

В. Р. ЩАВІНСЬКИЙ

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

ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИЧНА КОНСТРУКЦІЯ ТА ПРАКТИЧНА РЕАЛІЗАЦІЯ

Реалії сьогодення засвідчують значну увагу, яка приділяється у правовій науці проблематиці адміністративного судочинства. Це виправдано з позицій суспільної значущості справ, пов'язаних переважною мірою із вирішенням спорів у системі «людина проти держави». Водночас різноспрямований характер участі держави в адміністративному судочинстві свідчить про актуальність цього виміру вказаної проблематики.

Видається доцільним у рамках даного повідомлення акцентувати увагу на таких питаннях, як:

– держава як відповідач в адміністративному процесі;

– держава як позивач у адміністративному процесі: сутність та відповідність природі адміністративної юстиції.

Як у першому, так і другому випадку йдеться про наявність певного публічно-правового спору. Реалії сьогодення свідчать про необхідність наукової розробки поняття публічно-правового спору. Це пояснюється насамперед практичною необхідністю, оскільки у чинному Кодексі адміністративного судочинства України вживається даний термін, проте відсутнє його визначення, а відтак і не забезпечується єдине розуміння. Це нерідко ускладнює процес розмежування адміністративної та інших видів юрисдикції, призводить до складнощів у розгляді конкретних адміністративних справ¹. У контексті теоретико-методологічного сприйняття ми підтримуємо позицію С. Г. Стеценка, який зазначає, що адміністративний процес має три складових:

1) адміністративно-судовий процес, у рамках якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах;

2) адміністративно-управлінський процес, у рамках якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації;

3) адміністративно-юрисдикційний процес, у рамках якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу².

Перше. 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 зі сторін виступає представник держави, у якого априорі більший обсяг владних повноважень;

– по-третє, наявною та обстоюваною 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, різноманітними напрямками діяльності держави, де намагання забезпечити реалізацію загальносуспільних інтересів призводить до обмеження (порушення) прав окремо взятої особи.

У цілому необхідно вказати, що державу в якості відповідача в адміністративних справах доцільно сприймати насамперед 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 в повному обсязі, несвоєчасно тощо) – є причини відстоювання своїх прав із визначенням держави у якості відповідача.

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 громадян. 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 виконуючи функції майже на рівні Конституційного Суду України³. 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.

У частині аналізу проблеми держави як відповідача в адміністративному судочинстві вважаємо за доцільне вказати на наявні напрацювання системи адміністративних судів. Вищий адміністративний суд України як касаційна інстанція у системі адміністративних судів здійснює, серед іншого, також методичну роль для забезпечення єдності судової практики. У контексті аналізу ролі держави як відповідача в адміністративних справах даний суд на Пленумі ВАСУ у 2008 р. сформував ключові засади оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень як представників держави. Так, «судам необхідно враховувати, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень належить перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку»⁴. Це, як видається, додатково обґрунтовує справедливість сприйняття фізичної особи у якості сторони, яка потребує більш вагомого захисту у рамках адміністративного судочинства і, відповідно, держави у якості відповідача, що має певні організаційні, матеріальні та інші ресурси на відміну від пересічного позивача. Це свого роду активна правосприймаюча позиція суду. «Враховуючи, що в адміністративному процесі сторонами є громадянин та держава, які мають далеко не рівні можливості, передбачена активна роль суду у процесі, з тим щоб забезпечити справжнє змагальність та рівність сторін, для чого судам надана можливість надавати громадянину сприяння в реалізації його процесуальних прав»⁵.

Варто наголосити: йдеться саме про сприяння у реалізації прав, що не свідчить про сприяння у позитивному вирішенні справи. Сприяння, яке серед іншого проявляється у практичному реалізації ч. 3 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що «на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви». Ключове завдання будь-якого адміністративного суду визначено в Конституції України та чинному законодавстві і зводиться до захисту 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.

Як зазначає В. М. Бевзенко, «у публічно-правових відносинах частим є здійснення функцій та застосування методів державного управління. Окремим методом управління властивий державно-владний характер, бо держава – єдиний юридичний інститут легалізованого примусу щодо всього суспільства»⁶. Те, що держава монополює наділену правом застосування примусу, є ще одним фактором суспільної доцільності та правова аргументованість необхідності сприйняття її у якості відповідача в адміністративному судочинстві. Відповідач, який має широкі повноваження, у суді повинен надати докази того, що ці повноваження він використав небезпідставно, без зловживань.

Друге. На наше переконання, поряд із традиційним баченням держави як відповідача адміністративні суди розглядають і питання іншого ґатунку. Йдеться про можливість звернення держави (суб'єктів владних повноважень) до адміністративного суду і, відповідно, роль держави у якості позивача. Актуальність розгляду вказаних питань пояснюється багатьма факторами, основними із яких можуть вважатись наступні:

– 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 із 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'єкта при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Ключові підстави для можливого звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень дійсно можуть сприйматись як проблеми, які носять фундаментальний інтегруючий характер. Йдеться, відповідно до вимог чинного законодавства, 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. Важливим питанням, яке потребує аналізу з точки зору держави у якості позивача в адміністративному процесі, є визначення переліку випадків, коли суб'єкт владних повноважень може виступати як позивач, а також перелік відповідачів у справах, де позивачем виступає держава в особі суб'єкта владних повноважень. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» містить положення, відповідно до яких п. 8 частини першої ст. 3 КАС України визначено, що позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Однак такий суб'єкт владних повноважень може бути позивачем у адміністративній справі лише у випадках, передбачених частиною четвертою ст. 50 КАС України, до переліку яких віднесено також випадки, встановлені іншими законами (пункт п'ятий частини першої ст. 50 КАС України)⁷. Фактично держава обмежена щодо можливого подання позову до адміністративного суду. Проте все одно підкреслимо, що такого роду обмеження носить умовний характер. Адже у ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України зазначено про можливість суб'єктів владних повноважень щодо подачі позовів до адміністративного суду.

Питання, яке фактично може вважатись одним із ключових у сприйнятті держави (суб'єкта владних повноважень, органа публічної адміністрації) як позивача в адміністративному процесі, полягає у тому, чиї ж інтереси, чиї права намагається захистити держава шляхом позову до адміністративного суду? На переконання автора, можна виокремити декілька груп інтересів та прав, які потенційно захищаються при позиціонуванні суб'єкта владних повноважень як позивача в адміністративному процесі:

1. Інтереси покращення здійснення публічного управління (йдеться про звернення до суду з вирішенням питання розмежування компетенції у сфері управління).
2. Інтереси посилення контролю за виконанням делегованих владних повноважень (публічно-правові спори між відповідними владними суб'єктами у випадках наявності суперечок з цього приводу).
3. Забезпечення правомірності діяльності об'єднань громадян (через звернення до адміністративного суду з позовом про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян чи про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян).
4. Сприяння відновленню законності міграційної політики стосовно іноземців та осіб без громадянства у випадку ухилення останніми від виконання рішення про примусове видворення;
5. Забезпечення громадського порядку, національної безпеки, прав фізичних осіб, які можуть бути порушеними у разі реалізації іншими особами права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо).
6. Мінімізація так званих «втручальних» повноважень, які раніше здійснювались з боку органів публічної адміністрації щодо фізичних та юридичних осіб і з можливістю накладання на них певних обмежень чи обтяжень (примусове видворення іноземців, обмеження права на мирні зібрання тощо).

Таким чином, держава може виступати і як відповідач (частіше) і як позивач в адміністративному судочинстві. Наука адміністративного права і процесу повинна опікуватись як першою, так і другою складовою можливої «процесуальної ролі» держави в особі суб'єктів владних повноважень.

¹ Щавінський В. Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки / В. Р. Щавінський // Публічне право. – 2013. – № 1. – С. 74.

² Стеценко С. Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С. Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 42–44.

³ Співак В. Реформа судової влади: проблеми теорії та практики / В. Співак // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 44.

⁴ Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – Ст. 117.

⁵ Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников / В. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 3–4.

⁶ Бевзенко В. М. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В. М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2. – С. 189.

⁷ Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – Ст. 117.

Резюме

Щавінський В. Р. Держава як суб'єкт адміністративного процесу: теоретична конструкція та практична реалізація.

Стаття присвячена розгляду держави як суб'єкта адміністративного процесу. Акцентується на можливості сприйняття держави як відповідача та як позивача у адміністративному процесі. Зосереджено увагу на сутності та відповідності цих двох

проявів природі адміністративної юстиції. Проаналізовано декілька груп прав, які потенційно захищаються при позиціонуванні суб'єкта владних повноважень як позивача в адміністративному процесі.

Ключові слова: держава, адміністративний процес, позивач, відповідач, суб'єкт владних повноважень.

Резюме

Щавинский В. Р. Государство как субъект административного процесса: теоретическая конструкция и практическая реализация.

Статья посвящена рассмотрению государства как субъекта административного процесса. Акцентируется на возможности восприятия государства в качестве ответчика и в качестве истца в административном процессе. Внимание сосредоточено на сущности и соответствии этих двух проявлений природе административной юстиции. Проанализировано несколько групп прав, которые защищаются при позиционировании субъекта властных полномочий в качестве истца в административном процессе.

Ключевые слова: государство, административный процесс, истец, ответчик, субъект властных полномочий.

Summary

Schavinskij V. Government as a subject of the administrative process: theoretical design and practical implementation.

The article considers the state as a subject of administrative process. The attention is focused on the ability of perception States as a defendant and as a plaintiff in the administrative process. The focus is on nature and correspondence between these two manifestations of the nature of administrative justice. Analyzed several groups of rights that are protected by positioning the subject of authority as plaintiff in the administrative process.

Key words: the state, the administrative process, the plaintiff, the defendant, the subject of authority.

УДК: 342 (477)

Н. В. ЯНЮК

Наталія Володимирівна Янюк, кандидат юридичних наук, доцент Львівського національного університету імені Івана Франка

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СЛУЖБУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОПОЗИЦІЇ З УДОСКОНАЛЕННЯ

Оновлення українського законодавства про службу в органах місцевого самоврядування визнано одним із головних напрямів адміністративної реформи, однак сам процес оновлення відбувається досить складно і повільно. На відміну від нового Закону України «Про державну службу», прийнятого парламентом 10 грудня 2015 р. і який набирає чинності з 1 травня 2016 р., ситуація із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» наразі залишається без змін.

Сьогодні реформа служби в органах місцевого самоврядування як ніколи актуальна, оскільки в Україні взято курс на децентралізацію влади і розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Ні в кого не викликає сумнівів той факт, що успішність проведення таких заходів значною мірою залежить від професійного рівня та компетентності службовців органів місцевого самоврядування. Вони найбільше знайомі з потребами населення і знаходяться у різних формах взаємовідносин з населенням, а це потребує оперативного реагування та вирішення тих чи інших ситуацій, надання різного виду адміністративних послуг і прийняття відповідних рішень.

Питання служби в органах місцевого самоврядування, хоча й рідше, ніж питання державної служби, ставали предметом наукового дослідження фахівців права і державного управління. Ці питання певною мірою відображені у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, Ю. В. Делії, С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник, О. В. Петришина, Н. Г. Плахотнюк, В. П. Тимошука, Г. Й. Ткач, А. М. Школика та інших. Безпосередню увагу питанню служби в органах місцевого самоврядування приділив у своїх дослідженнях О. І. Бедний. Проте в ході реформування служби в органах місцевого самоврядування і прийняття нового закону назріла необхідність уточнення окремих положень, які потребують подальшого законодавчого регулювання.

Метою статі є проведення порівняльного аналізу положень чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з проектом нової редакції однойменного закону задля того, щоб виявити перспективи у правому регулюванні, а також з'ясувати, наскільки у новій редакції закону враховано загальноєвропейські стандарти публічної служби. Окрему увагу приділено аналізу законодавства Польщі, яка у свій час стикалася з подібними проблемами у процесі проведення реформи служби в органах місцевого самоврядування і змогла їх вирішити.

Для означення професійної службової діяльності в органах публічної адміністрації – державних органах і органах місцевого самоврядування у юридичній літературі все частіше використовують поняття «публічна служба»¹, але в чинному законодавстві України це поняття вживає лише Кодекс адміністративного