
ПИСАРЕНКО НАДІЯ БОРИСІВНА,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
e-mail: n.pysarenko@ukr.net
ORCID 0000-0003-2159-5459



УДК 347.998.85:177.9

Межі судового контролю щодо дискреційних адміністративних актів: практика Європейського суду з прав людини та українські реалії

Зроблено спробу окреслити межі контролю, який здійснюється судом щодо дискреційних адміністративних актів. Аналіз рішень Європейського суду з прав людини дозволив вирізнити критерії достатності судового перегляду таких актів. Вивчення практики українських судів сприяло висновку про те, що під час розв'язання позовів про правомірність актів, прийнятих адміністративними органами «на свій розсуд», суди розглядають і питання права, і питання факту. Однак при формулюванні резолютивної частини рішення вони вправі «спрямувати» суб'єкта влади на вчинення лише тієї дії, яка не є результатом реалізації дискреційного повноваження; і навпаки – суди не можуть покладати обов'язок вчинити дію, яку за законом адміністративний орган здійснює «на свій розсуд».

Ключові слова: адміністративний акт, дискреційні повноваження, судовий контроль.

I. Вступ

У першому реченні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. зазначено, що «кожен має 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» [1; 2].

Очевидно, що у цьому реченні вміщено інформацію відносно складових, що формують право на справедливий

суд. Такі складові можна впевнено називати гарантіями останнього, бо їх закріплення забезпечує його (права) реалізацію. Серед цих складових вирізняємо такі, що: 1) розкривають певні можливості (права) особи, яка звертається до суду за захистом; 2) встановлюють необхідність існування у державі незалежних та безсторонніх інституцій, уповноважених на розгляд і вирішення правових конфліктів, та 3) визначають вимоги до процедур, у відповідності із якими такий розгляд відбувається.

Зупинимось на другій групі складових права на справедливий суд.

Європейський суд з прав людини (далі – Суд, ЄСПЛ) у своїх рішеннях досить часто акцентує увагу на рисах, наявність яких дозволяє стверджувати, що певна інституція є органом правосуддя, уповноваженим на оцінку правомірності будь-яких адміністративних актів, у тому числі і дискреційних. При цьому Суд рухається таким шляхом: він виокремлює зазначені риси задля того, щоб відзначити, що їх наявність забезпечує належний рівень контролю відносно адміністративних органів, але не призводить до необґрунтованого втручання в їх діяльність.

II. «Повний рівень юрисдикції» як визначальна характеристика органу, що відправляє правосуддя

Згідно із досліджуваним конвенційним положенням кожен вправі розраховувати, що конфлікт за його участю буде розв'язаний (а) утвореним на підставі закону (б) незалежним та (в) безстороннім судом. Таким чином, реалізація цього припису вимагає, щоб у державі існували інституції, здатні відправляти

правосуддя. Зазвичай, це органи, що репрезентують судову владу. Однак ЄСПЛ вважає, що такими є не тільки органи, інтегровані у національну судову систему. Ними можуть бути інші, сформовані поза цією системою органи; але такі, що спроможні, діючи відповідно до своєї компетенції, розв'язувати спірні питання у межах розгляду, що відбуватиметься у встановленому порядку [3].

Характеризуючи подібні інституції, ЄСПЛ говорить про те, що їх діяльність може бути пов'язана із виконанням різних функцій – адміністративних, дисциплінарних, консультативних тощо. Втім одним із напрямів має бути функція судова. Чисельність функцій не може сама по собі виключати такі органи з кола «судів» [4]. Важливо, за позицією ЄСПЛ, щоб, по-перше, ці «несудові» органи мали «повний рівень юрисдикції», тобто у процесі розгляду справи розв'язували правові конфлікти по суті [5]. Розв'язання спору органом, що не наділений повним рівнем юрисдикції, не є порушенням Конвенції, але у такому випадку національним законом має бути передбачено можливість перегляду відповідного рішення безпосередньо судом [6]. І, по-друге, їх рішення за характером мають бути обов'язковими та у подальшому не можуть змінюватися вищими щодо них органами [7].

На підтвердження викладеної позиції згадаємо рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України», де відзначено, що питання звільнення пана Волкова із посади судді розглядалося Вищою радою юстиції (далі – ВРЮ), яка розв'язувала даний конфлікт по суті

через проведення засідання та оцінку доказів, а отже, через встановлення всіх питань факту та права. Розгляд справи ВРЮ завершився двома поданнями про звільнення пана Волкова, направленими до парламенту і розглянутими парламентським комітетом з питань правосуддя, якому на той час було надано певну свободу дій при оцінці висновків ВРЮ, бо він мав повноваження проводити обговорення та, за потреби, додаткову перевірку, результатом чого могло стати подання рекомендації про звільнення чи незвільнення. На пленарному засіданні парламенту на підставі подань ВРЮ та пропозиції парламентського комітету було згодом ухвалено рішення про звільнення пана Волкова. Враховуючи зазначене, ЄСПЛ дійшов висновку, що, вирішуючи справу Волкова та ухвалюючи рішення ВРЮ, парламентський комітет і пленарне засідання парламенту разом виконували функцію суду. Їх рішення було обов'язковим для виконання й могло переглядатися тільки Вищим адміністративним судом України [8].

Стосовно «повного рівня юрисдикції» ще раз зауважимо, що, за твердженням ЄСПЛ, «судом» може вважатися лише орган, уповноважений на перевірку всіх питань факту і права, які стосуються розглядуваного ним спору [9]. Однак, як відомо, суб'єкти публічного управління вправі застосовувати адміністративний розсуд, діяти в межах дискреційних повноважень; інакше кажучи, їм дозволено з урахуванням фактичних обставин справи ухвалювати рішення на свій розсуд, обираючи, приміром, одну із передбачених законом альтернатив. При цьому зі змісту ст. 124

Конституції України випливає, що суд має змогу перевіряти лише дотримання правових вимог. Виходить, що певні, фактичні аспекти рішення, прийнятого «на свій розсуд», не можуть контролюватися судом, а тому останній, будучи часткою звичайного судового механізму, не виглядатиме як інституція, що має «повний рівень юрисдикції»¹.

У зв'язку із цим потребує з'ясування таке: чи можна вважати перегляд рішення «на свій розсуд» достатнім, якщо суд обмежується лише розв'язанням питань права, та, як наслідок, чи буде судовий розгляд із таким обмеженням відповідати вимогам п. 1 ст. 6 Конвенції?

III. Критерії достатності судового перегляду дискреційних адміністративних актів (практика ЄСПЛ)

Про вимоги, дотримання яких свідчить про достатність судового перегляду, йдеться у рішенні ЄСПЛ у справі «Сізма Радіо Телевіжн Лтд проти Кіпру». Заявник за даною справою скаржився на порушення його права на справедливий суд у провадженні щодо правомірності застосування Комітетом радіо та телебачення Кіпру штрафів за недотримання норм Закону про телерадіомовлення та Регламенту про станції телерадіомовлення.

¹ До речі, ЄСПЛ у деяких своїх рішеннях дійшов висновку, що інституції, інтегровані у національні судові системи, не мали «повного рівня юрисдикції», а тому не сприймалися судами у розумінні пункту першого ст. 6 Конвенції. Так, у рішенні в справі «Обермейер проти Австрії» [10] адміністративний суд був визнаний таким, що не мав «повного рівня юрисдикції», оскільки був уповноважений лише на встановлення відповідності адміністративних актів об'єкту та меті закону.

У цьому рішенні ЄСПЛ вирізняє три вимоги, що мають бути дотримані одночасно. Перша зводиться до того, що суд, який оцінює адміністративне рішення, ухвалене «на свій розсуд», повинен якнайглибше досліджувати так звані «прості» факти, тобто ті, що не потребують спеціальних знань. Друга – полягає в тому, що суду слід враховувати процедурні гарантії, які мали місце при постановленні рішення суб'єктом управління: якщо заявник впродовж адміністративної процедури використовував гарантії, які відповідають правилам ст. 6, то це може обґрунтувати «полегшену» форму судового контролю. І, нарешті, третя полягає в тому, що суд зобов'язаний (а) вислухати всі доводи заявника, а також (б) переглянути всі факти, що займають центральне місце у його (заявника) справі [11].

Цікавою ілюстрацією дотримання подібних вимог є рішення у справі «Поточка та інші проти Польщі», яке, до речі, постановлене на 10 років раніше, ніж згадане вище рішення у справі проти Кіпру. Заявники від Польщі скаржилися на недотримання права на справедливий суд під час вирішення спору про правомірність управлінських актів, прийнятих щодо успадкованих ними земельних ділянок. Згідно із польським процесуальним законом сфера юрисдикції Верховного адміністративного суду, який розглядав цей конфлікт, була обмежена дослідженням питань права. Тим не менш цей суд був уповноважений скасовувати рішення нижчих судів повністю або в частині, якщо було встановлено, що процесуальні вимоги безсторонності не були виконані впродовж розгляду, результатом якого стало їх

(рішень) ухвалення. Аргументація Верховного адміністративного суду свідчила, що фактично він вивчив обґрунтованість справи. Навіть при тому, що суд міг обмежити досліджування справи встановленням того, що оспорювані рішення мають бути залишені у силі у зв'язку із процесуальними та матеріальними недоліками скарги заявників, він розглянув останню по суті, детально, не відмовляючись від встановлення фактів. Він виніс рішення, що було ретельно аргументовано, а доводи заявників повністю вивчені. Враховуюче викладене, ЄСПЛ констатував, що обсяг перегляду справи Верховним адміністративним судом був достатнім, щоб відповідати п. 1 ст. 6 Конвенції [12].

Отже, аналіз практики ЄСПЛ дозволяє стверджувати, що право на справедливі суд може бути реалізоване, якщо судом досліджено всі питання – і факту, і права. За іншого підходу може склестися ситуація, коли фактичні обставини, які були визначальними для розв'язання конфлікту, не зазнають належної перевірки. І це, за твердженням ЄСПЛ, вже саме по собі є порушенням п. 1 ст. 6 Конвенції [13]. Інакше кажучи, навіть якщо закон не уповноважує суд на вирішення питань факту, останні мають розглядатися задля того, щоб забезпечити достатній обсяг судового перегляду акта, прийнятого суб'єктом управління «на свій розсуд».

Доречно також згадати, що Комітет міністрів Ради Європи, звертаючись до практики ЄСПЛ, намагався окреслити оптимальні шляхи й засоби забезпечення ефективного контролю за адміністративними актами. У своїх рекомендаціях він торкнувся і проблеми визначення меж такого контролю.

Так, у Рекомендації щодо судового перегляду адміністративних актів Комітет міністрів наголосив, що всі адміністративні акти підлягають судовому перегляду, а суд повинен мати можливість розглянути всі питання права і фактичні обставини, які мають значення для представленої сторонами справи [14].

У тексті зазначеної Рекомендації не йдеться про особливості перегляду дискреційних актів. Але у роз'яснювальному коментарі до цієї Рекомендації відзначено, що відносно адміністративних актів, які є результатом реалізації дискреційного повноваження, хоча такі повноваження в принципі судовому перегляду не підлягають, суд може з'ясувати питання, чи вийшов відповідний адміністративний орган за дозволені межі, коли користувався такою свободою розсуду, і чи припустився яких-небудь очевидних помилок. За позицією Комітету міністрів, дискреційний акт може бути скасований судом, якщо, ухвалюючи його, адміністративний орган вийшов за межі своїх повноважень. При цьому суд має перевірити правильність застосування закону до фактів справи [15].

Пункт 9 Рекомендації стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень виглядає так:

«9. Акт, прийнятий/вжитий під час реалізації дискреційних повноважень, може бути перевірений на предмет законності судом або іншим незалежним органом.

Такий контроль не виключає можливості проведення попереднього контролю з боку адміністративного органу,

уповноваженого вирішувати як стосовно законності, так і по суті такого акту» [16].

У свою чергу, у роз'яснювальному коментарі, що був традиційно доданий до згаданої Рекомендації, зауважено, що наведене формулювання не нівелює можливості того, що суд, який контролює законність дискреційного адміністративного акта, може також контролювати суть такого акта. А положення абз. 2 п. 9 Рекомендації, який «прямо передбачає контроль як законності акта, так і його суті з боку правоможного адміністративного органу, не мають тлумачитися як такі, що виключають додатковий, подвійний контроль з боку суду чи іншого незалежного органу» [17].

IV. Судовий контроль щодо дискреційних адміністративних актів (українські реалії)

Українські суди під час розгляду справ про правомірність адміністративних актів, які можуть бути віднесені до дискреційних, мають зважати на положення ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), які зобов'язують оцінювати управлінський акт за певними критеріями. Зокрема, рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень мають бути перевірені з огляду на те, чи прийняті/вчинені вони: а) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; в) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення або вчинення дії; г) безсторонньо (неупере-

джено); д) добросовісно; є) розсудливо; ж) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; з) 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); і) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; к) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Вищий адміністративний суд України, у більшості справ будучи судом касаційним, тобто не уповноваженим досліджувати докази, розглядати питання про їх достовірність, а також встановлювати та визнавати обставини, що не були встановлені у рішеннях нижчих судів, повинен здійснити їх (обставин) правову оцінку, визначити, чи правильно застосовано щодо них юридичні норми. Останнє вимагає від нього в описовій частині рішення викласти фабулу справи, а у мотивувальній – відзначити, як слід вживати норми права для врегулювання конкретних відносин. Аргументація, подана у такий спосіб, дозволяє касаційному суду згідно із п. 9 ч. 1 ст. 223 КАС України скасувати рішення нижчих судів та ухвалити нове рішення.

Отже, можна констатувати, що національним законом створено належні умови задля того, щоб адміністративний суд будь-якої інстанції сприймався як інституція із «повним рівнем юрисдикції» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Іншим питанням, що тривалий час не втрачає актуальності, обговорюється і судьями, і науковцями, є питання щодо

формулювань, які може собі дозволити суд у резолютивній частині рішення, постановленого у справі про протиправність дискреційного адміністративного акта. Але очевидним для нас є те, що характер таких формулювань залежить від того, чи дійде суд висновку, що акт, підданий перевірці, ухвалений унаслідок реалізації саме дискреційних повноважень.

Для прикладу звернімося до двох ухвал, винесених за результатами розгляду касаційних скарг. В обох справах ішлося про оцінку правомірності актів щодо реєстрації певних фактів.

Перша справа була порушена у зв'язку зі зверненням фізичної особи із позовом до реєстраційної служби про визнання протиправним рішення про реєстрацію права власності на одну цілу частину магазину промислових товарів, його скасування та зобов'язання здійснити реєстрацію права власності позивача на 2/5 частини магазину. Рішенням суду першої інстанції, яке було залишено без змін апеляційним судом, позов задоволено: визнано протиправним та скасовано рішення про реєстрацію права власності на одну цілу частину магазину, а також зобов'язано відповідача здійснити реєстрацію права власності позивача на 2/5 частини магазину.

Касаційним судом рішення нижчих судів скасовано, а справу направлено на новий розгляд. Таку позицію обґрунтовано тим, що судами першої та апеляційної інстанцій не було досліджено всі докази, а отже, не з'ясовано всі фактичні обставини, що мали суттєве значення для вирішення даного спору.

Крім того, касаційний суд, посиляючись на згадану вище Рекомендацію стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, відзначив, що адміністративний суд не вправі перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесено до компетенції іншого державного органу; він не може втручатися у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень. За позицією Вищого адміністративного суду України, зобов'язання реєстраційної служби здійснити державну реєстрацію права власності позивача на 2/5 частини магазину є втручанням суду у дискреційні функції відповідача; останній мав би у своєму рішенні вказати на необхідність повторного розгляду службою заяви про реєстрацію права власності [18]. Таким чином, у даній справі касаційний суд, не наводячи належних аргументів, визнав дискреційними повноваження щодо прийняття рішення про реєстрацію певного факту і внаслідок цього вказав на неможливість розміщення у резолютивній частині судового рішення приписів, зобов'язуючих позивача вчиняти певні дії.

Іншу справу порушено за позовом, у якому висунуто вимоги визнати протиправним рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку і зобов'язати комісію здійснити реєстрацію випуску акцій. Постановою суду першої інстанції, залишеною без змін ухвалою апеляційного суду, позовні вимоги задоволено повністю: оспорюване рішення визнано протиправним, скасовано, а відповідача зобов'язано зареєструвати випуск цінних паперів.

Не погоджуючись із рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, відповідач подав касаційну скаргу, у якій просив скасувати ухвалені рішення та прийняти нову постанову про відмову у задоволенні позовних вимог. Крім іншого, у скарзі було зазначено, що своїм рішенням суд першої інстанції втрутився у дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень, що є порушенням закону.

Вищий адміністративний суд України відхилив зазначену скаргу. У своїй ухвалі він відреагував і на твердження відповідача щодо втручання у дискреційні повноваження. Зокрема, суд відзначив, що останніми є повноваження обирати у конкретній ситуації між альтернативами, кожна з яких є законною. Прикладом таких повноважень, за твердженням суду, є такі, які закріплені у законодавстві із застосуванням слова «може». У такому випадку суд не вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень обрати один із правомірних варіантів поведінки, оскільки який би варіант реалізації повноважень не обрав відповідач, кожен буде законним. Але, за позицією суду, у даній справі відповідач помилково вважає свої повноваження дискреційними, бо у разі настання визначених законодавством вимог, він (відповідач) зобов'язаний вчинити конкретні дії – прийняти рішення про реєстрацію випуску акцій. Підставою для відмови у прийнятті такого рішення можуть бути лише визначені законом обставини [19].

Аргументи, наведені Вищим адміністративним судом України в останньому із процитованих рішень, виглядають

надзвичайно переконливими. Дійсно, у даній ситуації відповідач не може діяти на власний розсуд. Він обмежений двома варіантами: прийняти рішення про реєстрацію або про відмову у реєстрації. Ці рішення протилежні за своєю суттю; ними категорично розв'язується порушене позивачем питання. Прийнятним для позивача може бути тільки позитивне рішення. Відмова у реєстрації обов'язково призведе до незадоволення з його боку. У такому випадку має сенс просити суд зобов'язати відповідача здійснити реєстрацію. Суд, у свою чергу, відповідно до п. 3 ч. 4 ст. 105 та п. 3 ч. 2 ст. 162 КАС України у разі встановлення порушення права позивача має ефективно його захистити, у тому числі шляхом зобов'язання відповідача вчинити дії, спрямовані на його (права) відновлення. Отже, у цій справі касаційний суд не визнав, що повноваження з реєстрації є дискреційними, а тому допустив використання у резолютивній частині судового рішення положень, якими відповідача зобов'язано вчинити конкретні дії.

V. Резюме

На завершення згадаємо надзвичайно цікаву, ґрунтовну роботу Е. Шмідта-Ассманна «Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права», в якій автор відзначав таке: «Розсуд не означає “свободи вибору”. Органи публічної адміністрації роблять вибір не вільно; як органи влади, що в усьому диригуються правом, вони повинні керуватись критеріями, закладеними в законі та

дорученому завданні, та самостійно зважувати ці масштаби у рамках своїх повноважень. Насамперед критерії являють собою цільові настанови, які впливають із програми відповідних законів... До них слід додати масштаби конституції, особливо основоположні права, принцип пропорційності та вимоги рівності, а також дедалі щільніші вимоги європейського права». Далі науковець зауважує, що і за межами цих юридичних критеріїв не починається сфера вільної доцільності, оскільки, за твердженням професора, розсуд – це адміністративна зважена оцінка (обґрунтування) правильності дій публічної адміністрації, завжди скерована метою закону [20, с. 239].

Таке розуміння сутності розсуду дозволило професору Е. Шмідту-Ассманну дійти висновку, що уповноваження адміністративних органів на прийняття остаточних рішень не виключають судовий контроль, однак звужують його інтенсивність [20, с. 253]. Вбачаємо, що цей висновок лише підтверджує відображену в рішеннях ЄСПЛ позицію стосовно необхідності здійснення судом повноцінної перевірки будь-якого адміністративного акта, у тому числі дискреційного. Очевидно, що про ступінь інтенсивності подібної перевірки свідчать формулювання резолютивної частини судового рішення: суд може скерувати суб'єкта влади на дію, яка за законом не є наслідком реалізації дискреційного повноваження; і навпаки – суд не має права зобов'язувати суб'єкта влади вчиняти дію, яку за законом останній здійснює «на свій розсуд».

Список використаних джерел

1. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 лип. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року : офіц. пер. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 32. – Ст. 2371.
3. The European Court's of Human Rights judgment, October 22, 1984, on the case of Sramek v. the Austria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>.
4. The European Court's of Human Rights judgment, November 30, 1987, on the case of H. v. Belgium [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>.
5. The European Court's of Human Rights judgment, October 23, 1985, on the case of Benthem v. the Netherlands [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57436>.
6. The European Court's of Human Rights judgment, May 20, 1998, on the case of Gautrin and others v. France [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58166>.
7. The European Court's of Human Rights judgment, April 19, 1994, on the case of Van de Hurk v. the Netherlands [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57878>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січ. 2013 р. // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 89. – Ст. 3307.
9. The European Court's of Human Rights judgment, September 17, 1996, on the case of Terra Woning en B. V. v. the Netherlands [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.
10. The European Court's of Human Rights judgment, June 28, 1990, on the case of Obermeier v. Austria [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>.
11. The European Court's of Human Rights judgment, July 21, 2011, on the case of Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766>.
12. The European Court's of Human Rights judgment, October 4, 2001, on the case of Potocka and others v. Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59703>.
13. The European Court's of Human Rights judgment, September 17, 1996, on the case of Terra Woning en B. V. v. the Netherlands [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.
14. Рекомендація REC (2004)20 щодо судового перегляду адміністративних актів : прийнята Ком. міністрів Ради Європи 15 груд. 2004 р. // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 552–555.
15. Роз'яснювальний коментар до Рекомендації REC (2004)20 щодо судового перегляду адміністративних актів (прийнята Ком. міністрів Ради Європи 15 груд. 2004 р.) // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 556–575.
16. Рекомендація № R(80)2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень : прийнята Ком. міністрів Ради Європи 11 берез. 1980 р. // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 438–441.
17. Роз'яснювальний коментар до Рекомендації № R (80)2 стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята Ком. міністрів Ради Європи 11 берез. 1980 р.) // Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – С. 441–451.
18. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 лют. 2016 р. № 55870533 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55870533>.
19. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17 груд. 2015 р. № 54597702 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54597702>.

20. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов] ; відп. ред. О. Сирод. – [2-ге вид., перероблене та допов.]. – К. : К. І. С., 2009. – 552 с.

References

1. Pro ratyfikatsiiu Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod 1950 roku, Pershoho protokolu ta protokoliv №2, 4, 7 ta 11 do Konventsii : Zakon Ukrainy vid 17 lyp. 1997 r. // Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy. – 1997. – №40. – St. 263.
2. Oficial'nyy perevod teksta Konvencii o zashchite prav cheloveka i osnovopolozhnykh svobod 1950 goda sm.: Ofic. visn. Ukrainy. – 2006. – №32. – St. 2371.
3. The European Court's of Human Rights judgment, October 22, 1984, on the case of Sramek v. the Austria. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>.
4. The European Court's of Human Rights judgment, November 30, 1987, on the case of H. v. Belgium. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>.
5. The European Court's of Human Rights judgment, October 23, 1985, on the case of Bentem v. the Netherlands. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57436>.
6. The European Court's of Human Rights judgment, May 20, 1998, on the case of Gautrin and others v. France. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58166>.
7. The European Court's of Human Rights judgment, April 19, 1994, on the case of Van de Hurk v. the Netherlands. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57878>.
8. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravi «Oleksandr Volkov proty Ukrainy» vid 9 sich. 2013 r. // Ofits. visn. Ukrainy. – 2013. – №89. – St. 3307.
9. The European Court's of Human Rights judgment, September 17, 1996, on the case of Terra Woning en B. V. v. the Netherlands. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.
10. The European Court's of Human Rights judgment, June 28, 1990, on the case of Obermeier v. Austria. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>.
11. The European Court's of Human Rights judgment, July 21, 2011, on the case of Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105766>.
12. The European Court's of Human Rights judgment, October 4, 2001, on the case of Potocka and others v. Poland. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59703>.
13. The European Court's of Human Rights judgment, September 17, 1996, on the case of Terra Woning en B. V. v. the Netherlands. Available at: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58082>.
14. Rekomendatsiia RES (2004)20 shchodo sudovoho perehliadu administratyvnykh aktiv : pryiniata Kom. ministriv Rady Yevropy 15 hrud. 2004 r. // Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava : navch. posib. / za zah. red. R. O. Kuibidy, V. I. Shyshkina. – K. : Staryi svit, 2006. – S. 552–555.
15. Roz'iasniuvalnyi komentar do Rekomendatsiia RES (2004)20 shchodo sudovoho pereh-liadu administratyvnykh aktiv (pryiniata Komitetom ministriv Rady Yevropy 15 hrud. 2004 r.) // Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava : navch. posib. / za zah. red. R. O. Kuibidy, V. I. Shyshkina. – K. : Staryi svit, 2006. – S. 556–575.
16. Rekomendatsiia №R (80) 2 stosovno realizatsii administratyvnymy orhanamy vlady dyskretsiiynykh povnovazhen : pryiniata Kom. ministriv Rady Yevropy 11 berez. 1980 r. // Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava : navch. posib. / za zah. red. R. O. Kuibidy, V. I. Shyshkina. – K. : Staryi svit, 2006. – S. 441–451.
17. Roz'iasniuvalnyi komentar do Rekomendatsii №R (80) 2 stosovno realizatsii adminis-tratyvnymy orhanamy vlady dyskretsiiynykh povnovazhen (pryiniata Komitetom ministriv Rady Yevropy 11 berez. 1980 r.) // Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava : navch. posib. / za zah. red. R. O. Kuibidy, V. I. Shyshkina. – K. : Staryi svit, 2006. – S. 441–451.
18. Ukhvala Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 11 liut. 2016 r., №55870533 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55870533>.
19. Ukhvala Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy vid 17 hrud. 2015 r., №54597702 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54597702>.

20. Schmidt-Assmann E. Zahalne administratyvne pravo yak ideia vrehuliuvannia: osnovni zasady ta zavdannia systematyky administratyvnoho prava / Eberhard Schmidt-Assmann; [per. z nim. H. Ryzhkov, I. Soiko, A. Bakanov]; vidp. red. O. Syroid. – [2-he vyd., pereroblene ta dopo-vnene]. – K. : «K. I. S.», 2009. – 552 s.

Писаренко Н. Б., кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков

e-mail: n.pysarenko@ukr.net

ORCID 0000-0003-2159-5459

Пределы судебного контроля

в отношении дискреционных административных актов:

практика Европейского суда по правам человека и украинские реалии

Сделана попытка обозначить пределы контроля, осуществляемого судом в отношении дискреционных административных актов. Анализ решений Европейского суда по правам человека позволил выделить критерии достаточности судебного пересмотра таких актов. Изучение практики украинских судов привело к выводу о том, что при разрешении исков о правомерности актов, принятых административными органами «на своё усмотрение», суды рассматривают и вопросы права, и вопросы факта. Однако при формулировании резолютивной части решений они вправе «направить» субъекта власти на совершение лишь того действия, которое не является результатом реализации дискреционного полномочия; и наоборот – суды не могут возлагать обязанность совершить действие, которое по закону административный орган осуществляет «на свое усмотрение».

Ключевые слова: административный акт, дискреционные полномочия, судебный контроль.

Pysarenko N. B., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law Department of the Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv

e-mail: n.pysarenko@ukr.net

ORCID 0000-0003-2159-5459

The Limits of Judicial Review With Regard to the Discretionary Administrative Acts: the Practice of the European Court of Human Rights and Ukrainian Realis

In this article it was attempted to identify the judicial review limits with regard to discretionary administrative acts. Analysis of the European Human Rights Court decisions allowed to identify the criteria sufficiency of reviewing such acts by the court. The study of Ukrainian courts practice led to the conclusion that, in the resolution of claims on the legality of acts adopted by the administrative authorities «at its discretion», the courts consider both issues of law and issues of fact. However, while formulating the operative part of its judgment, the courts have the right to «direct» the subject of power to commit only the action that is not the result of the implementation of discretionary power; and vice versa – they cannot be obliged to perform an act which administrative authority provides «at its discretion» according to the law

Key words: an administrative act, the discretionary powers, judicial review.