

УДК 342.922:347.994

**О.В. КОЩІЙ**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ НЕ НАДІЛЕНІ ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ**

*Ключові слова:* Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, принципи права, верховенство права, адміністративний суд, адміністративне судочинство, Конституційний Суд України, Європейський Союз

Правові конфлікти між носіями публічних повноважень й підвладними особами обумовлені численними причинами, але основною причиною виступає цілком зрозуміле небажання останніх підкорятися незаконним, з їх погляду, вказівкам суб'єктів, що впливають на волю фізичних осіб. Ознакою держави, яка може іменуватися демократичною, соціальною і правовою, вважається запровадження чітких та ефективних правил вирішення подібних спорів [1, с.3].

Одним із прикладних питань, котре об'єктивно постало перед суддями й учасниками адміністративного судочинства, є захист в адміністративному процесі прав й законних інтересів відповідачів. Нагальність дослідження захисту прав й законних інтересів відповідачів в адміністративному процесі обумовлена насамперед зростаючою кількістю адміністративних позовів поданих до судів щодо суб'єктів не наділених владними повноваженнями. Наприклад, як констатується В.М. Бевзенком: «...за перше півріччя 2010 року, зокрема, до Херсонського окружного адміністративного суду від суб'єктів владних повноважень надійшло 2489 справ, тоді як усього справ порушених за ініціативою фізичних і юридичних осіб до цього суду надійшло 641, що майже вчетверо менше ніж справ

порушених за зверненнями суб'єктів владних повноважень. Показовою є статистика розгляду адміністративних справ по Україні за I півріччя 2010 року. Так, за звітний період в провадженні окружних адміністративних справ знаходилося 129024 справи, порушених за ініціативою суб'єктів владних повноважень. Натомість справ зініційованих фізичними, юридичними особами всього – 46877, що майже втричі менше ніж справ порушених за зверненнями суб'єктів владних повноважень» [2]. Попри численні й значні наукові дослідження сутності адміністративного процесу й змістовної частини цього виду юридичного процесу, нині бракує праць присвячених проблемам захисту в адміністративному судочинстві прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Відповідно метою нашої статті є обґрунтування сутності адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями.

Беззаперечно, що існують різноманітні правові засоби захисту суб'єктивних прав і свобод, вид та зміст яких залежить від юридичної природи охоронюваних суспільних відносин, галузі права, яке урегульовує відносини. Наприклад, В.І. Манукян вказує, що міжнародний захист прав людини здійснюється як міжнародними міжурядовими, так і міжнародними неурядовими організаціями. Зокрема, тією чи іншою мірою питаннями захисту прав людини опікуються всесвітні (універсальні) міжнародні організації (ООН, ЮНЕСКО, МОП тощо) й організації регіонального масштабу (Рада Європи) [3, с.33]. Досліджуючи проблеми адміністративно-правової охорони права власності в Україні, В.В. Галунько називає такі загальні засоби попередження (запобігання) посягань на право власності: 1) адміністративний нагляд; 2) державний і громадський контроль; 3) правове виховання й пропагандистська робота [4, с.17].

«Адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – це право застосовна та правохоронна владна діяльність публічної адміні-

страції щодо вирішення індивідуальних справ з метою присікання та відновлення порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, відшкодування збитків потерпілим і притягнення винних до адміністративної відповідальності, або/та створення умов для притягнення їх до іншого виду юридичної відповідальності» – так пишуть автори монографічного дослідження «Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття)» про поняття та зміст адміністративного правового захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [5, с.290].

Попри численні ґрунтовні наукові праці, присвячені особливостям процесуального законодавства й практики його застосування, у сучасній науковій літературі на адміністративну процесуальну проблематику не просто відшукати спеціальні дослідження, присвячені змісту захисту прав відповідачів в адміністративному судочинстві. Однією з перших й допоки єдиною працею, в якій розкриваються питання захисту суб'єктивних прав в адміністративному судочинстві, можна визнати «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» [6, с.295–299]. Втім, напевно ця праця може претендувати на дослідження процесуальних засобів захисту прав й законних інтересів відповідача, оскільки більшою мірою присвячена розкриттю попереднього судового захисту прав позивача, інших процесуальних інститутів, категорій й понять.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст.9 Конституції України) [7]. Таким чином, при здійсненні національного адміністративного судочинства, здійсненні адміністративних процесуальних повноважень сторін, захисті їх прав, суб'єктивних інтересів обов'язковим врахування норм, положень права Європейського Союзу. З метою поліпшення соціально-культурного та політичного життя Європи, створення єдиної європейської спільноти, що ґрунтується на демократії, свободі, визнанні прав людини та верховенства закону, в 1949 року було ство-

рено міжнародну організацію – Раду Європи, котра між іншими, керується також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини. Як юридично обов'язковий договір для сторін, Європейська конвенція стала першим міжнародним правозахисним документом, який спрямований на захист значної кількості громадянських та політичних прав фізичних осіб [8, с.197]. Із ратифікацією Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9] національне законодавство, збагачене нормами міжнародного права, вмістило у собі нові положення, принципи, обов'язкові до виконання й дотримання, зокрема, й у судовій практиці. Так, згаданою Конвенцією передбачено право на справедливий суд, котре означає (ст.6 Конвенції): 1) право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення; 2) право мати час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту; 3) право захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя. Згідно ст.13 Конвенції право на ефективний засіб юридичного захисту означає, що кожен, чий права та свободи, визнані Конвенцією, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження [10].

Отже, правовою основою застосування адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, насамперед, слід визнати положення європейського права, котрі передбачають принципові аспекти захисту суб'єктивних прав й законних інтересів. Й хоча Конвенцією про захист прав людини і

основоположних свобод 1950 року безпосередньо не визначено зміст й види адміністративних процесуальних засобів, втім цей документ закріплює обов'язкові правила поведінки для адміністративного суду, сторін, інших учасників адміністративного судочинства під час розгляду й вирішення публічно-правових спорів.

Разом із тим, беззаперечно, що в Україні утворилася своєрідна прірва між теорією і практикою прав людини: формально визнані, законодавчо визнані, вони не завжди дієво відтворюються практично, у повсякденному житті, оскільки ними час від часу іноді неможливо скористатися [11, с.244].

Завдання адміністративного судочинства визначено так, що передбачається захист усіх, без будь яких винятків, суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів (ч.1 ст.2 КАС України). Вивчення процесуального законодавства й аналіз судової практики приводить до висновку, що принцип процесуальної рівності – усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом (ч.1 ст.10 КАС України) – передбачає створення однакових можливостей для позивача й відповідача щодо захисту своєї позиції у справі [12, с.115–116].

Тож здійснені нами узагальнення приводять до висновку про можливість існування й необхідність подальшого наукового розроблення такої категорії адміністративного процесуального права й практики адміністративного судочинства, як засоби захисту прав та інтересів відповідачів – суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Слід розрізняти такі засоби (способи) захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями: 1) заперечення проти позову; 2) зустрічний позов.

Опрацювавши положення теорії сучасного права щодо соціально-правового механізму забезпечення прав людини [11, с.244–245], не можна не помітити, що передбачені Кодексом адміністративного судочинства України та систематизовані нами адміністративні процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, виконують конкретні соціальні функції.

По-перше, завдяки процесуально-правовій можливості здійснення сторонами (зокрема, відповідачем) їхньої адміністративної процесуальної правосуб'єктності, завдяки можливості вільно користуватися й розпоряджатися передбаченими КАС України адміністративними процесуальними правами реалізується конституційне право людини, громадянина на судовий захист її суб'єктивних прав і свобод. Зокрема, відповідач вправі подати заперечення проти адміністративного позову (ч.2 ст.51 КАС України) [13]. Таким чином, в адміністративному судочинстві діє система заходів, які утворюють умови для здійснення прав і свобод людини шляхом позитивного впливу на утворення загальносоціальних гарантій: а) відсутність об'єктивних перепон на шляху здійснення різноманітних прав (наприклад, на шляху здійснення права на судовий захист); б) відсутність суб'єктивних перешкод, які роблять здійснення прав формальним (низький рівень правового мислення); в) встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизація в законодавстві; г) встановлення процедур, заходів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав тощо [11, с.244].

По-друге, крім передбачених КАС України процесуальних можливостей, котрі забезпечують реалізацію прав і свобод людини, розроблена й функціонує сукупність чітко визначених цим кодексом заходів, котрі утворюють умови для належного здійснення й користування адміністративними процесуальними повноваженнями. Ці заходи запобігають вчиненню й поширенню в адміністративному судочинстві правопорушень, зловживань адміністративними процесуальними правами. Зокрема, особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов'язки. Вони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки (ч.ч.1, 2 ст.49 КАС України); до учасників адміністративного процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень головуючого застосовується попередження, а в разі повтор-

ного вчинення таких дій – видалення із залу судового засідання (ч.1 ст.270 КАС України) [13]. Тож абсолютно обґрунтовано й закономірно буде говорити про дію в адміністративному судочинстві таких заходів щодо профілактики порушень прав, свобод й обов'язків людини, недопущення протиправних дій (їх запобігання): а) встановлення заходів профілактики і запобігання правопорушень; б) запобігання неправильній реалізації прав, свобод й обов'язків; в) надання адвокатської допомоги; контроль щодо безперешкодного здійснення прав, свобод й обов'язків; д) можливість звернення за допомогою до омбудсмена. Цілком справедливо, що механізм охорони розглядається як підвид механізму реалізації прав і свобод громадянина, позаяк охорона прав і свобод – це стан правомірної їх реалізації під контролем соціальних інститутів, однак без їх втручання [11, с.244–245].

По-третє, при ознайомленні з нормами КАС України, в око впадає об'єктивне існування захисної функції адміністративного судочинства та, відповідно розроблена система процесуальних заходів такого захисту й відновлення порушених, невизнаних чи проігнорованих суб'єктивних прав і свобод. Так, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч.ч.1, 2 ст.2 КАС України) [13].

Застосування й дія захисної функції адміністративного судочинства проявляється й в

інших нормах КАС України, що в цілому характеризує спрямованість цього Кодексу та адміністративного судочинства як відносно самостійного захисного механізму суб'єктивних прав і свобод. Практичне втілення дії захисної функції адміністративного судочинства проявляється в ухваленні адміністративним судом постанови. У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про (ч.2 ст.162 КАС України): 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання не чинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення 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 [13].

Суд може прийняти іншу постанову, яка би гарантувала дотримання і захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [13].

Отже, для адміністративного судочинства притаманним є також існування, так званого, механізму захисту прав людини – системи заходів щодо відновлення порушеного правового статусу, притягнення порушників до юридичної відповідальності: а) відповідальність правопорушення; б) встановлення заходів відповідальності винних за порушення прав і свобод громадян; в) встановлення заходів судового захисту; г) адміністративно-правові способи захисту; д) поновлення порушеного права (відшкодування шкоди, визнання певного статусу сторони, визнання права за стороною тощо) [11, с.245].

Розглянувши таким чином соціальні функції, притаманні для адміністративного судочинства, призначення адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, доходимо таких висновків. По-перше, КАС України закріплено й чітко врегульований механізм забезпечення (здійснення, охорони й захисту) суб'єктивних, публічних прав й інтересів. По-друге, цей механізм утворений із адміністративних процесуальних засобів захисту суб'єктивних прав й інтересів. У своїй сукупності, згадані щойно засоби й представляють повноцінний і самодостатній механізм здійснення, охорони й захисту прав й інтересів відповідача (суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями) в адміністративному судочинстві. По-третє, такий механізм є підсистемою єдиного, загальнодержавного механізму соціально-правового забезпечення прав і свобод людини: механізм реалізації, механізм охорони, механізм захисту.

Переконані, що можемо також зробити висновки про об'єктивну взаємозалежність механізму захисту прав й інтересів в адміністративному судочинстві та соціально-правового механізму забезпечення прав людини. Вказані механізми доповнюють одне одного, обумовлюючи ефективність здійснення, охорони й захисту прав людини. Тож намагаючись віднайти способи розв'язання проблем захисту суб'єктивних прав й інтересів в адміністративному судочинстві, неминує слід оцінювати повноцінність та правильність функціонування загальнодержавного, загальноєвропейського соціально-правового механізму.

Підводячи підсумки дослідження сутності адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, можна констатувати таке:

– правовою основою застосування й дії адміністративних процесуальних засобів захисту суб'єктивних прав та інтересів суб'єктів є нормативно-правові акти європейського прав, так зване, *acquis communautaire*, й норми вітчизняного адміністративного процесуального законодавства;

– адміністративні процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями є загальними для решти категорій відповідачів, які беруть участь у розгляді та вирішенні публічно-правового спору;

– процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями представляють передбачені нормами чинного загального й особливого адміністративного процесуального законодавства (Конституція України, Закон України «Про виконавче провадження», КАС України) правові можливості впливу на переконання судді, уповноваженого на розгляд й вирішення публічно-правового спору;

– у залежності від змісту й способу здійснення, процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, класифікуються на такі: 1) загальні й особливі процесуальні повноваження суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями; 2) заперечення суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, як засіб захисту їх прав та інтересів; 3) зустрічний адміністративний позов в адміністративному судочинстві;

– процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями утворюють цілісний механізм, котрий, по-перше, утворений із механізму здійснення прав і свобод людини, механізму охорони прав людини й механізму захисту прав людини. По-друге, цей механізм є взаємодіючою складовою загальнодержавного, загальноєвропейського соціально-правового механізму.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Писаренко Н.Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. – Х. : Право, 2011. – 136 с.

2. Бевзенко В. М. Огляд адміністративного процесуального законодавства України й практики його застосування / Бевзенко В. М. // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 24–34.

3. Манукян В. И. Международная защита прав человека : право, прецеденты, комментарии : науч.-практ. пособие. – К. : Истина, 2010. – 480 с.

4. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Галуцько В. В. – Харків, 2009. – 35 с.

5. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новіков, У. О. Палієнко, І. А. Дьомін, О. М. Єщук] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. – 378 с.

6. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посібник / [В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук та ін.] ; за заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

7. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.

9. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» : від 17.07.1997 р., № 475/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод підписана 4 листопада 1950 року // Клименко О. М. Як звернутися до Європейського Суду з прав людини / Клименко О. М., Фурса С. Я., Коцюба В. О. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2007. – 88 с.

11. Скаун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / Скаун О. Ф. ; пер. с укр. – Харьков : Эспада, 2007. – 840 с.

12. Тертышников В. И. Гражданский процесс : курс лекций / Тертышников В. И. – Харьков : Консум, 2001. – 240 с.

13. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

*Коцкій О. В. Поняття та види адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями / О. В. Коцкій // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 451–456 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/fp/2011-2/11kovnvp.pdf>*

Доводиться необхідність наукового обґрунтування адміністративних процесуальних засобів захисту прав та інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Охарактеризовано механізм забезпечення (здійснення, охорони й захисту) в адміністративному судочинстві суб'єктивних, публічних прав й інтересів.

\*\*\*

*Коцкій Е.В. Понятие и виды административных процессуальных средств защиты прав и интересов субъектов, которые не наделены властными полномочиями.*

Доказывается необходимость научного обоснования административных процессуальных средств защиты прав и интересов субъектов, которые не наделены властными полномочиями. Охарактеризовано механизм обеспечения (осуществление, охрана и защита) в административном судопроизводстве субъективных, публичных прав и интересов.

\*\*\*

*Koshiy O.V. The Notion and Types of the Administrative and Procedural Means for Rights and Interests Protection of Not Endowed With the Powers Persons*

The necessity of scientific substantiation of the administrative and procedural means for rights and interests protection of not endowed with the powers persons is proved. The mechanism of providing subjective and public rights and interest in administrative proceeding is characterized.