові ознаки, які виокремлюють його серед інших видів правоохоронної діяльності як такий, що сприяє підтриманню режиму законності насамперед із точки зору захисту прав і свобод громадян [4, с. 70].

Сьогодні, як відомо, адміністративна юстиція в Україні представлена системою адміністративних судів та спеціальним порядком розгляду й вирішення адміністративних справ, урегульованим Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), що набрав чинності 1 вересня 2005 р. Стаття 2 КАС України завданням адміністративного судочинства визначає захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого й своєчасного розгляду адміністративних справ.

Питання, що стосуються завдань адміністративного судочинства, є важливими для науки адміністративного права, адже якість виконання таких завдань є критерієм оцінки ефективності адміністративного судочинства та ключовим чинником забезпечення громадянам гарантованого їм державою права на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами.

З огляду на місце адміністративних судів у правовій, демократичній, соціальній державі та на наведені положення вказаних концепцій і правову природу адміністративної юстиції виникають цілком закономірні питання, чи завжди виконується це завдання адміністративного судочинства та чи відповідає це завдання процесуальному характеру адмі-

ністративного судочинства. Тому спробуємо розібратись, чи завжди адміністративні суди «захищають» права громадян від порушень із боку суб'єктів владних повноважень, а також що впливає на ефективність судового захисту прав громадян адміністративними судами.

Аналіз положень ч. 1 ст. 2 КАС України дає підстави для висновку, що адміністративне судочинство має своїм завданням саме «захист прав» конкретних суб'єктів – фізичних і юридичних осіб, які виступають позивачами та скаржаться на суб'єктів владних повноважень. Отже, адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів у кожній справі, порушеній за адміністративним позовом фізичної чи юридичної особи проти суб'єкта владних повноважень, має своїм завданням (а не метою) саме «захист права». Відразу ж зауважимо, що таке завдання адміністративного судочинства не буде виконано в разі відмови в задоволенні адміністративного позову чи застосування адміністративним судом неефективного способу судового захисту. Таким чином, відповідно до КАС України неможливий «захист права» в будь-якій справі, він може мати місце лише за умови встановлення факту його порушення з боку суб'єкта владних повноважень. Саме ці міркування лягли в основу публікації.

Так, досліджуючи зазначене питання, беремо до уваги, що таке завдання адміністративного судочинства, як «захист права», пов'язується з матеріально-правовою стороною правосуддя в адміністративних справах і фактично вказує на його наслідки, а не процес, яким є адміністративне судочинство (згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3 КАС України адміністративне судочинство визначається саме як діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України).

Як постає з наведеної норми, адміністративне судочинство як процесуальна діяльність пов'язується саме з «розглядом і вирішенням адміністративних справ», що вказує на процесуальну сторону правосуддя в адміністративних справах, характеризуючи таким чином сам його процес, спрямований на вирішення публічно-правового спору, а також захист прав та інтересів громадян від порушень із боку суб'єктів владних повноважень, якщо такі порушення мали місце.

Учені-процесуалісти також пов'язують завдання судової влади з процесуальною діяльністю щодо усунення правового конфлікту, встановлення правомірності вимог, визначення виду й обсягу суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів права [5, с. 175–176; 6, с. 249; 7, с. 19–21]. При цьому окремі науковці навіть прямо зазначають, що якщо сприймати кожен справу як певну спірну чи конфліктну правову ситуацію, то завданням правосуддя є вирішення спорів, ліквідація правопорушень та відновлення порушених прав і законних інтересів [8, с. 56].

Із цього робимо висновок, що судова процесуальна діяльність у сфері здійснення правосуддя в адміністративних справах своїм завданням має саме вирішення публічно-правового спору (адміністративної справи), а не «захист права», як це передбачено в ст. 2 КАС України.

Отже, завдання адміністративного судочинства має визначатись не через «захист права», а саме через «розгляд і вирішення адміністративних справ», що відповідає призначенню правосуддя та юрисдикційній функції суду. Такий висновок також відповідає кореляційному зв'язку між цим завданням адміністративного судочинства та призначенням адміністративно-процесуального права. Адміністративно-процесуальне право, яке регулює адміністративне судочинство, має своїм завданням забезпечення реалізації норм матеріального адміністративного, конституційного й фінансового права (коли громадяни не можуть самостійно реалізувати свої права через створені перешкоди цьому або виникнення публічно-правового спору із суб'єктом владних повноважень, вирішити який має адміністративний суд), а тому завданням адміністративного судочинства має бути саме «вирішення справи» (розв'язання публічно-правового спору або усунення публічно-правового конфлікту), а вже матеріально-правовим наслідком (метою) такої судової адміністративно-процесуальної діяльності буде «захист права», що сьогодні помилково визначено як завдання адміністративного судочинства.

Отже, «захист права» (як нормативне завдання адміністративного судочинства) може й не відбутися з різних причин (наприклад, за необґрунтованості вимог позивача, неправильності способу захисту права чи його неефективності). Водночас таке завдання адміністративного судочинства, як «вирішення адміністративної справи» (тобто «розв'язання публічно-правового спору із суб'єктом владних повноважень»), повністю реалізується незалежно від матеріально-правових наслідків вирішення адміністративної справи.

Ми вже наголошували, що згідно з п. 4 ч. 1 ст. 3 КАС України адміністративне судочинство визначено саме як діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ. Вказівка в цій дефініції на «вирішення» означає успішне завершення публічно-правового спору, тобто остаточне усунення публічно-правового конфлікту громадянина із суб'єктом владних повноважень. Це, на наше переконання, є можливим, коли порушене право позивача отримало судовий захист, тобто було відновлене чи захищене в інший спосіб, що забезпечило б ефективне поновлення в правах чи справедливу компенсацію шкоди, або ж коли суд владно підтвердить відсутність між сторонами спірних матеріальних правовідносин і відсутність у позивача права, за захистом якого він звернувся до адміністративного суду, або ж за наявності спірних матеріальних правовідносин суд дійде висновку про незаконність чи недоведеність позовних вимог позивача. У зв'язку із цим варто приєднатися до думки І.В. Решетнікової та В.В. Яркова, що необхідно не лише розглядати справу, а й знайти законний шлях вирішення конфлікту, що відповідатиме інтересам сторін [9, с. 27, 28], адже саме судді, які є юристами та діють іменем України, мають створити громадянам усі умови для реалізації ними права на справедливий судовий розгляд та ефективний засіб судового захисту.

Для цього ст. ст. 11 та 162 КАС України встановлюють обов'язок адміністративного суду вживати передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення й витребування доказів із власної ініціативи, а також передбачають повноваження адміністративного суду, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять, вийти за межі позовних вимог і прийняти іншу постанову, яка гарантуватиме дотримання й захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Якщо ж усе-таки погодитись і взяти за основу, що завдання адміністративного судочинства мають розкриватися саме через «захист права» (як це прямо визначено в ст. 2 КАС України), то це поняття варто розглядати в двох аспектах: матеріально-правовому та процесуальному.

Щодо матеріально-правового аспекту варто відзначити, що вчені-процесуалісти вважають, що основна увага під час здійснення правового захисту має зосереджуватись на самому суб'єктивному праві, а також на недоторканості правопорядку. Тобто в разі застосування засобів захисту основним є оборона самого права уповноваженої особи та (або) правопорядку [10, с. 12, 17]. Отже, у матеріально-правовому аспекті застосований судом спосіб захисту має в підсумку спричиняти для сторін матеріально-правові наслідки та бути дієвим засобом оборони суб'єктивного права громадянина у сфері публічно-правових відносин.

Що ж стосується процесуального аспекту, то вчені-процесуалісти діяльність із захисту права розуміють як встановлення фактичних обставин справи, застосування відповідних норм права, визначення способів захисту права та ухвалення рішення [11, с. 10].

Таким чином, досліджуючи процесуально-правову природу судового захисту порушених прав у сфері публічно-правових відносин, варто виходити з того, що поняття судового захисту прав є складною юридичною категорією, яка характеризується, з одного боку, як процесуальна діяльність суду щодо захисту (відновлення) порушених рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень прав, а з іншого – як результат такої діяльності, коли порушені права фізичних і юридичних осіб отримують судовий захист.

Реальний захист прав громадян і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень може здійснюватися лише тоді, коли застосований адміністративним судом спосіб захисту права буде здатним впливати на порушника – суб'єкта владних повноважень

та ліквідувати несприятливі наслідки для позивача, відновивши його права чи створивши нормальні умови для їх реалізації.

З огляду на функціональне призначення судової влади й зміст правосуддя в адміністративних справах ефективним буде такий спосіб (засіб) судового захисту, який приведе до потрібних матеріально-правових результатів і наслідків, а також створить найбільший юридичний ефект для позивача, якого він очікує від звернення до адміністративного суду. Тому під час перевірки адекватності обраного позивачем способу захисту необхідно виходити насамперед із мети, яку переслідує позивач, звернувшись до адміністративного суду з відповідним позовом, тобто варто враховувати його заінтересованість, яка має носити матеріально-правовий характер.

Зазначене дає підстави для висновку, що адміністративний суд повинен з'ясовувати дійсні причини виникнення спору та причини звернення позивача до адміністративного суду з відповідним позовом, адже саме від цього залежить визначення заінтересованості позивача в отриманні судового захисту в адміністративному суді, а також правильний спосіб, який у спірних правовідносинах здатний задовольнити вимоги позивача.

Звісно, позивач повинен зазначати у своїй позовній заяві зміст позовних вимог, проте це для адміністративного суду не має бути вирішальним, якщо суд дійде висновку, що за конкретних обставин справи усунути публічно-правовий спір і захистити порушені права позивача можливо лише в інший спосіб, передбачений законом, адже цього від суду вимагає визначене в КАС України завдання адміністративного судочинства.

До того ж приписи ст. 11 та 162 КАС України прямо покладають на адміністративний суд обов'язок, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін, вийти за межі позовних вимог і прийняти іншу постанову, яка гарантуватиме дотримання й захист прав, свобод та інтересів людини й громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Таке повноваження адміністративного суду правильно визначати спосіб захисту порушеного права, що відповідатиме предмету спору та взаємовідносинам сторін, постає також із визначення поняття форми захисту [11, с. 10], оскільки саме суд застосовує відповідні норми права та під час ухвалення рішення визначає спосіб захисту.

Висновки. З огляду на викладене можна стверджувати, що втручання в подібних випадках у диспозитивні права позивача матиме соціально справедливий і необхідний у правосудних цілях та інтересах позивача характер. Адже позивач, звернувшись до адміністративного суду з адміністративним позовом за судовим захистом від порушень із боку суб'єктів владних повноважень та маючи на меті вирішення публічно-правового спору, відновивши через суд свої права чи спонукавши відповідача – суб'єкта владних повноважень до вчинення певних дій, погоджується на таку «послугу держави», оскільки головним завданням суду будь-якої юрисдикції є саме вирішення правового спору, у результаті чого правовий спір має остаточно припинитися шляхом або підтвердження наявності між сторонами певних правовідносин, або спонукання відповідача до вчинення дій, які він неправомірно відмовляється вчиняти.

Вказані доводи дають нам підстави вважати, що мета судового захисту порушеного права повинна зводитись насамперед до усунення між сторонами правового конфлікту й остаточного вирішення (припинення) публічно-правового спору (у разі його наявності) та застосування ефективного способу захисту (відновлення) порушеного права, адекватного спірним матеріальним правовідносинам сторін і конкретним обставинам справи. Лише в цьому випадку можна вести мову про ефективність судового захисту прав як завдання адміністративного судочинства. Таке розуміння завдання адміністративного судочинства має вплинути на забезпечення його ефективності, своєчасний, повний і реальний захист прав громадян від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

2. Хаманева Н.Ю. Настоящее и будущее административного судопроизводства в России / Н.Ю. Хаманева // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы : сб. статей, посвященный памяти Ю.М. Козлова / отв. ред. : Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М. : Юристъ, 2004. – С. 234.
3. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : [навч. посібник] / за заг. ред. Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
4. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [монографія] / Ю.С. Педько. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2003. – 208 с.
5. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса / Е.В. Васьковский ; под ред. и с предисл. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2003. – 462 с.
6. Дегтярев С.Л. Реализация судебной власти в гражданском судопроизводстве: теоретико-прикладные проблемы / С.Л. Дегтярев. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 364 с.
7. Гражданский процесс : [учебник] / под ред. В.В. Комарова. – Х. : ООО «Одиссей», 2001. – 704 с.
8. Цивільний процес України: академічний курс : [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] ; за ред. С.Я. Фурси. – К. : Видавець Фурса С.Я. ; КНТ, 2009. – 848 с.
9. Решетникова И.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России / И.В. Решетникова, В.В. Янков. – М. : НОРМА, 1999. – 302 с.
10. Охорона і захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб в цивільних правовідносинах / за заг. ред. Я.М. Шевченка. – Х. : Харків юридичний, 2011. – 528 с.
11. Васильев С.В. Гражданский процесс : [учеб. пособие] / С.В. Васильев. – 2-е изд., доп. – Х. : ООО «Одиссей», 2007. – 512 с.