

## **СУДОВІ ОБМЕЖЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ЗАПОРУКА ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯ ПРАВ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ**

**Марченко Олена Олександрівна**

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри  
адміністративного права Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого  
м. Харків, Україна*

Держава повинна забезпечити достатні адміністративні можливості для виконання суб'єктом владних повноважень закріплених за ним законом завдань та функцій. Однак, у випадках, коли Конституцією чи законами України встановлені судові обмеження щодо його діяльності, останній має звернутися до суду з позовом з метою отримання, по суті, судового дозволу для здійснення певного повноваження за конкретних обставин<sup>1</sup>. Порядок як пред'явлення означеного позову, так і його розгляду та вирішення визначено у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України, Кодекс)<sup>2</sup>.

Відповідно до ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України цей кодифікований нормативно-правовий акт визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, а також встановлює порядок здійснення судочинства у цих судах. У ч. 1 ст. 19 КАС України закріплено перелік категорій публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Аналіз приписів означеного законодавчого положення дозволяє дійти висновку про те, що ініціатором вирішення публічно-правового спору в адміністративному суді є, як правило, приватна особа. Такий висновок корелює із завданням адміністративного судочинства, яким є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Водночас зі змісту п. 5 ч. 1 ст. 19 КАС України випливає, що юрисдикція адміністративних судів розповсюджується і на спори за зверненнями суб'єктів владних повноважень у випадках, коли право

---

<sup>1</sup> Постанова Верховного Суду України (2012). ЄДРСР № 27362861. Вилучено з <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27362861>.

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (Кодекс України). № 2747-IV (2023). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Зробимо спробу окреслити коло таких випадків та дещо схарактеризувати їх. Першою чергою, важливим є відзначити, що норми, якими владний суб'єкт уповноважується на звернення до адміністративного суду, можуть міститись як у КАС України, так і в інших законах. Відповідно до ч. 5 ст. 46 КАС України приватні особи можуть бути відповідачами за позовом суб'єкта владних повноважень: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо), а також в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом.

Слід наголосити на тому, що у тексті Кодексу можна відшукати й інші положення, на підставі яких уповноважені владні суб'єкти звертаються до адміністративного суду: з позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 267); з позовом про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (ст. 280); із заявами щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків, підтвердження об'єднаності адміністративного арешту майна платника податків, стягнення коштів за податковим боргом (ст. 283) тощо.

Наведемо також приклади інших законів, у тому числі й кодифікованих, приписи яких уповноважують владних суб'єктів на звернення до адміністративного суду: (а) ст. 68 Кодексу цивільного захисту – щодо застосування певних заходів реагування на порушення вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, що створює загрозу життю та здоров'ю людей<sup>3</sup>; (б) ч. 7 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – щодо повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг<sup>4</sup>; (в) п. 67.2 ст. 67 Податкового кодексу України – щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців, відміни державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб –

---

<sup>3</sup> Кодекс цивільного захисту України (Кодекс України). № 5403-VI (2023). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

<sup>4</sup> Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності (Закон України). № 877-V (2023). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

підприємців, скасування державної реєстрації змін до установчих документів<sup>5</sup>.

Згадані норми законів регламентують доволі різноманітні види суспільних відносин, їх адресатами є різні суб'єкти владних повноважень, у них передбачено можливість застосування до приватних осіб неоднакових правообмежувальних заходів. Однак, при більш ретельному аналізі прозирає ознака, яка об'єднує ці і подібні до цих норми, – закріплені у них повноваження можуть бути реалізовані виключно на підставі рішення суду, ухваленого за наслідками розгляду адміністративної справи, ініційованого владним суб'єктом.

Таким чином, чинне законодавство закріплює право на звернення до адміністративного суду із позовом не тільки за особою, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, а й за суб'єктом владних повноважень. Деякі вчені вважають, що це суперечить ідеї адміністративної юстиції, яка має виключно правозахисну природу, тобто спрямована на захист прав та інтересів фізичних та юридичних осіб і не повинна вирішувати будь-які справи проти них<sup>6</sup>.

Окремі науковці лише частково поділяють занепокоєння щодо віднесення справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень до юрисдикції адміністративних судів. Для підтвердження своєї позиції вони акцентують увагу на тому, що до прийняття Кодексу адміністративного судочинства України значна кількість справ проти громадян чи організацій вирішувалися в адміністративному, а не судовому порядку шляхом реалізації органами влади так званих «втручальних» повноважень<sup>7</sup>. Сьогодні частину таких справ віднесено до юрисдикції судів саме з метою запобігання порушень прав особи через здійснення судового контролю за реалізацією зазначених повноважень органів влади. Фактично, йдеться про необхідність отримання підтвердження судом обґрунтованості застосування позивачем-суб'єктом владних повноважень певного правообмежувального заходу до відповідача-приватної особи.

Отже, якщо у переважній більшості випадків адміністративний суд внаслідок встановлення ним факту порушення права особи здійснює наступний судовий контроль, то в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень суд реалізує попередній

---

<sup>5</sup> *Податковий кодекс України* (Кодекс України). № 2755-VI (2023). Вилучено з <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

<sup>6</sup> Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. (2006) Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад. *Право України*, (3), 10-11.

<sup>7</sup> Колушко І., Куйбіда Р. (2007) Адміністративні суди: бути чи не бути? Бути! *Вісник Вищого адміністративного суду України*, (1), 27.

контроль, тобто «надає упереджувальний захист правам, свободам та інтересам особи»<sup>8</sup>. Суд у зазначених справах згідно з ч. 1 ст. 2 КАС України повинен перевірити, чи не буде порушено або безпідставно обмежено права, свободи та інтереси осіб у разі задоволення позову суб'єкта владних повноважень.

Водночас прибічники викладеної точки зору наголошують на тому, що коло таких справ повинно бути якнайменшим. У зв'язку із цим, заслуговує на увагу позиція Верховного Суду України (далі – Суд), викладена ним у Постанові від 9 жовтня 2012 р. Зокрема, Суд вказав наступне: «Суб'єкт владних повноважень має діяти виключно в межах та у спосіб, що встановлені законом, оскільки він виконує державні функції, і лише держава шляхом законодавчого регулювання визначає його завдання, межі його повноважень та спосіб, у який він здійснює ці повноваження. Розширене тлумачення суб'єктом владних повноважень способів здійснення своїх повноважень не допускається. У зв'язку з цим визначений законом предмет позову, з яким суб'єкт владних повноважень може звернутися до суду при здійсненні ним владних управлінських функцій, не підлягає розширеному тлумаченню»<sup>9</sup>. На жаль, діючі судді Верховного Суду демонструють зовсім інший підхід, за якого суб'єкт владних повноважень може звернутися до адміністративного суду з позовом не тільки у випадках, коли відповідне право надане йому КАС України або іншим законом, але й коли воно ґрунтується на загальних його повноваженнях або компетенції, тобто за відсутності чіткого припису у законі<sup>10</sup>. З нашого погляду, означений підхід суперечить вимогам такої складової верховенства права, як законність.

---

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> Постанова Верховного Суду України (2012). ЄДРСР № 27362861. Вилучено з <https://reyestr.court.gov.ua/Review/27362861>.

<sup>10</sup> Берназюк Я. (2020) Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. *Судебно-юридическая газета*. Вилучено з <https://bit.ly/3dFp180>.