



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

УДК 342.92

## ***Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції***

Відповідно до Основного закону держави, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Проте такого роду твердження з одного боку є констатацією факту, з іншого, - визначає певні орієнтири, на досягнення яких повинні спрямовуватись зусилля як держави через численні державні органи, підприємства, установи та організації, так і пересічних громадян, громадянського суспільства. Одним із напрямів досягнення вказаних вище конституційних орієнтирів є налагодження такої системи судочинства, яка реально забезпечуватиме реалізацію на практиці:

поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі;

ухвалення судами рішень іменем України та їх обов'язковість до виконання на всій території України;

незалежність і недоторканність суддів;

побудову судів за принципами територіальності і спеціалізації.

Саме остання із вказаних обставин, серед іншого, обумовила створення системи адміністративних судів, котрі, після набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України стали вирішувати справи адміністративної юрисдикції, де хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції. Не випадковим у цьому зв'язку стало розуміння адміністративного судочинства як варіанту судочинства, що розглядає справи «людина проти держави». Дійсно, переважна кількість справ, що розглядаються адміністративними судами в Україні, підпадає під таку категорію. Проте не всі.

На наше переконання, адміністративні суди розглядають і питання іншого гатунку. Мова йде про можливість звернення держави (суб'єктів владних повноважень) до адміністративного суду і, відповідно, виступ держави у якості позивача. Актуальність розгляду вказаних питань пояснюється багатьма факторами, основними із яких можуть вважатись наступні:

решення системи адміністративних судів, котрі, після набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України стали вирішувати справи адміністративної юрисдикції, де хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції. Не випадковим у цьому зв'язку стало розуміння адміністративного судочинства як варіанту судочинства, що розглядає справи «людина проти держави». Дійсно, переважна кількість справ, що розглядаються адміністративними судами в Україні, підпадає під таку категорію. Проте не всі.

по-перше, законодавчо визначена можливість суб'єкту владних повноважень подавати позов до адміністративного суду;

по-друге, наявність конкретних життєвих ситуацій, коли завдання адміністративного судочинства, а саме захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин не може бути вирішене без участі держави (суб'єкту владних повноважень) у якості позивача в адміністративному процесі;

по-третє, порівняно з іншими проблемами, недостатня розробленість наукою адміністративного права, адміністративно-процесуального права питань, пов'язаних з участю держави у якості позивача в адміністративному судочинстві;

по-четверте, урізноманітнення діяльності органів держави, яка, на відміну від радянського минулого має вирішувати низку нових, раніше маловідомих питань, таких приміром, як належна реакція на процеси глобалізації;

по-п'яте, наявність низки проблем правотворчого та правозастосовного характеру, котрі мають місце у розгляді та вирішенні адміністративними судами справ, в основі яких – звернення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, іншого суб'єкту при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином необхідно констатувати, що у рамках адміністративного судочинства захищаються не лише інтереси особи, але і певною мірою інтереси держави. Сьогоднішній стан правової науки засвідчує перенасиченість проблематикою забезпечення та захисту інтересів людини в адміністративному судочинстві та сприйняття людини у якості позивача та брак системних досліджень, присвячених сприйняттю держави у якості позивача в адміністративному судочинстві.

Відповідно до норм чинного законодавства можна виділити три категорії позивачів - ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень) [1, с. 78]. Тим самим констатується факт, що держава через визначені суб'єкти владних повноважень повинна сприйматись як рівноправний варіант позивача в адміністративному процесі. Безумовно, не так часто, певною мірою незвично, проте рівноправний варіант позивача. На думку В. Тертичного, суб'єкти владних повноважень є особливим видом осіб, що беруть участь у справі. Специфіка їх правового статусу полягає насамперед в тому, що в публічно-правовому спорі вони не захищають свої права та інтереси. Змістовно мета їх участі у справі є іншою, ніж у приватних осіб. Як відповідач вони доводять правомірність оскаржених рішень, дій чи бездіяльності; як позивач - реалізують владні функції та повноваження. Ця специфіка в адміністративному процесі не врахована [2, с. 115]. Цікава думка, яка, втім, характеризується дискусійністю та потребує певних пояснень. Чи дійсно суб'єкти владних повноважень реалізують владні функції та повноваження при зверненні до адміністративного суду?

З одного боку така можливість у них насправді виникає виходячи із положень чинного законодавства. Проте, керуючись розумінням влади як здатності та можливості впливати на волю та поведінку інших людей з метою досягнення певних результатів

[3, с. 52] задамося питанням: чи дійсно при зверненні до адміністративного суду із позовом суб'єкт владних повноважень реалізує свої владні повноваження у розумінні впливу на волю та поведінку інших людей? Та ще й з метою досягнення певних результатів. Перше питання: суб'єкти владних повноважень у цьому сенсі впливають на волю та поведінку суддів адміністративних судів? Навряд чи це так, бо відповідно до статті 6 («Незалежність судів») Закону України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права [4]. Друге питання: щодо досягнення певних результатів. Безумовно, будь-який позивач, скеровуючи позовну заяву до суду, намагається отримати для себе позитивного результату – задоволення вказаних вимог. У цьому сенсі чи є метою суб'єктів владних повноважень досягнення певних результатів? Безумовно так. То чи може держава реалізовувати свої владні повноваження шляхом звернення до адміністративного суду і з метою досягнення певних результатів (задоволення позову)? Відповідь не є настільки очевидною, так як:

адміністративний суд теж виступає від імені держави, проте будучи представником незалежної гілки влади, жодним чином не повинен у своїй діяльності залежати від здатності, можливості, бажання позивача – суб'єкту владних повноважень;

в класичному розумінні владні повноваження держави (суб'єкту владних повноважень) проявляються у багатьох напрямках діяльності, проте перефразовуючи відомий вислів про свободу однієї людини зазначимо наступне: владні повноваження держави (суб'єкта владних повноважень) як позивача в адміністративному процесі закінчуються там, де починаються владні повноваження адміністративного суду.

Зазначене питання владної ролі держави у якості позивача можна проілюструвати через позицію авторів видання, присвяченого взаємодії громадянина, закону та публічної влади [5, с. 9-10], які зокрема стверджують, що «при розгляді різнобічної взаємодії людини та влади в сучасних умовах ставиться мета не розділяти інтереси влади та окремих людей, суспільства і держави, а визначення такого характеру зв'язків між владою та людиною, який не перешкоджав би поступальному розвитку суспільства та його членів і одночасно зміцненню державних інститутів як засобу захисту загального інтересу, прав та свобод громадян. Влада у такому розумінні виступає засобом інтеграції суспільства, регулювання групових конфліктів; влада – один із елементів соціальної системи, який забезпечує дію всіх інших». Таке розуміння, як видається авторів, може використовуватись і для характеристики функціонально-соціальної ролі держави у якості позивача в адміністративному судочинстві.

Раніше у своїх публікаціях ми зазначали, що пропонується під адміністративним судочинством розуміти процесуальну форму діяльності адміністративних судів із розгляду публічно-правових спорів, де хоча б однією із сторін є орган публічної адміністрації. Сприйняття органу публічної адміністрації у якості позивача не суперечить висловленій цій точці зору. Загалом же виступ представника держави як позивача певною мірою характеризує законодавчо визначені повноваження того чи іншого державного органу та серед іншого сприяє покращенню системи публічного управління. Воно ж, своєю чергою складається із державного управління та управління у сфері місцевого самоврядування. З цього приводу слушну позицію висловлює М. І. Лахижа, відповідно до якої «удосконалення публічного управління є оптимальним способом покращення ситуації у державі. Така

думка зустрічається у багатьох дослідженнях проблеми організації влади загалом та у посткомуністичних країнах, зокрема. На наш погляд, публічне управління потрібно сприймати не лише як сферу діяльності, а як фундаментальне інтегруюче явище, яке об'єднує суспільство та дозволяє вирішувати проблеми, що виникають у процесі його розвитку [6, с. 138]. Значною мірою ці слова можуть вважатись актуальними і для проблем адміністративного судочинства, адже ключові підстави для можливого звернення до адміністративного суду суб'єкту владних повноважень дійсно можуть сприйматись як проблеми, які носять фундаментальний інтегруючий характер. Мова, відповідно до вимог чинного законодавства, йде про такі випадки як:

- тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо).

Навіть поверховий погляд на ці явища свідчить про їх надважливу соціальну значимість і, відповідно, складний характер аналізу та прийняття рішення в адміністративному суді.

Суттєвий вплив на рівень правової свідомості, правової та політичної культури громадян відіграють глобалізаційні процеси, які також впливають і всі (чи переважну більшість) функцій держави. Глобалізаційні зрушення обумовлюють видозміну певних напрямів діяльності суб'єктів владних повноважень. Слід погодитись із дослідженнями наших польських колег, що в епоху глобалізації суттєво зростає інтенсивність роботи державних апаратів більшості країн Європи [7]. Даючи загальне визначення глобалізації, С. Г. Степенко та Л. О. Васечко під нею розуміють неперервний, об'єктивно існуючий, за-

гальносвітовий процес, який охоплює усі без винятку сфери суспільного життя, всі процеси та явища, що відбуваються у світі, обумовлює виникнення взаємозв'язків та взаємозалежності між суб'єктами глобалізації, сприяє уніфікації регулювання таких взаємовідносин та може мати як позитивні, так і негативні наслідки [8, с. 20]. Дійсно, глобалізація має як позитивні, так і негативні наслідки. Не випадковими у цьому зв'язку видаються численні рухи антиглобалістів, які намагаються поставити під сумнів доцільність та ефективність глобальних впливів на різні держави. У сенсі нашого дослідження варто вказати, що глобалізація призводить до видозміни уявлень про первинне призначення держави та суб'єкта владних повноважень та модернізації сприйняття держави від а) монополю держави певних прав та свобод людини через б) можливого відповідача в адміністративному суді і до в) можливості виступати у якості позивача в адміністративному судочинстві.

Глобалізація у контексті сприйняття держави як позивача в адміністративному суді має і іншу сторону. Сторону звичайного громадянина. Змінюючи при цьому сприйняття своїх прав та свобод. Роблячи їх більш універсальними. Так, М. Марченко визначає універсалізацію (у відношенні до прав людини) як всезагальний, всеохоплюючий характер прав людини, різносторонність та адекватне застосування до будь-якої людини, соціуму, незалежно від їх особливостей. Універсалізація, на його думку, також означає адекватне сприйняття прав людини і однакове їх застосування як на глобальному, так і на кожному з регіональних рівнів [9, с. 384]. В контексті сучасної України, системи адміністративного судочинства, варто зазначити що до 2005 року, появи Кодексу адміністративного судочинства України, громадяни нашої держави не мали чіткого уявлення про те, що можна оскаржувати рішення, дії та бездіяльність

органів держави до суду. Зазвичай така можливість носила переважно адміністративний (не судово-адміністративний) характер і зводилась до подання скарги до вищестоящого органу. Універсалізація прав людини як один із проявів глобалізації призводить до того, що особа сприймає такі явища як створення громадської організації, участь в масовій акції тощо не як дію, на яку необхідно отримати згоду (дозвіл) влади, а як право особи, яке, у разі необхідності влада (державна в особі певних суб'єктів владних повнова-

жень) може не заборонити а цивілізовано оскаржити в адміністративному суді.

Таким чином, варто вказати, що відповідно до норм чинного законодавства, держава може виступати у якості позивача в адміністративному процесі. Такого роду обставину необхідно ураховувати як дослідникам, які опікуються проблемами адміністративного судочинства, так і суб'єктам правозастосування, які від імені держави мають змогу подавати позови до адміністративного суду.

### Список використаних джерел

1. *Бречко А. В.* Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві / А. В. Бречко // *Форум права.* – 2009. - № 1. – С. 78-82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bavvac.pdf>
2. *Тертичний В.* Шляхи вдосконалення адміністративного судочинства. Організаційні проблеми / В. Тертичний // *Слово Національної школи суддів України* – 2013. - № 1(2). – С. 115-118
3. *Серета Г. П.* Проблеми теорії держави і права : навчальний посібник у визначеннях та схемах / Г. П. Серета, С. Г. Стеценко. – К. : КНТ, 2009. – 184 с.
4. *Про* судові 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
5. *Гражданин, закон и публичная власть* / [Под ред. А. Ф. Ноздрачева, А. Е. Постникова, Ю. А. Тихомирова]. – М.: Норма, 2005. – 368 с.
6. *Лахижа М. І.* Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
7. *Czarutowich J. Zarzadzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji* / Czarutowich J. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ppsk.pl/Portals/kignet/Zarzadzanie\\_administracji\\_publicznej.pdf](http://www.ppsk.pl/Portals/kignet/Zarzadzanie_administracji_publicznej.pdf)
8. *Стеценко С. Г.* Глобалізація та право: національний вимір. Монографія / С. Г. Стеценко, Л. О. Васечко. – К.: Атіка, 2012. – 132 с.
9. *Марченко М. Н.* Государство и право в условиях глобализации / М. Н. Марченко. – М.: Проспект, 2009. – 400 с.

### **Шавінський В. Р. Держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції.**

У статті розглядаються питання сприйняття держави у якості позивача в адміністративному процесі. Акцентується увага на тій обставині, що у рамках адміністративного судочинства захищаються не лише інтереси особи, але і певною мірою інтереси держави. Мова, відповідно до вимог чинного законодавства, йде про такі випадки як: тимчасова заборона (зупинення) окремих видів або всієї діяльності

об'єднання громадян; примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо).

**Ключові слова:** держава, позивач, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція.

**Щавинский В. Р. Государство как истец в административном процессе: сущность и соответствие природе административной юстиции.**

В статье рассматриваются вопросы восприятия государства в качестве истца в административном процессе. Акцентируется внимание на том обстоятельстве, что в рамках административного судопроизводства защищаются не только интересы личности, но и в определенной степени интересы государства. Речь, в соответствии с требованиями действующего законодательства, идет о таких случаях как: временный запрет (остановки) отдельных видов или всей деятельности объединения граждан; принудительный роспуск (ликвидация) объединения граждан; принудительное выдворение иностранца или лица без гражданства из Украины; ограничения относительно реализации права на мирные собрания (сборы, митинги, походы, демонстрации и т.п.).

**Ключевые слова:** государство, истец, административное судопроизводство, административная юстиция.

**Schawinskij V. The State as the plaintiff in the administrative process: nature and according to nature of administrative justice.**

The article examines the perception of the state as plaintiff in the administrative process. The focus is on the fact that under the administrative procedure protected not only the interests of the individual, but also to some extent the interests of the state. This, in accordance with the requirements of applicable law, of such cases as: a temporary ban (stop) separate kinds or the entire activity of the Association; on forced dissolution (liquidation) of the Association; forced expulsion of a foreigner or person without citizenship from Ukraine; the restriction on the realization of the right to peaceful Assembly (fees, meetings, marches, demonstrations and the like).

**Key words:** state, claimant, administrative proceedings, administrative justice.