

Настюк В. Я.

д. ю. н., професор, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності, член-кореспондент НАПрНУ, Заслужений діяч науки і техніки України.

ПРИНЦИПИ ПЕРЕВІРКИ СУДАМИ РІШЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Ключові слова: *принцип, рішення, порушення прав; захист прав, верховенство права.*

Keywords: *principle, decision, violation of rights; protection of rights, supremacy of right*

Кодекс адміністративного судочинства (далі КАСУ) з часу набрання ним чинності у вересні 2005 року неодноразово був об'єктом критики. Під сумнів ставилися як доцільність існування цього нормативного документа в цілому, так і дієвість окремих його положень. До положень, що викликають неоднозначну оцінку належить, зокрема, частина 3 статті 2 КАСУ, якою визначені критерії для перевірки судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зокрема ч. 3 ст. 2 встановлює, що “У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно,

зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку”.

Вичерпність переліку цих критеріїв та ефективність їх формулювання були поставлені під сумнів. Зокрема В. Авер'янов, Д. Лук'янець та Ю. Педько у своїх публікаціях зазначають, що “серед закріплених підстав перевірки не згадано головної: а чи порушують згадані рішення, дії (бездіяльність) права і свободи людини. Хоча саме без такої перевірки практично реалізувати в адміністративному судочинстві принцип верховенства права неможливо” [1]. Крім того автори стверджують, що означені критерії є оціночними категоріями, які не мають належного тлумачення [1].

Однак при ретельному історично-правовому та доктринальному дослідженні вищезгадані застереження можуть бути спростовані. Перш за все необхідно наголосити, що критерії для перевірки судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСУ, є принципами прийняття суб'єктами владних повноважень будь-яких рішень чи вчинення будь-яких дій, які можуть впливати на права, свободи чи інтереси особи. Тобто за своєю природою вони є принципами адміністративного права. Очевидно, що ці принципи не були видумані авторами для потреб КАСУ. Ці принципи є надбанням адміністративно-правової традиції європейських країн.

Сучасне тлумачення принципів адміністративного права бере свій початок в епосі Просвітництва, коли розподіл влад та нормотворення почали розглядатися як спосіб захисту прав особи. В працях Лока, Монтеск'є та інших мислителів епохи просвітництва приділяється не так багато уваги правам особи з точки зору її можливості впливати на органи публічної адміністрації або вимагати додержання чи захисту своїх прав. Однак саме в цей час почала осмислюватися роль та завдання публічної адміністрації, природа та межі її повноважень, способи якими вона може здійснювати вплив на суспільство та підстави здійснення такого впливу.

Джон Лок характеризував свободу людей як право “жити за постійними правилами, загальними для всіх у цьому суспільстві й установленими законодавчою владою, в ньому створеною; це – свобода чинити за власною волею в усіх випадках, коли це не заборонено правилом, і не підкорятися непостійній, непевній, невідомій, свавільній волі іншої людини” [15, 284]. Крім того, характеризуючи взаємовідносини між державою та особою. Лок визначає спрямованість держави та принципи, на підставі яких вона повинна функціонувати, зазначаючи, що “всі повноваження якими наділена влада, існують лише заради блага суспільства, і, оскільки вони не повинні бути свавільними і здійснюватися, як заманеться, вони повинні здійснюватися згідно з установленими та проголошеними законами, щоб народ міг знати свої обов’язки й мав безпеку та гарантії в межах закону, а посадовці щоб діяли в межах своїх повноважень і не спокушалися через владу, якою вони наділені, застосовувати її для таких цілей і за допомогою таких засобів, про які вони не посміли б заявити відкрито” [15, 359].

Зі свого боку Шарль Монтеск’є багато уваги приділив осмисленню якості держави та якості нормативних правил, які вона продукує: “Важливо, щоб слова закону пробуджували в думках усіх людей ті самі поняття... Законом має бути притаманна, так би мовити, незаплямованість. Призначені для покарання людської злостивості, самі вони повинні відзначатись максимальною непорочністю” [15, 359].

Цікавим є також міркування Томаса Пейна, який зазначав, що “Урядовання – не ремесло, яке будь-хто чи будь-яка група людей має право започаткувати, займаючись ним задля власного заробітку, а доручення діяти від імені тик, хто надає це доручення і ким воно завжди поновлюється. Саме по собі воно не має жодних прав і пов’язане лише з обов’язками” [16, 242].

Ці ідеї мали суттєвий вплив на обмеження монархічної влади у країнах тогочасної Європи, і, зрештою, вони лягли в основу формування сучасних демократичних інститутів, таких як розподіл влад та громадянське суспільство. Така трансформація відбулася поступово через розвиток двох базових доктрин у Європі: доктрини верховенства права та доктрини правової держави.

Сучасне поняття верховенства права було вперше сформульоване британським ученим Лордом Дайсі в кінці дев'ятнадцятого століття. Дайсі, зокрема, визначив три основні аспекти верховенства права [13, 202–203]. По-перше, це – абсолютна вищість права як протипага зловживання владою, коли кожен керується лише правом і може бути покараним лише за порушення права. (Заперечує наявність у державних інститутів надзвичайних повноважень, переваг чи занадто широких дискреційних повноважень). По-друге, це – рівність перед законом, тобто рівне підпорядкування усіх класів звичайному законодавству країни, який застосовується звичайними судами. (Виключає ідею будь-якого звільнення посадовців чи інших осіб від обов'язку підкорятись законодавству, який поширюється на інших громадян, чи від відповідальності перед звичайними судами). І, по-третє, права особи визначають право і встановлюють обмеження в діяльності державних інститутів. Правові норми є не джерелом, а результатом прав особи.

Формулювання та розвиток ідеї правової держави належить німецькому вченому Роберту фон Молю. Поява поняття правової держави (*Rechtsstaat*), як прогресивної правової доктрини в Німеччині, що визначає взаємовідносини між державою та громадянином, припадає на період між 1815 та 1830 роками. Основною метою доктрини було “раціоналізувати поєднання індивідуалізму в державних цілях та традиціоналізму в державній структурі” [14, 252]. Поява *Rechtsstaat* (правової держави) була реакцією на авторитаризм *Polizaistaat* (поліцейської держави) і була спробою підпорядкувати праву деспотичну діяльність державних органів.

У даному контексті доктрини верховенства права та правової держави спрямовані на досягнення однакових цілей: підпорядкувати державу праву. Саме в рамках цих доктрин принципи взаємовідносин між державою та громадянином отримали найбільший розвиток. Вони не лише зв'язали публічну адміністрацію правом, зобов'язавши її видавати справедливі і обґрунтовані рішення та самим діяти в установлених законами межах, але й наділили особу інструментами впливу на прийняття таких рішень, створивши додаткові зобов'язання для публічної адміністрації виробити механізми такого впливу та їх дотримуватися.

Доктрина правової держави, знайшовши своє відображення в Основному законі (Конституції) Німеччини, розвивається, зокрема, завдяки широкому тлумаченню, відображеному у судовій практиці Федерального Конституційного суду. Серед інших принципів, що сьогодні характеризують правову державу, можна назвати принципи розподілу влади, визначення і гарантування основних прав, “формальність” законів, зв’язаність державної влади законом і правом, обмеження державної влади, принцип правової безпеки, принцип визначеності правових норм, принцип захисту довіри до державних дій, адекватність (пропорційність) державних дій, законність управління [3].

Що стосується верховенства права, то ця доктрина поширила свій вплив не лише на одну, а на більшість країн сучасної Європи. Це сталося завдяки закріпленню верховенства права як одного з фундаментальних принципів демократії у Статуті Ради Європи [5] та у Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [6], котра стала “інструментом суспільного порядку в Європі щодо захисту прав людини” [7]. На формування такої ролі Конвенції значною мірою вплинув механізм контролю за дотриманням положень Конвенції, що виявився дуже дієвим. Для забезпечення дотримання зобов’язань учасниками Конвенції створено Європейський Суд з прав людини [4]. Через тлумачення Європейського Суду з прав людини принцип верховенства права був поширений на всі правовідносини у країнах-членах Ради Європи, зокрема, і адміністративні. Широке тлумачення принципу верховенства права, яке відображене у практиці Європейського Суду з прав людини, є нічим іншим як результатом захисту прав особи від порушень з боку урядів тих чи інших країн-членів Ради Європи.

Саме через призму принципу верховенства права були виокремлені та витлумачені принципи діяльності публічної адміністрації. Зокрема у публікації Ради Європи, адресованій урядам країн-членів та присвяченій взаємовідносинам публічної адміністрації та особи, зазначається, що принципи публічної адміністрації витлумачені виходячи із припущення, що держава визнає та дотримується на практиці фундаментального принципу верховенства права [8]. Самі ж принципи діяльності публічної адміністрації найкраще

відображені у цілому ряді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [9, 10, 11, 12], котрі за своєю природою є узагальненням кращого досвіду країн-членів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини. Власне принципи, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСУ, є відображенням тих принципів, якими Комітет Міністрів рекомендує керуватися у своєму праві та адміністративній практиці урядам країн-членів Ради Європи. У тих же рекомендаціях Комітету Міністрів міститься докладне тлумачення кожного із зазначених принципів.

Важливо зазначити, що всі принципи діяльності публічної адміністрації (а у різних країнах їх кількість може відрізнятись та змінюватися) діляться на дві категорії: змістовні та процедурні. Змістовні принципи можуть бути прослідковані аж до епохи просвітництва, вони випливають із добросовісності публічної адміністрації, тобто її добровільного підпорядкування закону, який справедливо створений. До таких принципів можна віднести законність, належність мети, добросовісність, рівність перед законом, пропорційність, тощо. Що стосується процедурних принципів, то вони випливають із права особи на участь у процесі прийняття рішень, яке вочевидь отримало свій розвиток у повоєнній Європі разом із схваленням нових конституцій та ратифікацією Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Саме забезпечення права особи на участь у процесі прийняття рішень трансформувалося в обов'язок для органів публічної адміністрації обґрунтовувати свої рішення, бути безсторонніми та приймати рішення своєчасно.

Таким чином критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСУ є принципами публічної адміністрації і, отже, принципами адміністративного судочинства. Їх походження і значення нерозривно пов'язані із захистом прав особи від порушень з боку органів публічної адміністрації та з розвитком доктрини верховенства права під час розгляду адміністративно-правових спорів [2]. Кожен із цих принципів формулює, з одного боку, зобов'язання для органу публічної адміністрації, а з іншого – закріплює право особи очікувати виконання цих зобов'язань. Отже порушення кожного із цих принципів буде порушенням права особи, а також буде несумісним із принци-

пом верховенства права. Зрештою, ці принципи за своєю природою є доктринальними а не оціночними поняттями, оскільки їх тлумачення передбачає не суб'єктивне розуміння того чи іншого терміну, а усвідомлення природи та розвитку кожного із цих понять.

Список використаних джерел

1. **Авер'янов В.** Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // *Право України*. – 2006. – № 3. – С. 10–11.
2. **Бринцева Л. В.** Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні: монографія / Л. В. Бринцева. – Юрайт. 2012. – С. 13–23.
3. **Рижков Г.** Принцип правової держави в Основному законі і судова практика Федерального Конституційного суду. Дослідження виконане на замовлення Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні. 2005. Не опубліковане.
4. **Конвенція про захист прав людини та основних свобод** // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
5. **Преамбула Статуту Ради Європи** // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
6. **Преамбула Конвенції про захист прав людини та основних свобод** // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 38. Ст. 287.
7. **Рішення Європейського Суду з прав людини:** “Луїзідоу проти Туреччини” від 18 грудня 1996 року (JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: LOIZIDOU v TURKEY, 18 December 1996, Published in Reports 1996-VI).
8. **The Administration and You.** Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons/ A Handbook/ (Council of Europe. Printed in Germany. 1996). – P. 10.
9. **Резолюція (77)31** Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята Комітетом міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів.
10. **Рекомендація № R (80)2** Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів.
11. **Рекомендація № r (87) 16** Стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, прийнята Комітетом міністрів 17 вересня 1987 року на 410-й нараді заступників міністрів.
12. **Рекомендація № Rec (2004)20** Щодо судового перегляду адміністративних актів, прийнята Комітетом міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів.
13. **A. V. Dicey,** Introduction to the study of the law of the Constitution, 10th ed. (London: Macmillan & Co LTD 1965).

14. **Leonard Krieger**, The German Idea of Freedom. History of a Political Tradition (Chicago & London: The University of Chicago Press).
15. **John Locke**. Two Treatises of Government. The Second Treatise. Chapter IV. (Cambridge University Press. 2004).
16. **Thomas Paine**. Rights of Man. Chapter IV. (New York: Oxford University Press. 1998).

Анотація

У статті досліджуються найважливіші принципи перевірки судами рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Порушення органами державної влади та їх посадовими особами вимог цих принципів є одночасно порушенням прав і свобод особи, несумісним із принципом верховенства права.

Annotation

Major principles of verification of decisions of public and local self-government authorities courts are investigated in the article. Violation of state power organs and them the public servants of requirements of these principles are simultaneously to violations of rights and freedoms of person, incompatible with principle of supremacy of right.