

10. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 року № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
11. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
12. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
13. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики) : автореф. дис... на соискание уч. степени д-ра юрид. наук по спец. : 12.00.02 «государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право» / Ю. С. Шемшученко. – Киев, 1979. – 54 с.
14. Лунев А. Е. Природа, право, управление / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1981. – 268 с.
15. Правовая охрана окружающей среды в области промышленного производства / [Ю. С. Шемшученко, Н. Р. Малишева, М. М. Бринчук та ін.]. – К. : Наукова думка, 1986. – 223 с.
16. Козьяков І. М. Державний гірничий нагляд : результати реформування / І. М. Козьяков // Право і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 128–134.
17. Павлюх О. А. Поняття, мета, загальні риси та призначення контролю у сфері державного управління / О. А. Павлюх // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 117–119.
18. Орехова І. С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності / І. С. Орехова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 58. – С. 483–490.
19. Гарашук В. М. Екологічний контроль як чинник екологічної безпеки суспільства / В. М. Гарашук // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2002. – Вип. 3. – С. 133–140.
20. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>

УДК 342.92

## ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-СУДОВОГО ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

### THE PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-JUDICIAL PROTECTION THE INTERESTS OF THE STATE

Щавінський В.Р.,  
к.ю.н., заступник голови суду

*Київський окружний адміністративний суд*

Стаття присвячено проблемам адміністративно-судового захисту інтересів держави. Акцентується увага на тій обставині, що адміністративні суди в Україні захищають не лише інтереси фізичних осіб. Відповідно до вимог чинного законодавства вони також у низці випадків захищають інтереси держави. Запропоновано оновити погляди на завдання адміністративного судочинства. Зосереджена увага на конкретних категоріях справ, де у рамках адміністративного судочинства захищаються інтереси держави.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, інтереси держави, публічно-правовий спір, захист.

Статья посвящена проблемам административно-судебной защиты интересов государства. Акцентируется внимание на том обстоятельстве, что административные суды в Украине защищают не только интересы физических лиц. В соответствии с требованиями действующего законодательства они также в ряде случаев защищают интересы государства. Предложено обновить взгляды на задачи административного судопроизводства. Сосредоточено внимание на конкретных категориях дел, где в рамках административного судопроизводства защищаются интересы государства.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, интересы государства, публично-правовой спор, защита.

The article is devoted to problems of administrative-judicial protection of interests of the state. The article focuses on the fact that the administrative judge Ukraine to protect not only the interests of individuals. In accordance with the requirements of the current legislation they are also in some cases protect the interests of the state. Asked to update views on the tasks of the administrative proceedings. Focus on specific categories of cases where the administrative procedure protected the interests of the state. Specifies the list of cases that can be considered the most socially significant of the list of those where the state can act as a plaintiff to protect his interests. These include: protection of state interests in the sphere of competency of disputes; the right to peaceful Assembly and restrictions on grounds of protection of public order; forcible expulsion of aliens as a kind of public-law disputes in the context of the protection of the interests of the state; protection of state interests in the sphere of seizure of land plots, other immovable property, placed on it, for reasons of social necessity. It is concluded that the problems of administrative-judicial protection of interests of the state generally and in certain categories of cases should be more actively developed administrative and procedural science. This is seen as the key to successful development of law enforcement and judicial practices. As a result, the individual, society and the state are objectively more secure.

**Key words:** administrative proceedings, interests of the state, public legal dispute, protection.

Значним кроком уперед в контексті оптимізації взаємовідносин людини та держави стало запровадження в Україні адміністративного судочинства. Це дозволило складні управлінські відносини, які виникають у діяльності органів публічної адміністрації, публічно-правові спори розглядати не крізь призму діяльності самої адміністрації та бути залежними від неї, а крізь призму діяльності нової гілки судочинства – адміністративної юстиції. Вказане суттєво збільшило шанси на об'єктивне та неупереджене вивчення справи та прийняття збалансованого рішення.

Ми погоджуємося із позицією С. Г. Стеценка, котрий зазначає, що наразі відбувається процес оновлення предмету адміністративного права, модернізується розуміння адміністративної юстиції як одного із важливих складових предмету даної галузі права. Не лише традиційні для адміністративної юстиції справи «людина проти держави» складають масив адміністративного судочинства [1, с. 23-24]. Іншими словами, захист інтересів держави можливий і у рамках адміністративної юстиції. 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 [2]. Своєю чергою, ст. 2 та 7 Закону України від 07 липня 2010 року № 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 [3].

Що стосується першого із вказаних факторів (невідповідність норм чинного законодавства тим реальним завданням, які стоять перед адміністративною юстицією), маємо зазначити, що відповідно до ст. 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 владою, 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 [4].

Але ж питання на поверхні: чому про захист інтересів держави нічого не говорить у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України? Для чого тоді у тому ж Кодексі адміністративного судочинства України міститься ст. 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 [5].

В тому ж сенсі можна привести зміст ст. 50 Кодексу («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. Іншими словами, фактично мова йде про можливість звернення держави (суб'єктів владних повноважень) до адміністративного суду і, відповідно, виступ держави у якості позивача. Актуальність розгляду справ, що розглядаються багатьма факторами, основними із яких можуть вважатись наступні:

- законодавчо визначена можливість суб'єкта владних повноважень подавати позов до адміністративного суду;
- 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'єкта владних повноважень) у якості позивача в адміністративному процесі;
- порівняно з іншими проблемами, недостатня розробленість наукою адміністративного права, адміністративно-процесуального права питань, пов'язаних з участю держави у якості позивача в адміністративному судочинстві;
- 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;
- наявність низки проблем правотворчого та правозастосовного характеру, котрі мають місце під час розгляду та вирішення адміністративними судами справ, в основі яких – звернення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхніх посадових чи службових осіб, іншого суб'єкта при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у т. ч. на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, необхідно констатувати, що у рамках адміністративного судочинства захищаються не лише ін-

тереси 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.

Які ж випадки можуть вважатись найбільш соціально значущими із переліку тих, де держава може виступати позивачем з метою захисту своїх інтересів? З точки зору автора, важливо акцентувати увагу на наступних:

– захист інтересів держави у сфері компетенційних спорів;

– право на мирні зібрання та його обмеження з мотивів захисту громадського порядку;

– примусове видворення іноземців як різновид публічно-правових спорів в контексті захисту інтересів держави;

– захист інтересів держави у сфері вилучення земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

Коротко зупиняючись на вказаних питаннях, варто зазначити, що захист інтересів держави в компетенційних спорах зводиться до вирішення по суті публічно-правового спору, в основі якого знаходиться проблема конкуренції компетенцій тих чи інших (двох і більше) органів публічної адміністрації. На жаль, чинне законодавство містить непоодинокі випадки, коли за один і той самий напрям організації суспільного життя відповідають декілька органів. Подібна ж ситуація може мати місце у випадках існування проблем із реалізацією т. зв. делегованих повноважень.

Право на мирні зібрання та його обмеження з мотивів захисту громадського порядку виникає у випадках планування проведення мітингів, демонстрацій, пікетів та інших масових заходів. Чинне законодавство формально

урівнює правові можливості держави та ініціаторів масового заходу. Якщо раніше влада (відповідний суб'єкт владних повноважень) мав змогу не дозволити проведення даного заходу, то наразі він має звернутись до адміністративного суду.

Примусове видворення іноземців як різновид публічно-правових спорів в контексті захисту інтересів держави зводиться до реалізації на практиці ідеології захисту інтересів держави від правопорушень з боку іноземних громадян. Обравши саме такий спосіб боротьби з такого роду правопорушень, держава намагається захищати суспільні, національні інтереси від потенційно можливих майбутніх правопорушень з боку такої категорії осіб.

І, насамкінець, захист інтересів держави у сфері вилучення земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності. Такого роду ситуації наразі теж вирішуються в адміністративному суді, що, на переконання автора, засвідчує стремління нашої держави до цивілізованого вирішення таких справ.

Є випадки, коли інтереси держави в адміністративному суді захищає (представляє) і прокуратура. В цих випадках на перший план виходять дві обставини:

1) наявність чи ймовірність порушень інтересів держави;

2) протиправні дії (бездіяльність) певних суб'єктів права, які можуть призвести до негативних наслідків для держави [6, с. 84-85].

Таким чином, на завершення вкажемо, що проблеми адміністративно-судового захисту інтересів держави узагалі та в окремих категоріях справ повинні більш активно розроблятися адміністративно-процесуальною наукою. В цьому вбачається запорука успішного розвитку правозасосовної та судової практики. Як наслідок, окрема людина, суспільство та держава будуть об'єктивно більш захищеними.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Стеценко С. Г. Сучасний погляд на предмет адміністративного права / С. Г. Стеценко // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 20–25.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 – Ст. 141.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41. – Ст. 529.
4. Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 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 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.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–37. – Ст. 446.
6. Щавінський В. Р. Прокуратура України як представник інтересів держави в адміністративному процесі / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2016. – № 2. – С. 83–90.