

**РОЛЬ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ
ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ТА
КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

У статті розглядається співвідношення категорій «захист суб'єктивних прав та законних інтересів особи», «контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень» та «вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб».

Ключові слова: адміністративно-правові спори, захист прав, контроль, вирішення адміністративно-правових спорів.

Джуринский А. В. Роль решения административно-правовых споров при участии юридических лиц в обеспечении защиты прав юридических лиц и контроля над деятельностью субъектов властных полномочий.

В статье рассматривается соотношение категорий «защита субъективных прав и законных интересов личности», «контроль над деятельностью субъектов властных полномочий» и «решение административно-правовых споров с участием юридических лиц».

Ключевые слова: административно-правовые споры, защита прав, контроль, решение административно-правовых споров.

Dzhurynskiy O. V. The role of settlement of legal administrative disputes with the participation of legal entities in protecting the rights of legal entities and controlling over the activities of state authorities.

In this article the ratio of categories «protection of subjective rights and legitimate interests of the person», «control over the activities of government agencies» and «settlement of legal administrative disputes with the participation of legal entities» is considered.

Keywords: legal administrative disputes, protection of rights, control, settlement of legal administrative disputes.

Вагома частка управлінської діяльності держави належить владно-організуючому та розпорядчому впливу на функціонування юридичних осіб, що супроводжується значною кількістю конфліктів за участю останніх. Вирішення адміністративно-правових спорів, які виникають за таких обставин, є важливим засобом захисту суб'єктивних прав та законних інтересів юридичних осіб від протиправних посягань з боку суб'єктів владних повноважень. Однак зазначений засіб не обмежується реалізацією лише правозахисної функції, а має своїм наслідком і контроль за управлінською діяльністю державних органів. До того ж, контроль і захист відрізняються у своїй сутності, тому недоцільно розглядати один лише захист у конфліктному адміністративному провадженні. У зв'язку з таким подвійним призначенням діяльності з вирішення адміністративно-правових спорів питання вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб потребує врахування комплексного підходу та розгляду цього засобу як сукупності двох окремих контрольних і правозахисних заходів.

Ця проблема постала насамперед у зв'язку з невизначеністю позиції стосовно розмежування захисту та контролю у сфері публічно-правових відносин. Так, контроль або взагалі не виділяється поряд із захистом прав особи при вирішенні адміністративно-правових спорів, або ототожнюється із захистом, або визначається як один із способів захисту. Такий висновок склався внаслідок аналізу дисертаційних робіт Б. Д. Гудза, Ю. А. Дорохіної, О. Є. Міщенко, Ю. С. Педька, В. В. Середи, І. І. Сіліча, М. І. Смоковича, Л. П. Сушко, В. А. Сьоміної, К. О. Тимошенко, Є. В. Чаку, О. І. Шостенко.

Метою написання цієї статті є обґрунтування співвідношення між такими правовими категоріями, як «захист» та «контроль», а також встановлення місця діяльності з вирішення адміністративно-правових спорів у забезпеченні захисту прав юридичних осіб і контролю за суб'єктами владних повноважень, що є необхідним для побудови дієвого та ефективного механізму вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб.

Для правильного розуміння співвідношення зазначених категорій варто, перш за все, звернутися до генези інституту оскарження дій та рішень державної адміністрації. Первісно існував лише нагляд за законністю рішень та дій державних органів. Але він не приносив

потрібних результатів, про що робить висновок С. А. Корф, проаналізувавши розділ сьомий «Порядок нагляду і розгляду суперечок» пояснювальної записки 1885 року до Проекту Положення про устрій місцевого управління Народи для підготовки способів вирішення питань, які потребують обговорення в посиленому складі Кахановської комісії [1, с. 403]. У зв'язку з цим нагляд потребував змін та був доповнений додатковими засобами. Після такого оновлення С. А. Корф навів перелік засобів нагляду вже у концентрації із засобами, які в подальшому були зосереджені серед засобів захисту: «перегляд і затвердження постанов громадських і урядових установ та посадових осіб, звітність, ревізії, розгляд скарг на розпорядження і дії адміністративних осіб і на постанови зборів і присутствій, притягнення до судової відповідальності» [1, с. 405]. З визнанням суб'єктивних публічних прав громадян приходять і визнання права їх захисту, у зв'язку з чим поряд із наглядом потребували свого окремого закріплення і заходи захисту. Тому, на думку вченого, «найправильнішим способом забезпечення приватних інтересів від неправильних або незаконних дій і розпоряджень посадових осіб визнається надання потерпілим особам права скарги безпосередньо до суду, як установі незалежній від адміністрації і, по суті своїй, призначеній до відновлення порушених прав взагалі» [1, с. 407]. Виокремлення судового порядку вирішення адміністративно-правових спорів як ефективнішого способу захисту прав осіб поряд з адміністративним порядком вказує на виокремлення захисту прав осіб поряд з контролем. Також С. А. Корф стверджував, що «поступово адміністративна юстиція перероджувалась з інституту захисту об'єктивного права, або на практиці – самої адміністрації і її інтересів, в інститут захисту суб'єктивних прав громадян. Адміністративна юстиція виростала із влади нагляду» [2, с. 447]. Але безслідно елемент нагляду в адміністративній юстиції не міг зникнути, і варто говорити не про повну заміну одного іншим, не про їх однорідність, а про доповнення та перетворення інституту нагляду, поряд з яким паралельно виникає інститут захисту.

Ураховуючи зазначене, доходимо до висновку, що для здійснення контролю використовувались і використовуються ряд засобів, серед яких має місце і розгляд заяв (скарги) приватних осіб на дії та рішення органів державного управління. Відновлення ж прав, тобто захист, є окремим паралельним до контролю заходом, виникає не з контролю, не є його засобом, рівно ж як і контроль не може бути засобом захисту, проте досягає своїх результатів завдяки діяльності з розгляду скарг. Тобто вирішення адміністративно-правових спорів відноситься до засобів як контролю, так і захисту, але знову ж таки спільність засобів досягнення поставлених завдань не вказує на однорідність цих завдань та однаковий результат їх використання. Спільною може бути кінцева мета обох заходів – досягнення правопорядку у сфері публічно-правових відносин. Крім того, захист, поруч із розглядом скарги, має ряд інших засобів, відмінних від засобів контролю. Тому неправильно говорити про аналогію самих заходів досягнення певного проміжного результату. Так як захист та контроль досягаються за допомогою спільного засобу вирішення адміністративно-правових спорів, то можна стверджувати, що вирішення адміністративно-правових спорів виконує завдання захисту на контролі.

Продовжуючи думку стосовно еволюції захисту в адміністративній юстиції, С. А. Корф зазначав, що «пошук в адміністративному суді захисту від порушення правоохоронюваного інтересу і складає сутність адміністративного процесу» [2, с. 473], критикуючи при цьому положення пруської теорії адміністративної юстиції другої половини XIX століття. Відповідно до останньої завдання захисту суб'єктивних прав громадян за допомогою адміністративної юстиції є другорядним. На першому ж плані повинен стояти захист публічного права, тобто права інтересів держави і його законів [2, с. 473]. Ми ж вважаємо необхідними в адміністративній юстиції і елементи захисту інтересів приватних осіб, й елементи захисту інтересів держави, не надаючи пріоритет якомусь одному елементу та розглядаючи їх рівними в праві на існування.

Говорячи про захист інтересів держави в адміністративному судочинстві, мається на увазі наступне. Дії адміністрації можуть порушувати як суб'єктивне право особи, так і об'єктивне публічне право. Контроль спрямований на забезпечення інтересів законного функціонування державного механізму, забезпечення від загроз незаконного акту державного органу для всієї управлінської системи. Законного у розумінні встановленого, нормативно закріпленого, найефективнішого порядку діяльності певного органу, порушення якого призводить до ослаблення або руйнування всієї управлінської системи. Тобто фактично основою заходів контролю є захист безпосередньо не прав громадян від посягань держави, а захист природного інтересу адміністрації у самозбереженні, захист державного механізму від його ж небезпечних елементів. Значення контролю за державними органами у самозбереженні держави та забезпечувальної ролі контролю від краху останньої підтримується думкою М. А. Філіппова:

«вище керівництво для збереження повної, бездоганної, самостійної діяльності в суспільстві, повинно саме прагнути до того, щоб дії його агентів та органів не виходили за межі їх інструкцій, в протилежному випадку – ставити їх під контроль суду, безпосередньо до якого позивачам повинна надаватись можливість приносити скаргу» [3, с. 51]. У свою чергу, С. А. Корф зазначав, що «адміністративна юстиція, маючи своїм головним завданням захист суб'єктивних прав, побічно слугує і підтримкою об'єктивного публічного права (державного правопорядку)» [2, с. 497]. Таким чином, вирішенням адміністративно-правових спорів гарантується не лише забезпечення прав та інтересів приватної особи, а й інтересів держави.

Відмінність між захистом та контролем найбільш яскраво проявляється на заключній стадії вирішення адміністративно-правового спору – прийняття рішення по справі, а саме: у наслідках цієї стадії, в яких прослідковується різна мотиваційна спрямованість. Так, захист прав особи спрямовується на припинення протиправних посягань, відновлення порушеного права, на задоволення матеріального та процесуального інтересів скаржника. Контроль же спрямований на перевірку під час розгляду справи фактичних даних про діяльність суб'єктів владних повноважень, оцінка такої діяльності з боку держави, яка виражається у подальших діях державної адміністрації по відношенню до «ворожого» елемента її системи. Логічним продовженням судового контролю може бути передача матеріалів справи за правилами окремої ухвали для вжиття відповідних заходів та притягнення порушника до адміністративної, дисциплінарної чи кримінальної відповідальності. Крім того, контроль суду при вирішенні адміністративного спору проявляється в обмеженні дискреційних повноважень адміністрації, а вирішення спорів про розмежування компетенції між державними органами спрямоване безпосередньо на забезпечення та підтримання функціонування управлінської системи, про що йшлося вище. Подібною є думка С. А. Корфа, що «при вирішенні адміністративно-правових спорів суд встановлює чіткі межі компетенції певного органу, що є контролем за закономірністю актів адміністрації» [2, с. 485]. Також до контролю належать превентивні заходи, які не мають ніякого відношення до захисту. Превентивна функція адміністративної юстиції не є захистом права, оскільки не спрямована на його відновлення і впливає не на інтерес особи, а на інтерес державного механізму. Саме превентивна функція, на думку І. І. Сіліча, становить оновлену сутність державного контролю, який полягає в тому, що «на перший план висувається питання: чому так виходить і що треба зробити, щоб досягти кращого результату» [4, с. 97]. Ототожнення спрямовуючого контролю як проактивної, а не реактивної поведінки держави по відношенню до порушника із захистом прав особи є стримуючим фактором у вдосконаленні функціонування державного механізму.

Радянський адміністративіст В. Л. Кобалевський вважав, що «питання про закономірність дій органів влади виходить далеко за рамки захисту прав та інтересів учасників юридичного відношення, маючи на увазі, в першу чергу, захист об'єктивного правопорядку, забезпечення правильності адміністративних дій і відповідності їх цілям і завданням, які ставить закон перед адміністрацією» [5, с. 390]. Таким чином, і за радянських часів контроль не ототожнювався із захистом прав у сфері адміністративно-правових відносин та виносився за рамки останнього. Проте їх взаємозв'язок ніяким чином не заперечувався: «але навіть в тому випадку, коли мова йде про захист прав та інтересів від неправильних дій адміністрації, перевірка формальної закономірності адміністративного акту знаходиться в органічному зв'язку з перевіркою правильності та доцільності адміністративних дій» [5, с. 390]. Збалансованість між захистом прав особи і забезпеченням ефективності, доцільності та законності діяльності державних органів є вагомим аргументом у вдосконаленні механізму вирішення адміністративно-правових спорів. Тобто при вирішенні адміністративно-правових спорів має відбуватись балансування інтересів державних органів та публічних інтересів з інтересами осіб, що захищають свої права, задля забезпечення ефективності та пропорційності державного впливу на суспільні відносини.

Ураховуючи думку І. І. Сіліча про забезпечувальну роль контролю у реалізації прав [4, с. 105], зобразимо наступну логічну послідовність:

- 1) органи державної влади здійснюють реалізацію прав особи;
- 2) під час такої діяльності порушується право особи;
- 3) виникає конфлікт;
- 4) активна поведінка особи щодо оскарження діяльності суб'єкта владних повноважень зумовлює виникнення адміністративного спору;
- 5) вирішення спору забезпечує реалізацію контрольної та захисної функцій: контроль впливає на перший елемент цього ланцюжка (на управлінську діяльність органів з реалізації прав

особи), запобігаючи виникненню другого (порушення права), а захист впливає безпосередньо на другий (порушення права).

Кінцевий результат контролю полягає не у захисті прав, а у забезпеченні належної їх реалізації, а поняття «реалізація» та «захист» не є тотожними. Тому, недоречно стверджувати, що контроль при вирішенні адміністративно-правового спору спричиняє захист прав, так само як під час захисту прав здійснюється контроль. Проте контроль при вирішенні адміністративно-правових спорів певним чином залежить від конституційного права на захист, що дає підстави говорити про причинно-наслідковий зв'язок між правом на захист і контролем, а не між самим захистом та контролем.

На підтримку позиції розмежування контролю та захисту при вирішенні адміністративно-правових спорів розглянемо наступні твердження. Л. П. Сушко визнає судовий контроль самостійною формою реалізації судової влади, так само як і правосуддя [6, с. 15], та зазначає, що, не дивлячись на загальновстановлений законодавством процесуальний порядок розгляду судових справ, здійснення правосуддя і судового контролю різне за предметом судового розгляду і його оцінки, за процедурою їх здійснення, а також за характером ухвалюваних судом рішень [6, с. 46]. Проте на противагу зазначеному Л. П. Сушко пише, що захист особи є свого роду «побічним ефектом» усунення порушень законності [6, с. 47]. О. І. Шостенко визнає завданнями адміністративного суду, по-перше, гарантування дотримання прав, свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин та захист їх від порушень з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції; по-друге, сприяння зміцненню законності у сфері публічно-правових відносин [7, с. 15]. Визначені таким чином завдання адміністративного судочинства вказують на певний ступінь відмежування захисту прав від контролю. Даної проблеми торкається О. Є. Міщенко у визначенні адміністративно-правового спору, вирішення якого може бути здійснене в судовому чи адміністративному порядку з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, забезпечення законності у зазначеній сфері [8, с. 14]. В. А. Сьоміна також розмежовує захист прав та контроль при вирішенні адміністративно-правових спорів, стверджуючи, що у межах адміністративного судочинства здійснюється не лише захист прав, свобод і законних інтересів осіб, а й контроль за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [9, с. 14]. М. І. Смокович стверджує, що результатом злагоженої та чітко врегульованої процесуальної діяльності, що закріплена в нормативно-правових актах та побудована на принципах судочинства, буде забезпечення законності у сфері публічно-владних відносин і захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [10, с. 9]. Крім цього, говориться, що адміністративна юстиція, з одного боку, повинна захищати суб'єктивні права громадян, а з іншого – за допомогою судового розв'язання спорів забезпечувати законність діяльності органів державної влади і таким чином сприяти зміцненню правопорядку в державі [10, с. 10]. Проте у наведеному автором визначенні адміністративного судочинства [10, с. 15] вже зазначається мета розгляду та вирішення адміністративно-правового спору лише як захист прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб. Як вже нами наголошувалось, вирішення адміністративно-правових спорів має своїм завданням захист і контроль, а загальною для обох цих заходів метою є забезпечення правопорядку. В. В. Серєда розглядає цільове призначення публічної скарги, чим є адміністративна скарга та позовна заява, у двох площинах: захист прав, свобод і законних інтересів у сфері публічного управління та оперативне усунення допущених порушень; можливість опосередкованої участі в процесі публічного управління, його корегуванні, усуненні недоліків владного впливу, забезпечення режиму законності [11, с. 7]. Ю. С. Педько виділяє правозахисну та контрольну функції як окремі функції адміністративної юстиції [12, с. 7], а також зазначає, що адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який створює правове забезпечення управлінської діяльності, що може привести до відміни або зміни відповідного правового акта управління [12, с. 7]. Наведено теоретичне обґрунтування призначення адміністративної юстиції, яке полягає у: забезпеченні верховенства права; забезпеченні законності в сфері реалізації функцій виконавчої влади і місцевого самоврядування; забезпеченні судового захисту прав і свобод громадян, тобто як однієї з організаційно-правових гарантій захисту суб'єктивних прав громадян; забезпеченні здійснення судового контролю за правомірністю актів виконавчої влади і місцевого самоврядування; забезпеченні вирішення специфічних спорів адміністративного характеру між громадянами і органами, що реалізують управлінсько-владні повноваження [12, с. 10]. Доповнення

завдань адміністративного судочинства, крім захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів владних повноважень, контролем за управлінською, у тому числі нормотворчою діяльністю суб'єктів владних повноважень, вважає доцільним Є. В. Чаку [13, с. 5].

Існують також і протилежні думки про однорідність захисту та контролю. Так, виключно на правозахисну природу інституту адміністративної юстиції вказує К. О. Тимошенко [14, с. 17]. Б. Д. Гудз зазначає, що судовий контроль здійснюється адміністративними судами під час судового захисту прав, свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах [15, с. 9]. Судовий же контроль здійснюється адміністративним судом під час розгляду справи. Звідси – контрольна діяльність суду є супутньою і об'єктивно іманентною судовому розгляду справи адміністративної юрисдикції [15, с. 10]. Водночас і послідовність дій, і процесуальні акти, і їхнє змістове наповнення стосується єдиної мети – захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, який відбувається під час встановлення адміністративним судом відповідності діяльності, актів органів виконавчої влади чинному законодавству, яким визначено їхню компетенцію, внаслідок чого адміністративний суд приймає правовий акт індивідуальної дії – судові рішення [15, с. 12]. Проте після цього автор все ж таки певним чином розділяє контроль і захист, стверджуючи, що сутність адміністративного позову визначається як: сукупність процесуально-правової та матеріально-правової сторін; юридичний факт, із яким пов'язане виникнення процесуальних правовідносин у сфері судової адміністративної юрисдикції; юридичний факт, із яким пов'язаний початок адміністративної процедури судового контролю [15, с. 12]. Підкреслено, що рішення адміністративного суду спрямовані на захист прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Крім того, Кодексом адміністративного судочинства України встановлено таку процесуальну форму судового контролю як окрема ухвала суду [15, с. 12]. Тобто, для захисту права передбачена така процесуальна форма як рішення суду, а для контролю – окрема ухвала.

Ураховуючи все вищезазначене, доходимо до висновку, що при дослідженні питання вирішення адміністративно-правових спорів за участю юридичних осіб необхідним є врахування комплексного підходу, керуючись встановленим нами співвідношенням захисту прав та контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень як двох паралельних заходів досягнення спільної мети зі спільним для обох засобом – вирішення адміністративно-правових спорів. Розмежування зазначених категорій сприятиме більш повному розумінню процесу вирішення адміністративно-правових спорів у цілому й за участю юридичних осіб зокрема, що дозволить максимізувати ефективність та дієвість його механізму.

Список використаних джерел:

1. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 1: Очерк исторического развития власти надзора и административной юстиции в России / С. А. Корф. – Спб. : Тип.Тренке и Фюсно, 1910. – 528 с.
2. Корф С. А. Административная юстиция в России. Кн. 2: Очерк действующего законодательства; Кн. 3: Очерк теории административной юстиции / С. А. Корф. – Спб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1910. – 507 с.
3. Филиппов М. А. Судебная реформа в России. Т.2: Судостроительство / М. А. Филиппов. – Спб., 1875.
4. Сіліч І. І. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сіліч Іван Іванович. – Х., 2008.
5. Кобалевский В. Советское административное право / В. Кобалевский. – Х., 1929.
6. Сушко Л. П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сушко Людмила Петрівна. – К., 2009.
7. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Шостенко Оксана Іванівна. – К., 2004.
8. Міщенко О. Є. Правове регулювання здійснення адміністративного судочинства в умовах реформ та економічних перетворень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міщенко Олена Євгенівна. – К., 2011.
9. Сьоміна В. А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сьоміна Валентина Анатоліївна. –Х., 2005.

10. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Смокович Михайло Іванович. – К., 2010.

11. Серeda В. В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Серeda Валерій В'ячеславович. – К., 2011.

12. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Педько Юрій Сергійович. – К., 2004.

13. Чаку Є. В. Оптимізація організації та функціонування адміністративних судів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Чаку Євген Васильович. – Д., 2012.

14. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна. – К., 2012

15. Гудз Б. Д. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гудз Богдан Данилович. – К., 2013.

** Джуринський Олександр Володимирович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*