

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Віталій Шавінський,
кандидат юридичних наук,
суддя Київського окружного
адміністративного суду,
член Науково-консультативної ради при
Вишому адміністративному суді України

УДК 342.92

Держава як відповідач в адміністративному процесі

Тривалий період часу доміантною точкою зору є та, відповідно до якої адміністративна юстиція як соціально-правове явище та адміністративне судочинство, як варіант практичної діяльності адміністративних судів спрямовані передовсім на захист прав, свобод та законних інтересів особи у взаєминах із державою. Такого роду позиція має право на існування і вона дійсно відображає сутність і «дух» адміністративної юстиції. Розгляд держави як відповідача в адміністративному судочинстві базується на усвідомленні сутності явища судового контролю за владою, за публічною адміністрацією як нерозривною складовою влади, як системою, що наближена до пересічного громадянина та має можливість як сприяти реалізації його прав, свобод та законних інтересів, так і порушувати їх. У цьому випадку особа має можливість звернутись до адміністративного суду із вимогою поновлення встановлених прав. Фактично, як справедливо зазначав ще 2005 року О.М. Пасенюк, «судовий контроль за діяльністю виконавчої влади, налагодження ефективного механі-

му вертикального розгляду на всіх рівнях адміністративних судів конфліктів між державним управлінням і громадянами стане запорукою ліквідації симптомів страшної хвороби – корупції у владних структурах» [1, с. 11]. Хоча насправді, на жаль, корупцію за цей час у державі подолати не вдалося (якщо її на 100 % у якійсь державі узагалі можливо подолати), проте запровадження адміністративного судочинства безсумнівно є фактором, який потенційно відіграє антикорупційну роль, адже дозволяє більшою мірою здійснювати контроль за рішеннями, діями чи бездіяльністю представників публічної адміністрації.

На переконання автора, соціально-правове підґрунтя розгляду держави як відповідача в адміністративному судочинстві базується на наступних факторах:

- по-перше, сутність самої адміністративної юстиції, яка передовсім опікується справами «людина проти держави»;

- по-друге, фактична нерівність сторін публічно-правового спору, де однією із сторін виступає представ-

ник держави, у якого апріорі більший обсяг владних повноважень;

- по-третє, наявною та відстоюванню у фаховій літературі презумпцією правомірності правової позиції громадянина у взаєминах з державою (органами публічної адміністрації та посадовими особами);

- по-четверте, приписами чинних нормативно-правових актів, де вказується про можливість розгляду держави у якості відповідача у судових справах;

- по п'яте – більш фінансово вигідним становищем позивача – фізичної чи юридичної особи, яка не є представником держави, у контексті розподілу судових витрат;

- по-шосте, різноманітні напрями діяльності держави, де намагання забезпечити реалізацію загальносуспільних інтересів призводить до обмеження (порушення) прав окремо взятої особи.

Стосовно другого фактору (фактична нерівність сторін) варто зазначити, що це обумовлює правомірність (доцільність) урівноваження правових статусів двох сторін спору шляхом захисту прав, свобод і законних інтересів особи – позивача в адміністративному суді. Вказане також є аргументом на користь логічності сприйняття держави у якості відповідача та певних проявів презумпції винуватості відповідача. Невинуватість органи публічної адміністрації мають доводити у встановленому законом порядку;

Третя обставина: під презумпцією правомірності правової позиції громадянина С. Г. Стеценко розуміє правове положення, згідно з яким особа, яка подає скаргу, повинна вважатися такою, яка має правомірні підстави для скарги доти, доки інше не буде встановлено відповідно до закону.

Ознаки презумпції правомірності правової позиції громадянина:

– попереднє визнання наявності підстав для подання скарги;

– права та обов'язки щодо доведення правомірності правової позиції

громадянина мають бути розділені між: а) громадянином, який подає скаргу; б) органом (посадовою особою), що розглядає скаргу; в) органом (посадовою особою), дії чи бездіяльність якого оскаржуються;

– рішення за скаргою не повинно ґрунтуватися на припущеннях, а всі сумніви щодо правомірності правової позиції громадянина мають тлумачитися на його користь [2, с. 264]. Автори академічного курсу з адміністративного права зазначають, що розглядувана презумпція зможе дисциплінувати діяльність чиновників усіх рівнів і сприяти попередженню порушень прав і свобод громадян з боку державних органів. Вона об'єктивно зумовлена і є необхідною вимогою, з урахуванням якої мають будуватися стосунки між громадянином та державою в особі її органів [3, с. 500]. Попри те, що цитовані автори передовсім розглядали презумпцію правомірності правової позиції громадянина у контексті подання скарг, на наше переконання, вказане може розглядатись і більш широко, - як одне із базових начал адміністративного судочинства, підходів щодо подання позову до адміністративного суду, де у якості відповідача виступатиме держава та її представники – суб'єкти владних повноважень.

Нам видається, що презумпція правомірності правової позиції громадянина у взаєминах з державою (органами публічної адміністрації та посадовими особами) у рамках розгляду справи адміністративним судом, де відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень – це правовий феномен, відповідно до якого фізична особа, яка подає позов до адміністративного суду з приводу оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкту владних повноважень, вважається такою, яка має правомірні підстави для подання позову, поки інше не встановлено у визначеному чинним законодавством порядку.

Що торкається четвертого із вказаних факторів – нормативно-

правове підґрунтя сприйняття держави у якості відповідача в адміністративному судочинстві. Нормативно-правовою основою сприйняття держави як відповідача в адміністративному судочинстві є перш за все положення наступних документів:

- Конституції України, стаття 55 якої визначає, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб;

- Кодексу адміністративного судочинства України, у статті 50 якого зазначено, що відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом. 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 [4].

- Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 1997 р. № 9-зп стосовно офіційного тлумачення статті 55 Основного закону країни. У даному рішенні зокрема зазначається, що частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду

навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене. Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина [5].

Тобто ми бачимо, що державу у якості відповідача в адміністративних справах доцільно сприймати перш за все через усвідомлення самої сутності держави як соціального утворення, призначеного забезпечувати права, свободи та законні інтереси громадян. Якісно забезпечуються права, - немає причин для звернення до адміністративного суду; неякісно (не у повному обсязі, не своєчасно тощо), - є причини відстоювання своїх прав із визначенням держави у якості відповідача.

По п'яте - більш фінансово вигідне становище позивача - фізичної чи юридичної особи, яка не є представником держави, у контексті розподілу судових витрат. Стаття 94 Кодексу адміністративного судочинства акцентує увагу, серед іншого, на двох аспектах:

- якщо судові рішення ухвалені на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати з Державного бюджету України (або відповідного місцевого бюджету, якщо іншою стороною був орган місцевого самоврядування, його посадова чи службова особа);

- у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем - фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються [4].

І, насамкінець, по-шосте, об'єктивність можливості обмеження (по-

рушення) з боку держави прав окремо взятої особи при намаганні забезпечити реалізацію загальносуспільних інтересів. Для прикладу візьмемо правоохоронний напрям діяльності держави. І реалізацію при цьому примусових заходів. Обсяг і зміст примусових повноважень держави різні в ті чи інші історичні періоди його розвитку і, як правило, безпосередньо залежать від стану законності, дотримання громадянами, посадовими особами, організаціями правил і вимог законодавства, стану безпеки особи, суспільства і держави. Поява нових способів порушення правових норм, пов'язана з цим загроза настання несприятливих наслідків, підвищення небезпеки діяльності терористичних організацій, збільшення травматизму в сфері промисловості диктують необхідність посилення профілактичної та адміністративно-припинювальної діяльності правоохоронних і наглядових органів [6, с. 14]. Безумовно, малоімовірно є ідеальна побудова такого роду системи, при якій численні функції держави реалізуються у повному обсязі і при цьому забезпечуються права всіх громадян та на 100 % відкидається можливість порушення чи обмеження прав людини. Такого не буває у самих демократичних провідних соціально орієнтованих державах світу. Справляння податків, виборчий процес, надання адміністративних послуг, - всі ці та багато-багато інших напрямів діяльності держави є потенційно конфліктними. Як наслідок – позови громадян до адміністративного суду з метою впливу на представників влади.

Крім того, у контексті держави як відповідача в адміністративному судочинстві, важливим чинником, який визначає роль та місце системи адміністративних судів у суспільстві, є недосконалість чинного законодавства у правовідносинах, пов'язаних із дотриманням органами державної влади та місцевого самоврядування, їхніми посадовими та службовими особами конституційних прав грома-

дян. Внутрішня та зовнішня суперечність законодавства, пов'язана із правами та свободами людини і громадянина, коли допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або при внесенні змін до чинних законів, постанов уряду, вимагає від адміністративних судів відповідних рішень щодо усунення цих протиріч, застосовуючи Конституцію України і викопуючи функції майже на рівні Конституційного Суду України [7, с. 44]. Дійсно, нерідко адміністративні суди (враховуючи нормативно визначену неможливість прямого звернення до Конституційного суду України) виконують роль фактично єдиної можливої адреси для ефективного захисту прав людини від сваволі чиновників, котра «підкріплюється» недосконалістю чинного законодавства та надає більш ніж широкі дискреційні повноваження представникам державних органів.

На завершення показу актуальності адміністративно-правового аналізу держави як відповідача в адміністративному процесі варто коротко зупинитись на сутності призначення держави як соціального утворення. Стаття 3 Конституції України зазначає що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [8]. Це свідчить про так звану людиноцентристську спрямованість держави, дій суб'єктів владних повноважень, які репрезентують державу. У даному сенсі аргументовано висловлюється С. Г. Стеценко, який виокремлює ключові обставини необхідності здійснення теоретико-методологічних пошуків при дослідженні феномену соціальної держави, серед яких:

- по-перше, це співвідношення природних та соціальних прав люди-

ни, (що відносяться до другого покоління прав людини);

- по-друге, необхідність опрацювання питання щодо «адресатів» реалізації соціальної функції держави: ними повинні бути всі громадяни держави чи лише особи з певними соціальними характеристиками (інваліди, пенсіонери, соціально дезадаптовані особи тощо)?;

- по-третє, нагальною є відповідь на запитання: чи повинен залежати об'єм надання соціальної допомоги від фінансових можливостей держави? Чи носять за таких умов соціальні права людини абсолютний характер? [9, с. 253-255].

Цікавою є позиція Конституційного Суду України, який стверджував, що відповідно до частини другої статті 3 Конституції України головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, за свою діяльність держава відповідає перед людиною. Забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод. До таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина [10]. В цьому сенсі ми повинні розуміти, що сама судова влада існує багато у чому для задоволення потреб людини у справедливому правосудді за наявності певної конфліктної ситуації. Це правосуддя здійснюється у тому числі і адміністративними судами, за певного механізму, визначеного Кодексом адміністративного судочинства України.

Цікаву думку висловлює Ю. В. Георгієвський, у дослідженнях якого подальше обґрунтування отримала теза про те, що зміщення пріоритетів у співвідношенні держави й особистості на користь останньої потребують запровадження адекватних новим

потребам суспільства державно-правових механізмів у діяльності із захисту прав і свобод громадян, а найбільш ефективною формою такого захисту від порушень з боку суб'єктів управління є судова процесуальна форма, впровадження якої є важливою їх гарантією, одним із етапів входження України до спільноти демократичних, правових, соціальних держав. [11, с. 5]. Правильність такого розуміння підсилюється також намаганням з боку держави стабілізувати судову процесуальну форму оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів держави чи посадових осіб.

Складно у цій частині погодитись із думкою відомого російського конституціоналіста В. Д. Зорькіна, котрий у монографії «Правовий шлях Росії» стверджує, що роль судових органів зводиться до сприяння охорони стійкості суспільства та держави, підтриманні балансу, тобто «стримувань і противаг» між законодавчою та виконавчою владою. «Саме цю функцію повинні виконувати судові інстанції у вирішенні суперечок між громадянами, між громадянами та державою, між політичними, економічними та соціальними об'єднаннями громадян, між ними та державою» [12, с. 59]. Заперечення викликають наступні положення вищевказаного:

- чому судова влада основним своїм призначенням повинна мати охорону стійкості суспільства та держави?

- чому судові інстанції повинні підтримувати баланс у вирішенні суперечок між громадянами та державою? Що це за баланс, до чого він зобов'язує суддів адміністративних судів у вирішенні справ, де держава – відповідач?

Зі всією повагою ставлячись до інших наукових творів даного автора, з вищевказаними положеннями погодитись не видається можливим.

У якості висновку зазначу, що сприйняття держави як відповідача в адміністративному процесі є традиційним, до певної міри класичним.

Водночас, вказане не відкидає можливість і доцільність сприйняття держави як позивача в адміністративному процесі, актуалізуючи при цьому захист інтересів держави в адміністративному судочинстві [13, с. 57-59]. Це інший напрям наукових досліджень, проте і він має сприйматись як перспективний.

Список використаних джерел

1. *Пасенюк О.* Становлення адміністративної юстиції в Україні та адміністративне право / О. Пасенюк // *Право України.* – 2005. - № 7. – С. 8-11
2. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. – 624 с.
3. *Адміністративне право України.* Академічний курс: Підручник: у 2-х т.: Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
4. *Кодекс адміністративного судочинства України* від 6 липня 2005 року № 2747-IV // *Відомості Верховної Ради України.* – 2005. - №№ 35-37. - ст. 446
5. *Рішення Конституційного Суду України* від 27 грудня 1997 р. № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) // *Офіційний вісник України.* – 1998. - № 1. – Ст. 25
6. *Дубровський Д. С.* Административное приостановление деятельности органов публичной администрации / Дубровский Д. С. // *Российское правосудие.* – 2008. – № 1 (21). – С. 14-25.
7. *Співак В.* Реформа судової влади: проблеми теорії та практики / В. Співак // *Вісник Вищого адміністративного суду України* – 2011. – № 1. - С. 41-47
8. *Конституція України.* Офіційний текст. К.: Парламентське видавництво, 2012. – 43 с.
9. *Стеценко С. Г.* Соціальна держава: теоретико-методологічні основи дослідження / С. Г. Стеценко // *Право України.* – 2014. - № 2. – С. 252-261
10. *Рішення Конституційного Суду України* від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами" // *Офіційний вісник України.* – 2010. - № 72. – Ст. 2582
11. *Георгієвський Ю. В.* Адміністративна юстиція: Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Георгієвський. – Х., 2004. – 19 с.
12. *Зорькин В. Д.* Правовой путь России / Зорькин В. Д. - М. : ЗАО «Библиотечка РГ», 2014. - Вып. 8. - 192 с.
13. *Щавінський В. Р.* Захист інтересів держави в адміністративному судочинстві як об'єкт адміністративно-правової науки / В. Р. Щавінський // *Публічне право.* – 2015. - № 1. – С. 57-62

Щавінський В. Р. Держава як відповідач в адміністративному процесі

Статтю присвячено проблематиці сприйняття держави як відповідача в адміністративному процесі. Розглянуто презумпцію правомірності правової позиції громадянина у взаєминах з державою. Акцентована увага на сутності призначення держави як соціального утворення, яке відповідає перед людиною за свою діяльність.

Ключові слова: держава, відповідач, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, соціальна держава.

Щавинский В. Р. Государство как ответчик в административном процессе

Статья посвящена проблематике восприятия государства в качестве ответчика в административном процессе. Рассмотрена презумпция правомерности правовой позиции гражданина во взаимоотношениях с государством. Акцентируется внимание на сущности и назначении государства как социального образования, которое отвечает перед человеком за свою деятельность.

Ключевые слова: государство, ответчик, административное судопроизводство, публично-правовой спор, социальное государство.

Schawinskij V. The State as a defendant in the administrative process

The article is devoted to the perception of the state as a defendant in the administrative process. Considered the presumption of legitimacy of the legal position of the citizen in relations with the state. The attention is focused on the nature and purpose of the state as a social entity that is accountable to the public for its activities.

Key words: the state, Respondent, administrative proceedings, public legal dispute, the welfare state.