

УДК 342.922:351.71

МЕЖІ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ВІДНОСИНАХ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА: ТЕНДЕНЦІЇ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Наталія ЗАДИРАКА,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АНОТАЦІЯ

З позицій «триступеневого тесту» позитивну динаміку відносин щодо використання публічного майна можна досягти через належне нормативно-правове забезпечення. Запропоновано підтримувати соціально відповідальну поведінку уповноважених осіб; гарантувати прозорість і відкритість, дотримуватися верховенства права в діяльності публічної адміністрації; створити організаційно-економічні умови відносин з урахуванням принципів соціальної відповідальності з метою активізації соціально-партнерського формату взаємодії та співпраці під час використання публічного майна.

Ключові слова: публічний інтерес, адміністративна юстиція, Європейський суд із прав людини, «триступеневий тест», легітимна мета, законність, пропорційність, «чиста теорія».

BOUNDARIES FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN RELATIONSHIP TO USE OF PUBLIC PROPERTY: TENDENCIES OF JUDICIAL PRACTICE

Nataliia ZADYRAKA,
Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Administrative Law Department
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The standpoint of the “three-step test”, the positive dynamics of relations on the use of public property could be achieved through legal support. It has been proposed to support socially responsible behaviour of authorized persons; to guarantee transparency and openness, to adhere to the rule of law in the activities of public administration; to create organizational and economic conditions of relations taking into account the principles of social responsibility in order to activate the social partnership format of interaction and cooperation during the use of public property.

Key words: public interest, administrative justice, European Court of Human Rights, “three-step test”, legitimate aim, rule of law, proportionality, “pure theory”.

Постановка проблеми. Для забезпечення законності відносин щодо використання публічного майна важливо застосовувати оптимальну модель адміністративної юстиції, що узгоджується з публічним інтересом. Історіографія відносин зі становлення органів адміністративної юстиції та формування інституту публічного майна, а також подібність правових систем із країнами континентального права зумовили засадничі характеристики функціонування української моделі адміністративної юстиції. Хоча українська модель адміністративної юстиції базується на підходах континентальної моделі, запропоновано на національному рівні встановити оптимальну модель адміністративної юстиції для розв’язання юрисдикційних і позаюрисдикційних спорів щодо публічного майна з урахуванням глобалізаційних змін у відносинах щодо публічного майна. Така модель має відповідати іноземним підходам щодо уніфікації та стандартизації процедур, більш ґрунтовному й оперативному здійсненню проваджень в адміністративному чи судовому порядку.

Актуальність теми дослідження. Реалізуючи правовий режим публічного майна з позицій наднаціонального і національного права, потрібно зважати на легітимність і пропорційність обмежень, що можуть бути встановлені. Українські реалії конфліктів у відносинах щодо публічного майна зумовлюють необхідність звернення до органів

адміністративної юстиції. Такі спори стосуються, насамперед, публічно-правових компетенційних характеристик і спільних юрисдикційних ознак.

Стан дослідження. Межі відповідальності суб’єктів публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна досліджували М.С. Демкова, С.С. Коба, І.О. Лавриненко, Г.Г. Лохан, Р.В. Миронюк, І.В. Паламарчук, В.М. Пишида, Н.П. Свиридюк, І.А. Сердюк, Д.Я. Український та інші науковці.

Метою та завданням статті є розкриття впливу практики Європейського суду з прав людини на встановлення меж діяльності публічної адміністрації у відносинах щодо використання публічного майна.

Виклад основного матеріалу дослідження. «Триступеневий тест» щодо використання публічного майна реалізується згідно з принципами законності, легітимної мети в інтересах демократичного суспільства та пропорційності (справедливого балансу інтересів). Вкрай важливо зважати на легітимність і пропорційність обмежень під час реалізації правового режиму публічного майна як із позицій наднаціонального, так і національного права. Супутнім правозастосовним і методологічним орієнтиром є положення «чистої теорії» Г. Кельзена. Зокрема, йдеться про сприйняття національних правових систем і міжнародного права як єдиного цілого, ієрархічної системи, яка сходить до так

званої Grundnorm [24]. Зasadничим фактором легітимності є категорія демократії [22, с. 45]. Тобто ми маємо на увазі доцільність встановлення та забезпечення демократичного виміру реалізації правового режиму публічного майна. З цього приводу прийнятним є критерій демократичності режиму за аналогією до концепції демократичних *cour d'état*. Наприклад, Озан О. Варол сформулював критерії, що стосуються легітимності влади загалом, а також компромісного характеру взаємодії між учасниками відносин, «трансферу» влади [26, с. 297].

З огляду на викладене пропонуємо орієнтуватися на «чисте» розуміння правового режиму через абстрагованість, виключення та відмежування від морально-етичних, психологічних, соціологічних та інших елементів відносин щодо використання публічного майна. Як пояснює Г. Кельзен, держава як нормативна система може бути лише позитивним правопорядком [23, с. 17]. Ефективність є умовою чинності права за умови припущення, що «позаду» права повинна бути сила, яка його втілює [25, с. 467]. Тому поняття «право» і «закон» є тотожними для встановлення змісту юридичних норм як норм повинності згідно з критеріями чинності та дієвості [5, с. 29–30]. Дієвість характеризує правовий режим публічного майна за умови застосування відповідних юридичних норм щодо фактичного використання публічного майна, яке цим нормам відповідає. Чинність пов'язана з фактичною реалізацією правового режиму. Водночас цей правовий режим є об'єктивно чинним, коли використання публічного майна, яке він встановлює, фактично хоча б частково відповідає режимним характеристикам публічного майна.

Згідно з § 37 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Carmel Saliba v. Malta» будь-яке втручання суб'єкта публічної адміністрації в право на мирне володіння майном має бути законним [11], зокрема, у разі незаконного втручання в майнові права власника [14]. Наприклад, у справі «Belvedere Alberghiera проти Італії» Європейський суд із прав людини встановив незаконність відмови в поверненні землі за обставин справи. Зокрема, земля заявника була експропрійована з метою будівництва дороги. Згодом компетентний суд скасував рішення про експропріацію, оголосивши його незаконним. Однак, як тільки заявник звернувся з вимогою про повернення землі, то запит було відхилено. Отже, національні органи судової влади дійшли протиправного висновку, що передача власності органу влади стала незворотною [9].

Для забезпечення законності відносин щодо використання публічного майна важливо застосовувати оптимальну модель адміністративної юстиції, що узгоджується з публічним інтересом. Як пояснюють І. Богомазова та В. Стефанюк, правовий захист із метою забезпечення реалізації прав і свобод людини має здійснюватися незалежним та авторитетним органом. Як правило, у відносинах із владою таким суб'єктом є орган судової влади, оскільки такий суб'єкт здатен вплинути на реалізацію відповідальності публічної адміністрації за свою діяльність [2, с. 3, 20].

Водночас у різних країнах світу моделі адміністративної юстиції охоплюють не лише суди, тобто різняться залежно від національних особливостей державного устрою, а також форми, організації та порядку здійснення контролю за публічною адміністрацією, правовою основою та ефективністю заходів тощо [19, с. 102, 3]. Порівняння відповідного іноземного досвіду показує, що іноземні моделі побудови й організації адміністративної юстиції мають типові ознаки з урахуванням чинної правової сім'ї. Наприклад, можна виокремити континентальну й англо-американську базові моделі адміністративної юстиції. Натомість похідні поточні моделі адміністративної юстиції впроваджуються переважно в кожній конкретній країні, тобто мають специ-

фіку за національним критерієм щодо форм життєдіяльності держави та суспільства.

Історіографія відносин зі становлення органів адміністративної юстиції та формування інституту публічного майна, а також подібність правових систем із країнами континентального права зумовили засадничі характеристики функціонування української моделі адміністративної юстиції. Відповідно, хоча українська модель адміністративної юстиції базується на підходах континентальної моделі, важливо на національному рівні встановити оптимальну модель адміністративної юстиції для розв'язання юрисдикційних і позаюрисдикційних спорів щодо публічного майна з урахуванням глобалізаційних змін у відносинах щодо публічного майна. Це важливо, оскільки нині простежується тенденція щодо транскордонного формату використання такого майна. Конфлікти на практиці можуть не лише європейського стосуватися рівня, але й охоплювати відносини з країнами англо-американської правової сім'ї. Як наслідок, на національному рівні модель адміністративної юстиції має відповідати іноземним підходам за двома рамковими моделями адміністративної юстиції, що сприятиме уніфікації та стандартизації процедур, більш ґрунтовному й оперативному здійсненню проваджень в адміністративному чи судовому порядку.

Вважаємо доцільним зробити акцент на національних реаліях конфліктів у відносинах щодо публічного майна, які зумовлюють необхідність звернення до органів адміністративної юстиції. Такі спори стосуються, насамперед, публічно-правових компетенційних характеристик і спільних юрисдикційних ознак, зокрема, щодо відносин публічної служби, трудових, земельних, господарських правовідносин. З цього приводу В.Б. Пчелін вказує на подібність різновидів континентальної моделі адміністративної юстиції щодо розв'язання публічно-правових спорів, а саме – Трибуналу конфліктів у Франції, інституційні характеристики функціонування якого можна запровадити на національному рівні в діяльності подібних правових органів [8, с. 57]. Очевидно, що в разі відсутності таких інституцій доцільним є їх створення. Натомість чинна модель соціального діалогу в Україні дає змогу розширити компетенцію Національної тристоронньої соціально-економічної ради щодо розв'язання зазначених спорів щодо публічного майна в адміністративному порядку.

Що ж до здійснення адміністративного судочинства, то конфлікти у відносинах щодо публічного майна з огляду на їхню комплексну природу також можуть характеризуватися юрисдикційною неоднорідністю. У відносинах щодо публічного майна нерідко виникають юрисдикційні та позаюрисдикційні спори з огляду на нормативну невизначеність ознак цих відносин і відсутність чітких меж використання майна, встановлених законом. Переважну компетенцію щодо розгляду таких справ мають адміністративні суди. Передусім ідеться про спори щодо набуття, переходу, припинення права власності (користування) публічним майном; публічного управління в галузі реалізації правового режиму (встановлення меж адміністративно-територіальних утворень, розподілу і перерозподілу природних ресурсів; ведення державного земельного кадастру; моніторингу, контролю за використанням, відтворенням та охороною природних об'єктів тощо); правового забезпечення охорони публічного майна (від несприятливих природних і техногенних процесів, під час консервації земель та ін.); виділення коштів бюджету на відновлення погіршеного стану природних ресурсів як публічного майна; притягнення до юридичної відповідальності за порушення законодавства тощо. Звідси, зважаючи на інституціональний вимір і режимні характеристики публічного майна, важливо забезпечувати єдність судової практики та формулю-

вати уніфіковані правові позиції щодо юрисдикції відносно сфери його використання.

Зasadничим орієнтиром встановлення легітимності мети використання публічного майна є категорія «суспільний інтерес». Наприклад, у справі «Former King of Greece та інші проти Греції» Європейський суд із прав людини встановив такі обставини справи. Заявники, члени королівської сім'ї стверджували, що законодавчий захід позбавив їх власності на деякі землі в Греції. Уряд стверджував, що законні інтереси держави полягають у необхідності захисту лісів і археологічних об'єктів у межах зазначених маєтків. Додатковим аргументом було те, що оскаржуване законодавство пов'язане з великим суспільним інтересом у збереженні конституційного статусу країни як республіки. Європейський суд із прав людини зазначив, що не було жодних доказів, які підтверджують аргумент Уряду щодо необхідності захисту лісів або археологічних об'єктів. З іншого боку, з огляду на те, що спірний закон був прийнятий майже через 20 років після того, як Греція стала республікою, державі необхідно регламентувати чіткий набір перешкод для її статусу [12].

Принцип легітимної мети пов'язаний із необхідністю врахування інтересів, зокрема, щодо контролю за використанням майна відповідно до загальних інтересів. У § 111 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Beveler v Italy» закріплено правову позицію про межі втручання у права на підставі законної мети та цілей обмежень, для яких вони встановлені [10]. Йдеться про необхідність юридичної кваліфікації цілей для встановлення меж використання публічного майна відповідно до закону в кожній конкретній справі. Фактично та юридично учасники відносин із використання публічного майна наділені свободою розсуду для вирішення, яка мета є законною.

Публічний інтерес як критерій віднесення спорів у сфері реалізації правового режиму публічного майна до судової адміністративної юрисдикції постає як мотиваційне становище й об'єктивне вольове ставлення особи, групи індивідів, суспільства в загалом (соціальних суб'єктів, які беруть участь у різних суспільних відносинах і взаємодіють з іншими особами) до явищ і предметів навколишньої дійсності, що не залежать від волі суб'єкта (-ів), джерелом яких є об'єктивно присутні соціальні потреби та шляхи їх задоволення, так, щоб зробити можливим реальне використання предмета [4, с. 152].

У різних науках, зокрема в правовій, можна класифікувати це поняття на види відповідно до різних підстав. Зокрема, за сферою дії інтереси поділяють на матеріальні (економічні), політичні та духовні. Такий поділ можна застосувати й до поняття публічного інтересу. Матеріальні інтереси пов'язані з виробництвом, розподілом і використанням матеріальних благ, політичні – лежать у сфері державної влади, а духовні – пов'язані з духовними цінностями, продуктами духовного мистецтва [6, с. 96]. Публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей: суб'єктом (носієм) є соціум як органічне ціле, де найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси); відбувається врахування базових потреб людей, переважно зумовлених необхідністю соціального розвитку; поєднаним моментом є наявність, ззовні життєво важливих для всього суспільства потреби [7, с. 114].

Обсяг поняття публічного інтересу на різних історичних етапах був неоднаковим. У докласичних науках публічне тлумачилося як загальний інтерес, що є ширшим за приватний, пов'язаний із конкретною особою. У період модерну йшлося про існування публічного інтересу в публічному праві або в системі права загалом. Нині публічне право спрямовано на врегулювання відносин,

що виникають між державою й окремими особами щодо здійснення повноважень суб'єктами публічної адміністрації [1, с. 74]. У новітній період на теренах країн пострадянського простору публічний інтерес, насамперед, отожднюється з державним, але охоплює також спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об'єднань (зокрема, територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання й самоуправління [95, с. 32]. На сучасному етапі публічний інтерес у державно-суспільному та територіальному вимірах в аспекті реалізації правового режиму публічного майна, насамперед, стосується політичних і матеріальних інтересів.

Інтереси особи, яка постраждала внаслідок втручання в права на майно, повинні узгоджуватися з інтересами ширшої громадськості. Втручання не повинно накладати надмірне або непропорційне навантаження на особу [18]. По суті, має існувати баланс між публічними та приватними інтересами для унеможливлення довільного втручання, що не відповідає закону. При цьому у справі «Jahn та інші проти Німеччини» Європейський суд із прав людини однозначно роз'яснив, що виняткові обставини, як, наприклад, унікальний контекст воз'єднання Німеччини, можуть виправдати відсутність будь-якої компенсації суб'єктам приватного права внаслідок втручання в їхні права на майно [15].

Прикладом може бути справа «Pressos Compania Naviera SA проти Бельгії», згідно з фактичними обставинами якої низка судновласників, чії кораблі брали участь у зіткненнях у територіальних водах Бельгії, подали позови про відшкодування з приводу недбалості держави. Згодом держава ухвалила законодавство про відмову від права на компенсацію такого збитку і зворотним чином «послабила» вимоги судновласників. Відповідно, вилучення майна (у цьому випадку вимоги) без будь-якої компенсації може бути виправданим лише за визначених обставин. У цій справі законодавство з ретроспективним ефектом за метою та наслідком позбавлення заявників своїх вимог було визнано невідповідним принципу справедливого балансу [16].

Іншим прикладом є справа «Hentrich проти Франції», у якій заявник придбав землю, на якій згодом державна влада захотіла здійснити своє переважне право. Держава стверджувала, що суспільний інтерес у цій справі полягає в запобіганні ухиленню від сплати податків [13]. Європейський суд із прав людини зробив висновок, що вилучення державою може бути передбачуваним, як довільним, так і вибірковим. За наведених обставин справи заявник зазнав індивідуального та надмірного тягара, який міг би бути законним, тільки якщо б йому було відмовлено в ефективному оскарженні заходу, вжитого проти нього ж. Тому був порушений справедливий баланс, який необхідно досягти між захистом права власності та вимогами публічного інтересу [13].

Пропорційність обмежень для здійснення публічного управління під час реалізації правового режиму публічного майна виявляється в дотриманні вимог статті 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [17]. Відповідно, ключовим обмежувальним чинником здійснення публічного управління під час реалізації правового режиму публічного майна має бути принцип справедливого балансу.

Висновки. Отже, з позицій «триступеневого тесту» позитивну динаміку відносин щодо використання публічного майна можна досягти через нормативно-правове забезпечення, що узгоджується з поточними соціально-економічними реаліями, які впливають на вибір методик оцінки економічної ефективності соціальних інвестицій у відносинах щодо використання публічного майна,

а також відповідних інструментів діяльності публічної адміністрації, зокрема, фінансово-правової, організаційно-економічної, кадрової та інформаційно-аналітичної природи. Зокрема, це дасть змогу: підтримувати соціально відповідальну поведінку уповноважених осіб; гарантувати прозорість і відкритість, дотримуватися верховенства права в діяльності публічної адміністрації; створити організаційно-економічні умови відносин з урахуванням принципів соціальної відповідальності з метою активізації соціально-партнерського формату взаємодії та співпраці під час використання публічного майна.

Список використаної літератури:

1. Банчук О.А. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність. Київ : Конус-Ю, 2008. 184 с.
2. Богомазова И.А. Исторические аспекты становления и развития института подсудности в административном судопроизводстве Украины (IX–XVIII вв.). *Закон и жизнь*. 2014. № 8/2. С. 11–15.
3. Винокурова І.М. Організаційні моделі адміністративної юстиції. *Вісник Академії прокуратури України*. 2010. № 2. С. 102–107.
4. Задирака Н.Ю., Барікова А.А. Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів між господарськими та адміністративними судами. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1 (7). С. 148–156.
5. Ковтонюк А.М. Ганс Кельзен і його чиста теорія права. *Університетські наукові записки*. 2007. № 1. С. 28–32.
6. Кряжнов А.В. Публічний інтерес: поняття, види і заштита. *Государство и право*. 1999. № 10. С. 91–99.
7. Перепелиця М.О. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 112–119.
8. Пчелін В.Б. Сучасні моделі адміністративної юстиції зарубіжних країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 1(2). С. 54–57 (Серія : Юридичні науки).
9. Справа «Belvedere Alberghiera S.r.l. v. Italy» : Рішення Європейського суду з прав людини від 30 жовтня 2003 р. № 31524/96. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58834> (дата звернення: 08.03.2019).
10. Справа «Beyeler v. Italy» : Рішення Європейського суду з прав людини від 5 січня 2000 р. № 33202/96. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58832> (дата звернення: 08.03.2019).
11. Справа «Carmel Saliba v. Malta» : Рішення Європейського суду з прав людини від 29 листопада 2016 р. № 24221/13. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169057> (дата звернення: 08.03.2019).
12. Справа «Former King of Greece and Others v. Greece» : Рішення Європейського суду з прав людини від 23 листопада 2000 р. № 25701/94. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59051> (дата звернення: 08.03.2019).
13. Справа «Hentrich v. France» : Рішення Європейського суду з прав людини від 22 вересня 1994 р. № 13616/88. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57903> (дата звернення: 08.03.2019).
14. Справа «Iatridis v. Greece» : Рішення Європейського суду з прав людини від 25 березня 1999 р. № 31107/96. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58227> (дата звернення: 08.03.2019).
15. Справа «Jahn and Others v. Germany» : Рішення Європейського суду з прав людини від 30 червня 2005 р. № 46720/99, 72203/01, 72552/01. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69560> (дата звернення: 08.03.2019).
16. Справа «Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium» : Рішення Європейського суду з прав людини від 20 листопада 1995 р. № 17849/91. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58056> (дата звернення: 08.03.2019).
17. Справа «Scollo v. Italy» : Рішення Європейського суду з прав людини від 28 вересня 1995 р. № 19133/91. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57936> (дата звернення: 08.03.2019).
18. Справа «Valkov and Others v. Bulgaria» : Рішення Європейського суду з прав людини від 25 жовтня 2011 р. № 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05, 2041/05. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-107157> (дата звернення: 08.03.2019).
19. Старілов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. 304 с.
20. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія. Харків : Консум, 2003. 464 с.
21. Тихоміров Ю.А. Публічне право: учеб. Москва : БЕК, 1995. 496 с.
22. D'Aspermont J. Responsibility for Coups d'Etat in International Law. *Tulane Journal of International and Comparative Law*. 2010. № 18. P. 451–477.
23. Kelsen H. Allgemeine Staatslehre (1925). Wein : Österreichische Staatsdruckerei, 1993. XVI. 433 p.
24. Kelsen H. General Theory of Law and State. Harvard : Harvard University Press, 2009. 516 p.
25. Kelsen H. Was ist juristischer Positivismus? *Juristenzeitung*. 1965. P. 465–469.
26. Varol O.O. The Democratic Coup d'Etat. *Harvard International Law Journal*. 2012. № 53. P. 292–356.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Задирака Наталія Юрївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Zadyraka Natalia Yuriivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Administrative Law Department of Taras Shevchenko National University of Kyiv

zadyraka@ukr.net