



Віталій Шавінський,
кандидат юридичних наук,
суддя Київського окружного
адміністративного суду

УДК 342.56:342.92

До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави

Розглядаючи захист інтересів держави в адміністративному судочинстві у якості об'єкта адміністративно-правової науки, варто проаналізувати завдання адміністративного судочинства. Чим обумовлена необхідність такого кроку?

Перш за все, певною невідповідністю норм чинного законодавства тим реальним завданням, які стоять перед адміністративною юстицією. По-друге, якщо функції адміністративної юстиції носять більш глобальний характер, навіть певною мірою більш теоретично обґрунтовані, ніж практично підкріплені нормами чинного законодавства та організаційно-правовими механізмами реалізації, то завдання адміністративного судочинства є більш практичними, більше знаходяться у реальному просторово-темпоральному вимірі, існують, можна сказати «зараз і тут». По-третє, завдання адміністративної юстиції певною мірою формулює суспільство, використовуючи для цього інститут Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу держави.

Стаття 55 Основного закону держави свідчить, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Своєю чергою, статті 2 та 7 Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI «Про судоустрій та статус суддів» визначають, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та

повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Кожному гарантується захист його прав, свобод та законних інтересів незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону. Для забезпечення справедливого та неупередженого розгляду справ у розумні строки, встановлені законом, в Україні діють суди першої, апеляційної, касаційної інстанцій і Верховний Суд України [2].

Що торкається першого із вказаних факторів (невідповідність норм чинного законодавства тим реальним завданням, які стоять перед адміністративною юстицією), маємо зазначити, що відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України («Завдання адміністративного судочинства») завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Тобто акцент у даному сенсі справедливо робиться на захисті прав, свобод та законних інтересів людини. У цьому ж напрямі висловив свою позицію Конституційний Суд України, коли у рішенні по справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини (від 14 грудня 2011 року № 1-29/2011) відзначив, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Для здійснення такої діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи наділені публічною

владною, тобто мають реальну можливість на підставі повноважень, встановлених Конституцією і законами України, приймати рішення чи вчиняти певні дії. Особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист [3].

Але ж питання, яке на поверхні: чому про захист інтересів держави нічого не говориться у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України? Для чого тоді у тому ж КАСУ міститься стаття 17 («Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ»), де три положення присвячені фактично захисту інтересів держави:

- спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України [4].

В тому ж сенсі можна 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.



Тобто очевидним вбачається той факт, що не лише справи на кшталт «особа проти держави» складають сутність адміністративного судочинства і, відповідно, відображають його завдання. Краще у цій системі координат орієнтуватись на характер справ, що розглядаються адміністративними судами, а саме справи публічно-правового характеру, пов'язані з управлінською діяльністю.

Друга із названих обставин, котра обумовлює актуальність та практичну потребу аналізу завдань адміністративного судочинства – несинонімічність функцій та завдань адміністративного судочинства. Завдання завжди носять більш практичний характер. За абсолютно справедливою думкою І.Х. Темкіжева, реформування судової системи, зокрема подальше вдосконалення діяльності адміністративних судів, потребує підвищення загального рівня судочинства, в тому числі судового управління, наближення його до потреб пересічної ЛЮДИНИ, загальновизнаних міжнародно-правових стандартів. Питання відповідності організації і здійснення адміністративного судочинства зазначеним демократичним стандартам є об'єктивно необхідним, оскільки проблема захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина у сфері публічно-правових відносин є проблемою не лише національною, а й міжнародною, яка охоплює як питання безпосередньо правового (законотворчого, правозастосовного), так і організаційного характеру, серед яких важливе місце займають питання судового управління [5, с. 4]. Як видно, у даній думці підкреслюється важливість організаційний питань діяльності адміністративних судів, які, безперечно, реалізуються через формулювання та вирішення завдань адміністративного судочинства.

Завдання для адміністративного судочинства певною мірою формулює суспільство, використовуючи для цього інститут Верховної Ради України. Не можна не погодитись у цьому зв'язку із думкою С. В. Ківалова, відповідно до якої «коли ми аналізуємо

завдання адміністративного судочинства, стає зрозумілим велике значення цього інституту для розвитку демократичної, правової держави» [6, с. 358]. І це дійсно так, адже ті завдання, які стоять перед адміністративним судочинством, не вичерпуються положеннями КАСУ. Ми вже звертали увагу на тій обставині, що положення статті 2 даного Кодексу про завдання адміністративного судочинства не є ідеальним, воно потребує корегування.

Більш широкий варіант сприйняття завдань адміністративного судочинства запропоновано фахівцями Центру політико-правових реформ. На їх думку, в Україні створення системи адміністративного судочинства спрямоване насамперед на:

- посилення відповідальності публічної адміністрації за свою діяльність перед особою, а також підвищення гарантій захисту прав, свобод та інтересів особи від свавілля з боку влади;

- підвищення ефективності процедури судового вирішення адміністративних справ внаслідок урахування специфіки публічно-правових відносин;

- покращення якості вирішення адміністративних справ внаслідок спеціалізації судів і суддів [7, с. 18].

Узагалі ж, як видається, певним дороговказом для осмислення проблематики завдань адміністративного судочинства може слугувати позиція О. М. Пасенюка, який стверджує: «обережне і гранично осмислене застосування інструментарію адміністративного судочинства здатне пролити світло на складні й суперечливі суспільні процеси у сфері взаємовідносин людини і держави, влади і суспільства» [8]. Тобто ми бачимо, що автор закликає до обережного та осмисленого використання адміністративного судочинства і, що не менш важливо, підкреслює важливість та роль адміністративного судочинства у вирішенні складних та суперечливих суспільних процесів у системі координат «людина-держававлада-суспільство».

Здійснюючи пошук адекватного формулювання статті 2 Кодексу адміністративного судочинства стосовно завдань даного виду судочинства, важливо проаналізувати існуючі тенденції у науковому відображенні даного питання. У цілому всі існуючі точки зору з проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства можна відобразити у трьох групах:

1. З домінуванням захисту інтересів людини у взаєминах із державою.

2. З пріоритетним відображенням захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед завдань адміністративного судочинства.

3. Із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини у якості завдань адміністративного судочинства України.

Перша позиція. Вона, без всякого сумніву, є домінуючою на сьогоднішній день. Це природно, адже традиційно, ще із часів зародження адміністративної юстиції, вважалося, що цей інститут перш за все слугуватиме інтересам звичайних громадян, дозволить їм оскаржувати у суді незаконні дії чи бездіяльність органів влади. Це мало стати (і значною мірою стало) альтернативою звичайному адміністративному способу оскарження, який проявив свою неефективність. «Не викликає жодного сумніву, що найбільш ефективним і надійним механізмом захисту від порушень законних інтересів громадян зазначеними вище суб'єктами (органами публічної адміністрації. – В. Ш.) є адміністративно-судовий захист [9, с. 109]. Судова практика засвідчує, що кількість справ, у яких були задоволені позовні вимоги звичайних громадян, складає значний відсоток.

Ще один приклад думки вченого, який основним завданням адміністративного судочинства вбачає домінування захисту інтересів людини у взаєминах із державою. «Насамперед, при формуванні і визнанні ок-

ремого процесуального інституту визначальним має бути принцип верховенства права - людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України, ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України). Саме права, свободи й законні інтереси людини відіграють одне з вирішальних значень у справі творення інститутів адміністративного процесуального права, оскільки ці інститути мають слугувати справі захисту, відновлення публічно-суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів, а не лишатися предметом наукових дискусій і надбанням винятково процесуально-правової теорії. Інакше кажучи, дослідження питання процесуальних інститутів сучасного адміністративного процесуального права України мусить здійснюватися лише з огляду на придатність результатів цього дослідження потребам, очікуванням, сподіванням, насамперед, фізичних осіб - громадян України, іноземців, осіб без громадянства» [10, с. 64]. Остання фраза даної точки зору засвідчує практично 100 % позицію автора, - завданням адміністративного судочинства є захист прав фізичних осіб. Знову ж таки відзначимо, що такого роду позиція є небезпідставно домінуючою у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці і практиці.

Друга висловлена нами позиція - спрямованість завдань адміністративного судочинства полягає у пріоритетному відображенні захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед його завдань. Тут маємо зазначити, що перелік авторів, котрі притримуються саме такої позиції, дещо менший, ніж тих, хто притримується точки зору, що адміністративні суди своїм основним завданням мають захист інтересів звичайної людини. Чому так? Перш за все над цією ситуацією «тяжіє» норма статті 2 Коде-



ксу адміністративного судочинства, яка визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади. Здавалося б, це робить не зовсім легальними пропозиції деяких авторів вважати завданням адміністративного судочинства також і захист інтересів держави? На наше переконання, - ні.

Мова йде про те, що, як ми уже зазначали, положення статей 17 та 50 КАСУ чітко показують, що органи публічної адміністрації можуть бути позивачами, - відтак адміністративне судочинство захищає і їхні інтереси. Крім того, нерідко позови суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду нерідко спрямовані для опосередкованого захисту інших громадян (скажімо, про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)), що пов'язано із необхідністю забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. І, насамкінець, необхідність забезпечення законності та правопорядку не можна відкидати як один із напрямів реалізації завдань адміністративного судочинства.

В контексті останнього із згаданих аргументів доцільно навести позицію авторів науково-практичного коментарю до Кодексу адміністративного судочинства України, котрі вказують, що, завдання адміністративної юстиції співпадають із загальними завданнями судочинства як одного із різновидів державної влади в системі розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову. В контексті зазначеного це є не що інше, як розгляд і вирішення спору про поновлення порушених суб'єктивних прав громадян і організацій, а отже, зміцнення законності в нашій державі. З зазначеного випливає, що безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів у сфері

державної влади та управління. Така спрямованість адміністративної юстиції визначає її сферу та відповідний об'єкт судового захисту в межах зазначеного судочинства, а також виокремлює визначене судочинство серед інших його форм провадження [11, с. 20]. Тобто ми бачимо, що такі явища як законність, адміністративно-правові спори у сфері державної влади та управління не можуть і не повинні бути усунуті від сприйняття завдань адміністративного судочинства, а відтак захист інтересів держави має зайняти місце поряд із захистом інтересів пересічних громадян.

Захист інтересів держави через законність та правопорядок у державі як одне із завдань адміністративного судочинства сприймає і В. Ємельянова. Вона зазначає, що «однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Судова система є основою правової держави, вона покликана захищати Конституцію, задекларовані в ній цінності. Саме суд урівноважує суспільство. Завданням судової гілки влади були і залишаються максимально надійний захист конституційних прав і свобод людини, а також законність та правопорядок у державі. Саме це є суттю правосуддя, його стратегічною метою. Для досягнення цієї мети в Україні і проводиться судово-правова реформа» [12, с. 32]. Цікава думка просліджується у вказаного автора: «суд урівноважує суспільство». Це дійсно так, адже гіпертрофування прав, свобод та законних інтересів громадян без належних важелів стримування та противаг теж мало що доброго несе суспільству та державі.

І, насамкінець, третя позиція з проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства - із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини у якості завдань адміністративного судочинства України. Іншими словами, захист інтересів держави такий же повноправний уча-

сник серед завдань адміністративного судочинства, як і захист інтересів людини у взаєминах із суб'єктами владних повноважень. Справедливості заради вкажемо, що представників такої точки менше всіх серед науковців та практиків, котрі опікуються цією проблематикою. Доля справедливості у такому стані речей безумовно є, адже сама адміністративна юстиція задумувалась як інструмент захисту інтересів людини від сваволі держави. І це правильно. Проте життя не стоїть на місці, і адміністративне судочинства не є виключенням.

«Вважаємо за можливе піддати критиці такий необґрунтовано звужений підхід до окреслення призначення сучасного адміністративного судочинства (воно захищає виключно права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб у взаєминах із владою. – В.Щ.). При цьому не можемо заперечувати той факт, що адміністративна юстиція на початковому етапі свого розвитку справді мала завданням виключно захист прав та інтересів приватних осіб у відносинах із владними органами. Проте юридичні та фактичні реалії

сьогодення свідчать про необхідність перегляду суті адміністративної юстиції через розширення кола завдань, які ставляться перед нею» [13, с. 5-6] - таким чином І. Самсін визначає еволюцію адміністративного судочинства. Із ним необхідно погодитись, адже це об'єктивний аргументований підхід.

Таким чином, як видається, одностороннє висвітлення завдань адміністративного судочинства, сформульоване у статті 2 КАСУ, потребує оновлення. Завершуючи, керуючись вищенаведеними аргументами, пропонуємо статтю 2 КАС України сформулювати наступним чином: «завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин при здійсненні владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ».

Список використаних джерел

1. Конституція України: Офіційний текст. – К.: Парламентське видавництво, 2014. – 43 с.
2. Про *судоустрій* та статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. - № 41, / № 41-42; № 43; № 44-45. – ст. 529
3. *Рішення* Конституційного Суду України 14.12.2011 № 19-рп/2011 у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 101. – Ст. 3724
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35-37. – ст. 446
5. Темкіжев І. Окремі питання судового управління в діяльності адміністративних судів / І. Темкіжев // Судове управління – 2012. – № 1. – С. 3-9



6. Ківалов С.В. До питання про співвідношення категорій «адміністративна юстиція», «адміністративний процес» та «адміністративне судочинство» / С. В. Ківалов // Право України. – 2013. – № 5. – С. 354-361
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / [За заг. редакцією Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І.] – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
8. Пасенюк О. Чи потрібен Україні суд над владою? / О. Пасенюк // Дзеркало тижня. – 2008. – № 23 (702). – С. 6
9. Пеклушенко О. Організація адміністративної юстиції: окремі проблеми, що виникають на законодавчому рівні / О. Пеклушенко, Б. Свиридов // Юридичний журнал. – 2003. – № 10 (16). – С. 109-111
10. Бевзенко В. Основні процесуальні інститути адміністративного процесуального права України / В. Бевзенко // Адміністративний процес – 2012. - № 3. – С. 62-69
11. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х тт. Том 1 / [За заг. ред. В. К. Матвійчука] / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К.: КНТ, 2007. – 788 с.
12. Ємельянова В. Важка дорога адміністративної юстиції, однак її треба пройти / В. Ємельянова // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 1. – С. 32-36
13. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства : теоретико-практичні проблеми / І. Самсін // Право України. – 2006. – №12. – С. 3-8.

Шавінський В. Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави

У статті розглядаються питання захисту інтересів держави як одного із завдань адміністративного судочинства. Акцентована увага на тому, що захист інтересів держави може сприйматись як один із векторів розвитку адміністративної юстиції. Проаналізовані різні точки зору на предмет захисту інтересів держави.

Ключові слова: адміністративне судочинство, інтереси держави, захист, Кодекс адміністративного судочинства України.

Шавинский В. Р. К проблеме задач административного судопроизводства в Украине сквозь призму защиты интересов государства

В статье рассматриваются вопросы защиты интересов государства как одной из задач административного судопроизводства. Акцентируется внимание на том, что защита интересов государства может восприниматься как один из векторов развития административной юстиции. Проанализированы различные точки зрения на предмет защиты интересов государства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, интересы государства, защита, Кодекс административного судопроизводства Украины.

Schavinsky V. To the problem of administrative justice in Ukraine through the prism of the protection of state interests

The article considers the questions of protection of interests of the state as one of the tasks of administrative procedure. Put emphasis on the fact that the protection of interests of the state can be perceived as one of the vectors of the development of administrative justice. Analyzed different points of view on the subject matter of protection of interests of the state.

Key words: administrative proceedings, the interests of state, protection, Code of administrative procedure of Ukraine.