

УДК 342.92

ДЕРЖАВА У ЯКОСТІ ПОЗИВАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: АРГУМЕНТИ ОПОНЕНТІВ ТА ЇХ АНАЛІЗ

THE STATE AS PLAINTIFF IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THE ARGUMENTS OF OPPONENTS AND THEIR ANALYSIS

Щавінський В.Р.,

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

Стаття присвячена аналізу держави як позивача в адміністративному процесі. Особлива увага приділена аргументам опонентів можливості розгляду держави як позивача. Запропоновано внести зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: держава, адміністративний процес, позивач, адміністративне судочинство, адміністративне законодавство.

Статья посвящена анализу государства как истца в административном процессе. Особое внимание уделено аргументам оппонентов возможности рассмотрения государства как истца. Предложено внести изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: государство, административный процесс, истец, административное судопроизводство, административное законодательство.

The article is devoted to the analysis of the state as a plaintiff in the administrative process. Special attention is paid to the arguments of opponents of considering a state as a plaintiff. Suggested amendments to existing legislation.

Key words: state, administrative process, plaintiff, administrative proceedings, administrative law.

Зазвичай адміністративні суди розглядають питання на кшталт «людина проти держави», тобто там держава виступає у якості відповідача. Проте чинне законодавство визначає, що адміністративні суди розглядають і питання іншого ґатунку. Йдеться про можливість звернення держави (суб'єктів владних повноважень) до адміністративного суду і, відповідно, виступ держави у якості позивача. Раніше ми вже формулювали на сторінках фахового видання «Публічне право» свою позицію, яка зводилася до виокремлення 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 [1, с. 46].

Актуальність розгляду зазначених питань пояснюється багатьма факторами, основними із яких можуть вважатися такі:

– по-перше, законодавчо визначена можливість суб'єкта 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'єкта 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.

Актуальним видається аналіз аргументів противників необхідності розширення розуміння адміністративного судочинства від традиційного «людина проти держави» до можливого «держава проти людини» чи «держава проти держави». Не є великою таємницею той факт, що значною кількістю дослідників критично оцінюється законодавчо визначена можливість для суб'єкта владних повноважень виступати у якості позивача в адміністративному процесі. Аргументи, які при цьому висувуються, є

доволі різноманітними, проте водночас вони характеризуються системною близькістю навколо того, що держава у якості позивача суперечить самій логіці, самому смислу та функціональному призначенню адміністративної юстиції – захисту прав людини від свавілля держави. Як один із варіантів першооснови такого бачення часто наводять слова М.Д. Загряцкова, який зазначав про те, що більшість вважає основним завданням адміністративної юстиції захист суб'єктивних прав громадян, «озброєння» їх позовом [2, с. 10]. Зазначене не викликає заперечень як історична даність, яка і наразі продовжує бути актуальною та такою, яка відіграє значну історичну та методологічну цінність. Як і ж факти наводять опоненти сприйняття держави в якості позивача в адміністративному процесі?

Більшість точок зору опонентів можливого сприйняття держави як позивача в адміністративному процесі зводиться до таких аргументів:

1) історично обумовлене призначення адміністративної юстиції – захист інтересів людини у взаєминах із державою;

2) мотивація створення Кодексу адміністративного судочинства України – покращення правового захисту людини від сваволі держави;

3) адміністративні суди, формально і фактично є державними структурами, виступають від імені України і, відповідно, не можуть об'єктивно розглядати справи «держава проти людини» чи «держава проти держави»;

4) справи проти людини (у випадку підозри щодо вчинення нею правопорушення) вирішують інші існуючі в Україні суди; адміністративний же суд призначений розглядати справи проти держави;

5) певне протиріччя у тому, що одні і ті ж суди розглядають справи «проти держави» і фактично «за державу».

Ще на самому початку аналізу появи нового тоді Кодексу адміністративного судочинства України провідні вітчизняні фахівці В.Б. Авер'янов, Д.М. Лук'янець та Ю.С. Педько зазначали, що передбачена Кодексом адміністративного судочинства можливість розгляду справ суб'єкт владних повноважень проти особи взагалі «суперечить самій ідеології адміністративної юстиції, яка ... не повинна вирішувати будь-які справи проти людини» [3, с. 10-11]. Логіка побудови такого бачення зрозуміла: адміністративна юстиція – це засіб захисту людини від порушення з боку держави, справи проти людини розглядаються у звичайних судах. Окрім того, стаття 2 Кодексу адміністративного судочинства України свідчить про те, 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, 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 [4]. Здавалося б, усе чітко і зрозуміло. Проте ми зазначаємо можливість сприйняття «певної шпарини» у «бетонній» аргументації противників розширення предметного поля адміністративного судочинства за рахунок розгляду адміністративними судами справ за позовами суб'єктів владних повноважень. Йдеться про виступ держави як ініціатора адміністративної справи для захисту... все тих же прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів публічної адміністрації. Так, проте тут ми говоримо про фізичних та юридичних осіб, права яких порушують або органи публічної адміністрації (не заявники) або інші фізичні чи юридичні особи. Таке буває? Так, і нерідко. Приміром проведення масових акцій у центрі міста з боку прихильників одних ідей потенційно може спричинити порушення громад-

ського порядку, якщо в органів публічної адміністрації наявна інформація про те, що у тій же частині міста в той же час будуть проводити акцію прихильники інших поглядів на розвиток держави. Чи завжди це закінчиться мирно? Чи може тут держава усунутись від подання адміністративного позову щодо заборони однієї (а можливо, й обох) акцій?

Відомий вітчизняний конституціоналіст та адміністративіст А.О. Селіванов стверджує: «Право держави на адміністративний примус, на покарання залежно від змісту і властивості матеріальних прав не може бути поєднано в одному адміністративному судочинстві, а отже – суб'єкт владних повноважень, пред'являючи вимоги до гарантованих Конституцією України публічних прав громадян (громадянські свободи, політичні права та інші), по суті, залучає суд до досягнення формальної істини. Це означає, що в цій державі неправильно організовано правосуддя і адміністративний процес вимагає серйозної реформи» [5, с. 31]. Ми погоджуємося: логіка у цих словах, безсумнівно, присутня. Водночас, розглядаючи вищевведений приклад з масовими акціями різних політичних партій (рухів) в одному місці в один час, влада, позиваючись до адміністративного суду, хіба пред'являє вимоги до гарантованих Конституцією України публічних прав громадян чи намагається перенести місце та час проведення заходу, дбаючи перш за все про громадський порядок, громадську безпеку, життя та здоров'я як самих учасників акцій, так і інших громадян? Усе ж таки нам видається, що повністю ігнорувати ці фактори недоцільно. Що є більш соціально важливим: життя, здоров'я особи чи його політичні права?

«Взагалі віднесення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненнями суб'єктів владних повноважень виглядає, м'яко кажучи, дивно. Адже завданням адміністративного судочинства КАС визначає захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування. Виходить, що суб'єкту владних повноважень у порядку адміністративного судочинства має бути відведена єдина роль – статус відповідача. Світовий досвід свідчить, що, як правило, позивач в адміністративному судочинстві – це громадянин, права якого порушено у процесі реалізації владних повноважень. Таким є величезний спектр, а відповідно, і масив справ, якими повинні займатися адміністративні суди» [6, с. 25]. Теж ми частково погоджуємося з тим, що звернення держави до адміністративного суду (який має захищати людину від неї, від держави) виглядає дещо незвичним. Проте що нам заважає продумати про систему публічних інтересів як першопричину можливості суб'єкту владних повноважень звернутись із позовом до адміністративного суду? Публічний інтерес нами сприймається не виключно у руслі «державний інтерес», а у сенсі сукупність приватних інтересів окремих індивідів, які проживають на даній території (багатоповерховому будинку, вулиці, селі, місті тощо) у даний час. Хіба вони не можуть мати спільний публічний інтерес? Побудувати спортивний чи дитячий майданчик, здійснити газифікацію, бажати не ставити своє життя та здоров'я під загрозу у зв'язку із нелегальною міграцією тощо? І хіба держава не може виступити на захист такого роду інтересів? Навіщо ж тоді держава як соціальне утворення як не для захисту прав, свобод і законних інтересів людини? У тоталітарній державі вона б приймала рішення самотійно, у демократичній правовій державі для цього існує суд. У нашому випадку – адміністративний суд.

У цьому сенсі, обгрунтовуючи можливість публічно-правового захисту прав громадян через звернення держави до адміністративного суду, варто оперувати також такими поняттями, як «громадянське суспільство» та «соціальна держава». За справедливою думкою С.Г. Стеценка, «громадянське суспільство, так і соціальна держава – явища суспільно корисні, важливі та свідчать про якісно високий рівень розвитку суспільства та держави. Громадянське сус-

пільство – це добре, оскільки у його рамках у пересічного громадянина з'являється можливість мати реальну свободу та незалежність від держави, вільно реалізовувати свої права, свободи та законні інтереси, об'єднуватись з іншими вільними громадянами на підставі спільних потреб чи інтересів тощо. Своєю чергою, соціальна держава – це добре, так як є продовженням, якісно новим рівнем правової держави, засвідчує домінування у держави соціальної функції, акцентує увагу на рівності стартових можливостей та справедливості розподілу економічних результатів» [7, с. 71].

Низка дослідників, заперечуючи право на позов держави до адміністративного суду, апелює до тієї обставини, що такого роду питання повинні вирішуватись в адміністративному порядку. Зокрема, О. Сонюк зазначає, що «простежуємо певне протиріччя в тому, чиї саме права та законні інтереси мають захищатися в адміністративному судочинстві: суб'єктів владних повноважень чи, все ж таки, фізичних та юридичних осіб? На наш погляд, в адміністративному суді повинні розглядатися претензії виключно приватних (невладних) суб'єктів адміністративних правовідносин щодо порушення їхніх прав суб'єктами публічно-владних повноважень. Усі конфлікти, що виникають з питань владно-розпорядчого впливу органів публічної адміністрації щодо громадян, мають вирішуватися в адміністративному (тобто позасудовому) порядку» [8, с. 70]. У тому ж сенсі висловлюються автори курсу з адміністративно-процесуального права України, які зазначають, що «перевантаження такими справами призводить до перетворення адміністративного суду з інституту захисту прав осіб на каральний орган держави... З урахуванням вищенаведеного більш доцільним є надання права суб'єкту владних повноважень самостійно приймати відповідні рішення, з їх подальшим примусовим виконанням державною виконавчою службою та можливістю судового оскарження таких рішень» [9, с. 130].

Питання, яке залишається без відповіді при такому підході: хіба законодавець, надаючи в Кодексі адміністративного судочинства України право для суб'єктів владних повноважень право на звернення до адміністративного суду, мав на увазі їхнє право на захист виключно держави, самих органів публічної адміністрації? Безумовно ні. Права, свободи та законні інтереси окремо взятої людини, публічні інтереси – саме це лежить в основі можливого звернення держави до адміністративного суду. Крім того, надаючи право органам публічної адміністрації приймати рішення, які натеper надані адміністративному суду (примусове видворення іноземців, призупинення діяльності об'єднань громадян, заборона проведення мітингів тощо), ми фактично понизимо правову захищеність суспільних відносин, пов'язаних із даними заходами. Заборонити їх (а нерідко фактично через обмеження чи порушення прав) буде набагато простіше, ніж це є зараз.

Виходячи із вищезазначеного, ми пропонуємо внести зміни до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України шляхом приведення у відповідність формально-юридичного та фактичного стану справ із можливістю звернення суб'єкту владних повноважень з позовом до адміністративного суду. Доцільно статтю 2 даного нормативно-правового акта сформулювати таким чином: *«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, у тому числі на виконання делегованих повноважень, а також від порушень з боку невладних фізичних чи юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. З метою реалізації завдання адміністративного судочинства право на звернення до адміністративного суду має також суб'єкт владних повноважень».*

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Шавінський В.Р. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави / В.Р. Шавінський // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 44-51.
2. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. [Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба]. – Издание второе, перераб. и доп. / М.Д. Загряцков. – М. : Изд-во «Право и жизнь», 1925. – 244 с.
3. Авер'янов В.Б. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В.Б. Авер'янов, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7-12.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35-37. – Ст. 446.
5. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28-33.
6. Сірош М. Досконале законодавство про адміністративне судочинство як передумова високої правової культури громадян // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 3. – С. 23-28.
7. Стеценко С.Г. Громадянське суспільство та соціальна держава: проблеми взаємодії / С.Г. Стеценко // Право України. – 2014. – № 4. – С. 71-80.
8. Сонюк О. Особливості участі невладних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства / О. Сонюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 2. – С. 67-73.
9. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підруч. – Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.Ю. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.