

ЩАВІНСЬКИЙ В. Р.,
кандидат юридичних наук,
заступник голови суду
(Київський окружний адміністративний суд)

УДК 342.92

ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПРОБЛЕМИ ПРІОРИТЕТНОСТІ

Статтю присвячено дослідженню проблематики інтересів держави і суспільства в адміністративному судочинстві. Зазначається, що інтереси держави також складають самостійний напрям теоретичного дослідження у рамках адміністративно-правової науки. Акцентується увага на тій обставині, що публічний інтерес значною мірою визначає зміст і спрямованість дій органів публічної адміністрації.

Ключові слова: *інтереси держави, адміністративне судочинство, публічні інтереси, суб'єкти владних повноважень.*

Статья посвящена исследованию проблематики интересов государства и общества в административном судопроизводстве. Отмечается, что интересы государства также составляют самостоятельное направление теоретического исследования в рамках административно-правовой науки. Акцентируется внимание на том обстоятельстве, что публичный интерес в значительной степени определяет содержание и направленность действий органов публичной администрации.

Ключевые слова: *интересы государства, административное судопроизводство, публичные интересы, субъекты властных полномочий.*

The article is devoted to study of problems of interests of state and society in administrative proceedings. It is noted that state's interests also constitute an independent branch of theoretical research within framework of administrative-legal science. The article focuses on fact that public interest largely determines content and direction of actions of bodies of public administration.

Key words: *interests of state, administrative proceedings, public interest, public authorities.*

Вступ. Станом на сьогодні особливою актуальністю характеризуються питання теоретико-методологічного забезпечення адміністративного судочинства. З 2005 року, з часу появи в Україні ключового документа, який регламентує здійснення вказаного виду судочинства – Кодекса адміністративного судочинства України, непоодинокими були питання проблемного характеру застосування низки його положень. Низка такого роду питань пов'язана із системотвірним сприйняттям завдань та призначення адміністративного судочинства. Зазвичай даний вид судочинства сприймається як дієвий спосіб захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у взаєминах із владою, із суб'єктами владних повноважень. Проте це не єдиний напрям діяльності адміністративних судів. Вони вирішують проблеми і іншого ґатунку, в основі яких знаходиться інтерес держави, який також у деяких випадках потребує захисту.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз проблем інтересів держави та суспільства в адміністративному судочинстві.



Результати дослідження. У контексті попередньо сказаного варто привести зміст статті 50 КАСУ («Сторони»), де зазначається, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) в інших випадках, встановлених законом.

За слушною думкою С. Стеценка, не лише традиційні для адміністративної юстиції справи «людина проти держави» складають масив адміністративного судочинства. У контексті процесу оновлення предмета адміністративного права зазначається, що наразі модернізується розуміння адміністративної юстиції, як одного із важливих складових предмета даної галузі права [1, с. 25]. Від себе додамо: у держави теж є свої інтереси, які за певною мірою умовності можна вважати сукупним інтересом державних інституцій, органів публічної адміністрації. У цьому зв'язку варто погодитись із Ю. Георгієвським, який зазначає, що «одним із визначальних чинників забезпечення системності процесу конституційної модернізації в Україні виступає необхідність взаємної конвергенції європейських стандартів функціонування органів публічної влади на засадах децентралізації по основних напрямках життєдіяльності територіальної громади. Під впливом економіко-соціальних, а зрештою, і політичних обставин складаються (встановлюються, перерозподіляються, відмінюються) державно-владні або самоврядні повноваження, які є засобом реалізації визначених Конституцією та законами України функцій (питань відання, напрямків, підвідомчих сфер) щодо учасників суспільних відносин» [2, с. 104].

В. Перепелюк, аналізуючи у своїй статті передачу спорів «державна проти особи» до підвідомчості публічної адміністрації в якості одного зі способів розвантаження адміністративних судів, стверджує, що можна запропонувати такі шляхи звільнення адміністративних судів від виконання невластивої для них функції розгляду позовів «публічна адміністрація проти особи»:

- 1) справи про застосування санкцій за правопорушення у сфері управління (зокрема, за неподання звітності, за провадження діяльності без ліцензії) варто повернути до підвідомчості органів публічної адміністрації;
- 2) справи про застосування кримінальних за своїм характером санкцій за правопорушення, які за своїм змістом не є управлінськими, слід передати до судів кримінальної юрисдикції;
- 3) справи про примушування особи до виконання публічно-правового обов'язку, не виконаного нею добровільно, необхідно передати органам публічної адміністрації [3, с. 61].

У свою чергу, Р. Проскурняк, навпаки, зазначає, що конституційне закріплення права судового контролю у сфері діяльності державної влади викликає помітне зростання кількості звернень громадян до суду за захистом прав і свобод. Громадяни, маючи досвід спілкування з адміністративними органами, переконалися в тому, що надійно захистити свої права й законні інтереси від правового свавілля цих органів, їх посадових та службових осіб вони можуть саме у судовому порядку [4, с. 51]. Наша позиція полягає в тому, що такого роду новації (перерозподіл розгляду частини справ на користь органів публічної адміністрації) мають право на існування, проте використання терміносполучення «невластива функція розгляду позовів публічної адміністрації проти особи» стосовно адміністративних судів, як ми вже зазначали, не має під собою ґрунтовних підстав. Такого роду справи можуть і повинні розглядатись у системі адміністративної юстиції. Крім того, механічне перенесення певної категорії справ до підвідомчості органів публічної адміністрації не завжди може мати позитивний ефект. Для цього, окрім наукових пропозицій, подальшого внесення змін до чинного



законодавства повинні бути розроблені механізми їх впровадження у практичну діяльність органів публічної адміністрації, проведені певні організаційно-правові заходи, навчання відповідних працівників, що відповідатимуть за цю ділянку роботи. До того ж, необхідно попередньо опрацювати питання стосовно ефективності саме такого способу вирішення публічно-правових спорів, оскільки у подальшому відповідно до вимог чинного законодавства у сторони, яку не влаштовує рішення органу публічної адміністрації, безумовно залишається право на звернення до суду. І тут уже, фактично кажучи, інтереси держави та особи не співпадають, оскільки держава зацікавлена у тому, щоб публічно-правовий спір вирішувався у максимально короткі терміни часу в мінімально можливій задіяності державних інституцій. Натомість особа очікує прийнятного для себе варіанту вирішення проблеми і користується всіма наданими для цього правовими можливостями.

Ключове у даному сенсі питання – які ж інтереси переважною мірою захищає адміністративний суд при здійсненні правосуддя? Ми це питання розглянемо у доктринальному вимірі. Здавалося б, відповідь на це чітко надана у чинному законодавстві. Зокрема, Конституція України у статті 129 стверджує, що судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються лише закону. Водночас основними засадами судочинства, серед інших, є:

- 1) законність;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 4) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 5) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;
- 6) обов'язковість рішень суду [5]. Проте не все так однозначно з позицій науково-експертного сприйняття вказаного питання.

«І все-таки слід визнати, що адміністративний суд, незважаючи на обумовлені приватними інтересами вимоги позивача, дійсно завжди захищає і публічний інтерес, природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень», – стверджує Ю. Педько. Адміністративний позов спрямований на захист публічних інтересів, які необхідно розглядати як об'єктивовані в нормах статутного законодавства суспільно значущі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в основу визначення компетенції (функцій, повноважень та предметів відання) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень. Отже, захищаючи публічний інтерес, адміністративний суд повинен забезпечувати, передусім, правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів у взаємовідносинах із невладними суб'єктами [6, с. 48]. У свою чергу, В. Гордєєв, аналізуючи проблеми визначення та розмежування адміністративної юрисдикції, зазначає, що при розмежуванні публічного та приватного права необхідно враховувати комплекс критеріїв, серед яких має місце відмінність інтересів, які домінують у правовідносинах. Основу публічно-правових відносин складають публічні інтереси, що відображають потреби «цілого» (держави, суспільства, територіальної громади тощо). Приватні інтереси пов'язані з потребами окремої особи [7, с. 47–48]. Ці дві позиції є певною мірою відмінними. Нам видається такою, що потребує додаткового обґрунтування, позиція В. Гордєєва, оскільки протиставлення «цілого» та «окремого» має право на існування, але при чіткому усвідомленні того, що «ціле», яким, за думкою вищевказаного дослідника, є інтереси держави, суспільства, територіальної громади тощо, все ж таки є сукупністю «окремих» інтересів окремих людей. Крім того, поєднувати в одній ланці інтереси як держави, так і суспільства та територіальної громади без певних пояснень видається не зовсім правильним.

На підставі аналізу норм чинного законодавства М. Тернушак робить висновок, що публічний інтерес в адміністративному судочинстві відносно предмета оскарження буде двостороннім, а саме виражатиметься в залежності від суб'єкта оскарження (сторони позивача). У разі, якщо позивачем у спорі буде фізична чи юридична особа (не наділена влад-



ними повноваженнями), зміст публічного інтересу полягатиме у тому ж таки визначеному державою праві на судовий захист від посягань публічної адміністрації. Щодо справ, де позивачем буде суб'єкт із владними повноваженнями (публічна адміністрація), публічний інтерес складатиме: захист основоположних конституційних прав, забезпечення громадського правопорядку та державної безпеки, запобігання сепаратизму, терористичній діяльності та інших небезпечних суспільних проявів [8, с. 283]. Такого роду бачення має право на існування та заслуговує певної підтримки саме з позицій виокремлення критеріїв відмежування різних інтересів (державна, суспільство, окрема особа) в рамках діяльності адміністративних судів.

Ще одне питання, яке є важливим із позицій співвідношення інтересів держави та суспільства в адміністративному судочинстві – про роль і значення адміністративного суду у вирішенні наукової та практичної проблеми співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда. Наразі спостерігається тенденція щодо універсалізації та глобалізації правового статусу особи. Вона в змозі захищатися не лише в рамках внутрішньодержавних правових процедур, але і задіюючи міжнародні судові інстанції. Тут варто погодитися з авторами наукової монографії з питань адміністративного судочинства за редакцією О. Нечитайла, де, зокрема, зазначено, що «глобалізація захисту прав людини – це вироблення у світі єдиних, універсальних підходів, способів та механізмів щодо захисту прав людини та поширення їх по всій території Земної кулі. При цьому права людини, що підлягають захисту, мають бути єдиними (уніфікованими)» [9, с. 9]. Вказане робить ймовірним використання багатого досвіду провідних західних демократій як стосовно закріплення прав людини, так і, що більш важливо, можливості апелювати до них при відстоюванні своїх інтересів в адміністративному чи у судовому порядку. В умовах сучасної України, де йде розбудова державності та намагання уніфікувати законодавство із законодавством Європейського Союзу з позицій намагання нашої держави вступити до даного утворення, вказане стає ще більш актуальним.

Про важливу роль суспільства у функціонуванні державної влади взагалі та судової її гілки зокрема неодноразово зазначалось у спеціальній літературі. Воно має стримувати державу від свавільного ухвалення незаконних рішень. Свого часу Т. Касумов запропонував розглядати правосуддя в контексті трьох його основ: суспільства, держави і особи. Вчений зазначав, що нині ми маємо суди, в яких представлені головним чином держава (сторона обвинувачення) і особа (обвинувачений). Суспільство присутнє лише «поряд», воно не бере участі у судочинстві, але може в особливих випадках здійснювати на суд вплив за допомогою громадської думки. Остання має місце тоді, коли судова справа отримує широкий суспільний резонанс. Якщо немає резонансу, то немає і суспільної участі. І тоді все відбувається буденно і легко – держава здійснює правосуддя за своїми «лекалами» на основі існуючого закону. Але таке правосуддя нині вже не влаштовує суспільство, люди прагнуть вийти за рамки суто державної справедливості [10]. Тим самим підкреслюється, що роль суспільства може і повинна бути більшою і його інтереси мають носити не випадковий чи вибірковий характер, вони мають бути стабільними та спрямованими на покращення стану справ із забезпечення та захисту прав своїх членів. У сфері адміністративної юстиції такого роду стан справ теж має своє відтворення, адже суспільні інтереси носять більш, ніж важливий характер, і вони, значною мірою, лежать в основі інтересів держави.

Продовжуючи про місце та роль громадянського суспільства, вкажемо, що його роль та значення в упорядкуванні діяльності судової системи взагалі та адміністративного судочинства зокрема досить суттєві. Всі усвідомлюють, що прийняття судового рішення вже не може базуватись виключно на суб'єктивному баченні того чи іншого судді. Прийняте рішення повинно базуватись на вимогах чинного законодавства з урахуванням принципу верховенства права і бути таким, щоб не містити внутрішніх неузгодженостей та протиріч. Як справедливо вказує В. Співак, довіра суспільства до судової системи, а також до авторитету судової влади в питаннях моралі, чесності та невідкупності судових органів займає першочергове місце в сучасному громадянському суспільстві, а реалізація права на справедливий



та публічний розгляд справи захищає сторони у судовій справі від таємного правосуддя і є одним із основних принципів у демократичному суспільстві [11, с. 46]. Не випадковими у цьому зв'язку є прояви негативно спрямованої активності суспільства, яка виникає у зв'язку із незрозумілими, іноді протиправними діями деяких суддів, які нерідко обґрунтовано підозрюються громадськими активістами у заангажованості чи корупційності при вирішенні тих чи інших справ. Саме тому, враховуючи ті чи інші інтереси (які нерідко бувають взаємовиключними), судді адміністративних судів, на переконання автора, мають вибудовувати процес обґрунтування прийняття рішення по справі, виходячи із таких критеріїв:

- об'єктивний неупереджений розгляд справи;
- врахування положень міжнародних нормативно-правових актів;
- базування на положеннях Конституції та законів України;
- використання принципу верховенства права, як того вимагає Основний Закон держави;
- комплексний характер урахування інтересів держави, суспільства та окремого індивіда з обранням пріоритетного, виходячи з конкретних обставин справи.

Застосовуючи норми права, на думку С. Прилуцького, суд здійснює функцію соціального контролю, забезпечуючи необхідний ступінь одноманітної поведінки громадян відповідно до правових приписів. Суд ставить під захист закону такі індивідуальні потреби, задоволення яких не завдає збитків суспільству. Зумовлені цими потребами індивідуальні інтереси й суб'єктивні цілі підтримуються і захищаються судом. Здійснюваний судом соціальний контроль поширюється на поведінку не тільки громадян, а й посадових осіб [12, с. 12]. Такого роду позиція заслуговує на схвальну оцінку, оскільки пропонує не протиставляти, а взаємно поважати інтереси особи та суспільства.

Висновки. Завершуючи, вкажемо, що інтереси держави та суспільства дійсно є нерідко такими, що не співпадають. Безумовно, пріоритетним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та законних інтересів окремо взятої особи та суспільства від протиправних дій суб'єктів владних повноважень, якими є органи публічної адміністрації та посадові особи, які у своїй діяльності реалізують на практиці завдання та функції держави. Водночас, і це видається важливим із точки зору теми нашого повідомлення, держава теж повинна мати і має свої інтереси. Вони можуть певною мірою корелювати з інтересами суспільства та окремо взятої людини (і в цьому сенсі держава представляє та своєю діяльністю відтворює їх інтереси), можуть частково збігатися (коли суспільство є неоднорідним і, як наслідок, інтереси окремих груп є нерідко різноспрямованими), а можуть і не співпадати (коли держава проводить непопулярні реформи, влада намагається здійснити доленосні кроки, які не знаходять підтримки у суспільстві, забезпечення громадського порядку під час масових заходів в умовах надзвичайної політизації ситуації тощо). Проте наголосимо ще раз: інтереси держави є, вони мають свої ознаки та правову природу. Адміністративний суд, серед іншого, у певній категорії справ розглядає і захищає також інтереси держави.

Список використаних джерел:

1. Стеценко С. Сучасний погляд на предмет адміністративного права / С. Стеценко // Публічне право. – 2016. – №1. – С. 20–25.
2. Георгієвський Ю. Засади реформування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування в Україні в контексті європейської доктрини / Ю. Георгієвський // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 104–111.
3. Перепелюк В. Передача спорів «держава проти особи» до підвідомчості публічної адміністрації – один із способів розвантаження адміністративних судів / В. Перепелюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 4. – С. 56–62.
4. Проскурняк Р. Судовий контроль за законністю у сфері адміністративно-правової діяльності органів внутрішніх справ // Юридична Україна. – 2006. – № 12. – С. 49–51.
5. Конституція України / Офіційний текст. – К.: Парламентське видавництво, 2015. – 43 с.



6. Педько Ю. Проблемні питання функціонування адміністративної юстиції в Україні / Ю. Педько // Адміністративне судочинство – 2011. – № 3–4. – С. 42–49.
7. Гордеев В. Адміністративна юрисдикція: проблеми визначення та розмежування / В. Гордеев // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 2. – С. 45–54.
8. Тернущак М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні / М. Тернущак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 4. – С. 282–283.
9. Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О. Нечитайла. – К.: ВАІТЕ, 2015. – 288 с.
10. Касумов Т. Социология правосудия: вопросы методологии и предвидения / Т. Касумов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.bibliofond.ru / view.aspx?id=135022](http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=135022).
11. Співак В. Реформа судової влади: проблеми теорії та практики / В. Співак // Вісник Вищого адміністративного суду України – 2011. – № 1. – С. 41–47.
12. Прилуцький С. Соціальний феномен суду як цивілізаційної основи розвитку людства / С. Прилуцький // Судова апеляція. – 2011. – № 3(24). – С. 6–15.

