



## Михайло Смокович

доктор юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
Голова Касаційного адміністративного суду  
у складі Верховного Суду  
(м. Київ, Україна)  
kas@supreme.court.gov.ua

УДК 342.922

### ПРАВОВА ПРИРОДА ПОНЯТТЯ “ІНТЕРЕС” ЯК ОБ’ЄКТА СУДОВОГО ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**АНОТАЦІЯ.** На практиці нині відсутні єдині підходи до порядку встановлення та оцінки наявності порушеного законного інтересу осіб при зверненні до суду, що зумовлює різні підходи правозастосування в реалізації права на його судовий захист. Діяльність суду в цих умовах наражається на справедливую критику щодо незабезпечення ефективного судового захисту передусім через недостатню вмотивованість і непослідовність у вирішенні цих питань. Тому цілком обґрунтованою є необхідність дослідження змісту поняття “інтерес” як об’єкта судового захисту задля формування єдиної правозастосовної практики.

Метою статті є встановлення змісту поняття “інтерес” фізичних та юридичних осіб як об’єкта судового захисту в адміністративному судочинстві.

Проаналізовано вживання терміна “інтерес” у Конституції та законах України. На підставі цього аналізу зроблено висновок, що законодавець не надав юридично-змістової характеристики поняттям “інтерес”, “законний інтерес”, “охоронюваний законом інтерес” тощо. Встановлено, що в окремих випадках поняття “інтерес” можна поділити за суб’єктною чи предметною ознаками; здійснено класифікацію видів інтересу за вказаними характеристиками. Конституцією України не визначений вичерпний перелік інтересів громадян, а тому він може бути розширений законодавцем у законах України та підзаконних актах, зокрема тими, які захищаються законом.

Незважаючи на те, що “інтерес” є однією з категорій, які достатньо широко застосовується у законодавстві України, він, з огляду на багатоаспектність, має безліч варіантів трактування. У зв’язку з цим, окрім юридичного, проаналізовано етимологічний, загальносоціологічний і психологічний зміст поняття “інтерес”. Крім цього, з’ясовано зміст поняття “охоронюваний законом інтерес”, а також співвідношення інтересу члена громади та органів місцевого самоврядування.

Визначено способи захисту інтересів позивача в адміністративному судочинстві. Заінтересована особа має право звертатися до суду за захистом не будь-якого, а виключно легітимного інтересу, тобто такого, що не порушує права, свободи чи інтереси інших осіб. Наявність конфлікту (конкуренції) інтересів сторін у спорі не свідчить про нелегітимність їхніх інтересів.

Запропоновано під “інтересом” фізичних та юридичних осіб, який є об’єктом судового захисту в адміністративному судочинстві (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України), вважати усвідомлене та виражене прагнення до користування конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом; зумовлений загальним змістом об’єктивного і прямо не опосередкований у суб’єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції та законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Встановлено ознаки, яким повинен відповідати “інтерес”, щоб він міг бути об’єктом судового захисту в адміністративному судочинстві, а саме: усвідомлене та виражене, зокрема у позовній заяві, прагнення; такий інтерес повинен перебувати у логічно-смысловому зв’язку з суб’єктивними правами; суб’єктивними правами прямо не опосередковується, тобто виходить за їхні межі; не суперечить Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам, тобто відповідає ознаці “легітимності”; метою судового захисту інтересу є задоволення саме індивідуальних потреб; порушенням інтересу особи їй може бути завдано шкоди.

Зроблено висновок, що у зв’язку з відсутністю правового врегулювання певного інтересу скажника, або встановлених нормами права меж поведінки відповідача, факт наявності інтересу особи-позивача слід встановлювати у кожному конкретному випадку, якщо інше прямо не передбачено законом (як, наприклад, у випадку уточнення виборчих списків).

Ключові слова: інтерес; законний інтерес; охоронюваний законом інтерес.

За понад 10 років чинності Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)<sup>1</sup> на рівні як юридичної теорії, так і практики вже неодноразово у ньому виявлялися і вивчалися проблемні аспекти правового регулювання процедур і засобів судового захисту законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб’єктами владних повноважень на різних його стадіях.

Взагалі термін “інтерес” є однією з тих категорій, яка достатньо широко застосовується у законодавстві України. Однак, незважаючи на це, законодавець досі не надав юридично-змістової характеристики ні поняттю “інтерес”, ні “законний інтерес”, ні “охоронюваний законом інтерес”.

Водночас розвиток процесуального законодавства спрямований на розширення кола об’єктів судового захисту з метою застосування його не лише до захисту прав і свобод, а й “законних інтересів”. Необхідність захисту законного інтересу у спірних правовідносинах часто трапляється у поданих позовних заявах у межах здійснення громадського контролю за окремими сферами реалізації компетенції суб’єктами владних

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 12.03.2019).

Михайло Смокович

повноважень щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності, які становлять особливу суспільну зацікавленість: бюджет, розпорядження власністю, кадрові призначення, дотримання встановлених екологічних, містобудівних норм тощо.

Водночас на практиці відсутні єдині підходи до порядку встановлення та оцінки наявності порушеного законного інтересу осіб при зверненні до суду, що зумовлює різні підходи правозастосування у важливому питанні реалізації права на судовий захист. Діяльність суду в цих умовах наражається на справедливую критику щодо незабезпечення ефективного судового захисту передусім через недостатню вмотивованість і непослідовність у вирішенні цих питань. Тому цілком обґрунтованою є необхідність формування єдиної правозастосовної практики при судовому розгляді щодо встановлення змісту поняття “інтерес” як об’єкта судового захисту.

Метою дослідження є встановлення змісту поняття “інтерес” фізичних та юридичних осіб як об’єкта судового захисту в адміністративному судочинстві (у порядку ч. 1 ст. 2, ст. 5 КАС України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що дослідженням проблеми поняття “інтерес” як правової категорії займалися достатньо багато науковців, як іноземних, так і вітчизняних, серед яких, зокрема: В. Барвицький, І. Венедиктова, Р. Гукасян, Н. Кляус, В. Кравець, О. Малько, М. Першин, М. Рожкова, О. Сергеев, В. Субочев, А. Ханіпов, І. Щербетун. Однак ґрунтовних досліджень змісту поняття “інтерес” як об’єкта судового захисту саме в адміністративному судочинстві, за винятком поодиноких публікацій вітчизняних фахівців, на жаль, не виявилось.

### *Вживання терміна “інтерес”*

#### *у Конституції та законах України, види інтересу, суб’єкти*

На підставі аналізу положень Конституції України<sup>2</sup>, КАС України та інших законів України можна дійти висновку, що законодавець не надав юридично-змістової характеристики поняттям “інтерес”, “законний інтерес”, “охоронюваний законом інтерес” тощо<sup>3</sup>.

Однак в окремих випадках поняття “інтерес” можна поділити за суб’єктною чи предметною ознаками.

<sup>2</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 02.11.2018).

<sup>3</sup> Водночас у законодавстві містяться окремі визначення певних видів інтересів. Наприклад: ‘національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян’ (Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>> (дата звернення: 11.02.2019)).

Так, Основним Законом України визначено інтерес таких суб’єктів: України (ст. 18); населення (ст. 35); людини (ст. 35); громадян України (статті 36, 54); суспільства (ст. 41); працюючих (ст. 44); співвітчизників (народних депутатів України, Президента України) (статті 79, 104); осіб у сфері публічно-правових відносин (ст. 125); суддів (ст. 1301); територіальних громад сіл, селищ та міст (ст. 140)<sup>4</sup>.

За предметною характеристикою Конституція України визначає такі види інтересів: національні (ст. 18); національної безпеки (статті 32, 34); охорони громадського порядку, здоров’я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 35); політичні, економічні, соціальні, культурні, трудові, соціально-економічні та інші інтереси громадян України (ст. 36); економічні і соціальні інтереси працюючих (ст. 44); моральні і матеріальні інтереси, що виникають у зв’язку з різними видами інтелектуальної діяльності громадян (ст. 54); суспільні інтереси (ст. 89); у сфері публічно-правових відносин (ст. 125); професійні (суддів) (ст. 1301); спільні (територіальних громад сіл, селищ та міст) (ст. 140)<sup>5</sup>.

На нашу думку, вжита у ст. 36 Основного Закону України форма “та інші інтереси громадян України” означає, що Конституцією України не визначений вичерпний перелік інтересів громадян, а тому він може бути розширений законодавцем у законах України та підзаконних актах, зокрема тими, які захищаються законом. Вказане не виключає можливості звернутися до суду для захисту особою інтересу, охорона якого не передбачена жодним нормативно-правовим актом.

Суб’єктами, чиї інтереси захищаються законом, є фізичні особи та юридичні особи (ст. 2 КАС України<sup>6</sup>, ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України)<sup>7</sup>, ст. 2 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України)<sup>8</sup>), людина і громадянин, інші суб’єкти у сфері публічно-правових відносин (статті 9, 21 КАС України); спеціальними суб’єктами є держава (ст. 53 КАС України, ст. 2 ЦПК України, ст. 2 ГПК України), малолітні та неповнолітні особи, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатні фізичні особи (ст. 56 КАС України). Згідно з положеннями ст. 5 ЦПК України, ст. 5 ГПК України суд захищає, зокрема, суспільні інтереси. Отже, окремим суб’єктом є суспільство.

<sup>4</sup> Конституція України (н 2).

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>7</sup> Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>8</sup> Господарський процесуальний кодекс України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>> (дата звернення: 11.02.2019).

За процесуальним становищем можна виділити інтереси учасників справи та осіб, які не брали участі у справі (статті 13, 14 КАС України).

Порушені інтереси захищає особа сама або у передбачених випадках прокурор (ст. 53 КАС України), законні представники – батьки, усиновлювачі, опікуни чи інші особи, визначені законом (ст. 56 КАС України).

Процесуальне законодавство також по-різному визначає інтереси, які можуть бути захищені в суді: “інтереси” (ст. 2 КАС України, ст. 2 ЦПК України), “законні інтереси” (ст. 2 ГПК України, ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України<sup>9</sup>), “охоронювані законом інтереси” (ст. 1 Закону України “Про третейські суди”<sup>10</sup>).

### *Дефініція поняття “інтерес”*

Незважаючи на те, що “інтерес” є однією з тих категорій, яка достатньо широко застосовується у законодавстві України, вона має безліч варіантів трактування через її багатоаспектність.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у рішенні від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 (далі – рішення № 18-рп/2004) вказує:

Етимологічний зміст слова “інтерес” включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія “інтерес” розуміється як об’єктивно існуюча і суб’єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін “інтерес”, враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об’єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами<sup>11</sup>.

У рішенні № 18-рп/2004 КСУ визначив, що “інтерес” застосовується в Конституції України, у ч. 1 ст. 4 ЦПК України і в багатьох законах та інших нормативно-правових актах у вузькому розумінні цього слова, ‘тобто інтерес, який, на відміну від інтересу в широкому розумінні, перебуває

<sup>9</sup> Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>10</sup> Про третейські суди: Закон України від 11 травня 2004 р. № 1701-IV <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>11</sup> Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>> (дата звернення: 11.02.2019).

виключно у логічно-смісловому зв’язку із суб’єктивними правами, але прямо ними не опосередковується, тобто виходить за межі останніх<sup>12</sup>.

Крім того, КСУ у рішенні № 18-рп/2004 зазначив:

Поняття “охоронюваний законом інтерес”, що вживається у законах України у логічно-смісловому зв’язку з поняттям “права” (інтерес у вузькому розумінні цього слова), означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб’єктивного права; б) є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальноновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом<sup>13</sup>.

Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб’єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним. Системний аналіз, який провів КСУ, свідчить, що поняття “охоронюваний законом інтерес” у всіх випадках вживання його у законах України у логічно-смісловому зв’язку з поняттям “права” має один і той же зміст<sup>14</sup>.

Інтерес, навіть перебуваючи під охороною закону чи права, на відміну від суб’єктивного права, не забезпечується юридичним обов’язком іншої сторони. Законний інтерес відбиває лише легітимне прагнення свого носія до того, що не заборонено законом, тобто тільки його бажання, мрію, потяг до нього, а отже – й не юридичну, а фактичну (соціальну) можливість. Це прагнення у межах сфери правового регулювання до користування якимось конкретним матеріальним або нематеріальним благом. Відмінність такого блага від блага, яке охоплюється змістом суб’єктивного права, полягає в тому, що користування благом, на яке особа має право, визначається можливістю в межах закону, а до якого має законний інтерес – без вимог певних дій від інших осіб або чітко встановлених меж поведінки.

Інтерес особи не слід ототожнювати з її суб’єктивним правом, хоча воно і є першочерговим, із якого й випливає інтерес особи. Інтереси існують поза межами суб’єктивного права, будучи при цьому нерозривно пов’язаними з ним. Одночасно в основі будь-якого суб’єктивного права є інтерес.

<sup>12</sup> Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 (н 11).

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Там само.

Також інтерес особи не слід ототожнювати з інтересом органів місцевого самоврядування чи територіальної громади. Легітимний інтерес органів місцевого самоврядування не є простою сукупністю законних інтересів його жителів – членів громади. Індивідуальні інтереси останніх, як правило, відрізняються суперечливістю, оскільки спрямовуються на пошук і використання або створення шляхів і засобів для задоволення різних за обсягом і змістом потреб, та різними мотивами у таких бажаннях і прагненнях.

Законодавством України надається пріоритет інтересів органів місцевого самоврядування та територіальної громади над інтересами окремих жителів – членів громади, оскільки останні не мають визначених законами відчутних важелів впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування чи їх посадовими особами. Таке превалювання інтересу більшості є елементом правової, демократичної держави, однак не скасовує можливості судового захисту реально порушеного інтересу особи – члена громади. Суду у такому випадку, очевидно, потрібно встановити не тільки законність прийнятого суб'єктом владних повноважень рішення у межах своїх повноважень, а й баланс публічного та приватного інтересу як елементу верховенства права.

Отже, при дослідженні “інтересу” першочергово слід брати до уваги те, що нерозривно пов'язаним елементом тут завжди будуть існуючі життєво важливі для суб'єкта потреби і блага.

Як вже зазначалося вище, термін “інтерес” не містить чіткого визначення у національному законодавстві, не має чіткого та однозначного уявлення про ці категорії і в доктрині. Однак можна стверджувати, що це поняття є оціночним і у кожній конкретній ситуації повинне розглядатися судом індивідуально.

Окремо слід вказати, що протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням інтересів суб'єктів публічно-правових відносин може бути заподіяна шкода, яка підлягає відшкодуванню (ч. 5 ст. 21 КАС України)<sup>15</sup>.

Щодо співвідношення інтересу жителя міста – члена громади та інтересу міста (органів місцевого самоврядування) вочевидь вони не збігаються, що зумовлено цілями діяльності міста (органів місцевого самоврядування), зокрема останні представляють спільні інтереси територіальних громад задля вирішення питань місцевого значення у межах Конституції і законів України (положення ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>16</sup>). Незбіг вказаних інтересів залежить від впливу

<sup>15</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 6).

<sup>16</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 11.02.2019).

різних суб’єктивних факторів (соціального, політичного, економічного тощо). Інтерес міста (органів місцевого самоврядування) має бути юридично оформлений через нормативні акти (зокрема, закони), статутні акти, прийняті рішення та ін. Натомість інтерес особи – члена громади, як вже зазначалося, невизначений.

Отже, слід сказати, що у зазначених у дорученні суб’єктів (місто (органи місцевого самоврядування), окремий його житель – член громади, підприємства, яким надано пільги) є легітимні, хоча й конкуруючі інтереси, які підлягають судовому захисту як такі, що не суперечать закону.

Вважаємо, що в разі порушення інтересів міста (органів місцевого самоврядування), територіальної громади поняття “інтерес” не включає у себе інтересу жителя міста – члена громади, який не має належним чином оформленого повноваження представляти інтереси міста (органів місцевого самоврядування), жителем якого він є, або інтересів територіальної громади.

Термін “інтерес” не передбачає можливості вирішення певних питань діяльності міста (органів місцевого самоврядування) окремим його жителем – членом громади за його власною ініціативою без відповідного уповноваження на це від органів місцевого самоврядування, зокрема й тоді, коли при обмеженні прав міста (органів місцевого самоврядування) порушуються його інтереси як жителя цього міста – члена громади. Також поняття “інтерес” не може включати безпосереднього інтересу фізичної особи – жителя міста у разі, коли він звертається до суду за захистом порушених прав міста (органів місцевого самоврядування), маючи на це представницькі повноваження органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб.

Відповідно до змісту ч. 1 ст. 8 Конституції України інтерес особи перебуває під захистом не тільки закону, а й об’єктивного права загалом, що панує у суспільстві<sup>17</sup>. Натомість випадки, коли інтерес не захищається ані законом, ані правом або обмежується (звужується його зміст чи обсяг) мають бути прямо передбачені у законі (наприклад, законом визнано існування інтересу особи, однак його захист не здійснюється, оскільки суперечить інтересу інших осіб: суд не приймає відмови позивача від позову, визнання позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 6 ст. 47 КАС України); суд не приймає відмови від позову, визнання позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи пору-

<sup>17</sup> Конституція України (н 2).



Михайло Смокович

шують чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 5 ст. 189 КАС України)<sup>18</sup>.

Таким чином, заінтересована особа має право звертатися до суду за захистом не будь-якого, а виключно легітимного інтересу, тобто такого, що не порушує права, свободи чи інтереси інших осіб. Наявність конфлікту (конкуренції) інтересів сторін у спорі не свідчить про нелегітимність їхніх інтересів.

Жоден закон не має права обмежувати доступ до правосуддя особі, інтереси якої ущемлені (порушені); суди зобов'язані приймати від громадян заяви до розгляду навіть у випадку відсутності у законі спеціального положення про судовий захист, щоб не порушувати вимоги статей 22, 55, 64, 125 Конституції України (у частині непорушності прав і свобод людини та громадянина і їх невичерпності, можливості захисту у суді, поширення юрисдикції судів на будь-який юридичний спір).

Інтерес є невід'ємним від конкретних прав суб'єктів правовідносин, що мають звертатися до судових органів за захистом інтересів лише як безпосередні учасники спірних правовідносин, тобто суб'єкти правовідносин (заінтересовані особи), чий безпосередні права та пов'язані з ними інтереси порушені. Водночас у ч. 1 ст. 274 КАС України передбачений випадок, коли особа не несе тягар доказу порушення її прав, свобод чи інтересу:

Право звернутися з адміністративним позовом про уточнення списку виборців, у тому числі про включення або виключення зі списку *себе особисто або інших осіб* (курсив наш. – М. С.), має кожен, хто має право голосу на відповідних виборах або референдумі<sup>19</sup>.

У частинах 1 та 2 ст. 5 КАС України “Право на звернення до суду та способи судового захисту” визначено:

Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

<sup>18</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 6).

<sup>19</sup> Там само.

- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень<sup>20</sup>.

Таким чином, позивач може обрати будь-який із перелічених або інший, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист інтересів, спосіб захисту його інтересів в адміністративному судочинстві.

Відповідно до положень КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень тягар доказування факту порушення прав, свобод чи інтересів позивача лежить на останньому (в позовній заяві у таких справах зазначається: *обґрунтування порушення* оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача (п. 9 ч. 5 ст. 160); суд не може витребувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, *окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів* (ч. 4 ст. 77)<sup>21</sup>.

Суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених статтями 160, 161 КАС України, протягом п'яти днів із дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху (ч. 1 ст. 169). Як вказано вище, згідно з положеннями ст. 160 КАС України однією з вимог до позовної заяви є наведення скаржником обґрунтування порушення його інтересу<sup>22</sup>.

Аналіз позовної заяви на предмет того, чи наявна в ній взагалі будь-яка аргументація скаржника щодо обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю його прав, свобод, інтересів, здійснюється на попередній стадії до розгляду справи по суті. Ненаведення у позовній заяві будь-якої мотивації стосовно порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю інтересів скаржни-

<sup>20</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 6).

<sup>21</sup> Там само.

<sup>22</sup> Там само.

Михайло Смокович

ка, відсутність у тексті доводів, які дійсно обґрунтовували б висновок про те, що рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкт владних повноважень порушив його інтерес, вказує на відсутність обов'язкової складової позовної заяви, визначеної у п. 9 ч. 5 ст. 160 КАС України, що дає підстави вважати це недоліком позовної заяви саме за формою. Якщо ж у такій заяві викладено певні аргументи стосовно порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю інтересів скаржника, це є підставою для висновку про формальну наявність обґрунтування. У такому разі ця аргументація має досліджуватися у подальшому судом за змістом, на основі чого буде зроблено остаточний висновок про наявність обґрунтування порушення інтересу особи. Вказані вимоги п. 9 ч. 5 ст. 160 КАС України є складовою позовної заяви<sup>23</sup>.

Отже, стверджуючи про порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю інтересів скаржника, він повинен навести аргументи, які свідчили б про обґрунтованість змісту і вимог позовної заяви.

Якщо недоліки щодо додержання вимог, встановлених статтями 160, 161 КАС України не усунуто позивачем, позовна заява повертається (п. 1 ч. 4 ст. 169 КАС України)<sup>24</sup>.

Отже, у зв'язку із відсутністю правового врегулювання певного інтересу скаржника, або встановлених нормами права меж поведінки відповідача, факт наявності інтересу особи-позивача слід встановлювати у кожному конкретному випадку, якщо інше прямо не передбачено законом (наприклад, у випадку щодо уточнення виборчих списків).

Аналогічну позицію неодноразово викладав Верховний Суд України, зокрема:

– висновок Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України) про відсутність порушення прав позивача з боку відповідача та необхідність закриття провадження у справі ґрунтується на правильному застосуванні норм матеріального та процесуального права<sup>25</sup>;

– касаційний суд, закриваючи провадження в частині вимог щодо зобов'язання вчинити дії на відшкодування бюджетної заборгованості, реалізуючи положення ст. 6 КАС України, правильно виходив з оцінки виникнення обставин порушення права позивача, оскільки лише у разі порушення охоронюваних законом прав та інтересів спірні правовідносини можуть стати предметом розгляду адміністративними судами за правилами вказаного кодифікованого акта<sup>26</sup>;

www.pravoua.com.ua

<sup>23</sup> Кодекс адміністративного судочинства України (н 6).

<sup>24</sup> Там само.

<sup>25</sup> Постанова Верховного Суду України від 22 вересня 2015 р. № 21-2200a15 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52312411>> (дата звернення 11.02.2019).

<sup>26</sup> Постанова Верховного Суду України від 1 червня 2010 р. № 21-573во10 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10528520>> (дата звернення: 11.02.2019).

– зі змісту регулювання, яке міститься у КАС України, також вбачається, що і право оскаржити індивідуальний акт має особа, якої він стосується. Оскільки адміністративна процесуальна дієздатність заявника у відносинах, врегульованих оспорюваними постановою та Указом, законодавчо обмежена, ухвала ВАС України про відмову йому у відкритті провадження в адміністративній справі згідно з п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України відповідає вимогам чинного законодавства<sup>27</sup>.

При цьому судова практика не є однаковою щодо зазначеного питання. Так, ВАС України вказував:

1. Обставину дійсного (фактичного) порушення відповідачем прав, свобод чи інтересів позивача має довести належними та допустимими доказами саме позивач; як встановлено судами попередніх інстанцій та вбачається із матеріалів справи, позивачами не надано доказів порушення їх прав суб’єктом владних повноважень, права чи інтересів особи в сфері публічно-правових відносин. Одночасно з викладеним, колегія суддів погоджується із позицією судів попередніх інстанцій щодо наявності підстав для розгляду зазначеного спору у порядку адміністративного судочинства України<sup>28</sup>.

2. Оскільки оскаржувані дії та рішення відповідачів не тільки не стосуються інтересів Чернігівської міської кредитної спілки “Народна Воля” у сфері публічних правовідносин і не тягнуть за собою виникнення, припинення чи змінення її цивільних прав, не порушують гарантованих законодавством України свобод та не торкаються її законних інтересів, а тому суди дійшли правильного висновку про безпідставність позовних вимог<sup>29</sup>.

Щодо порушення інтересів фізичної особи – члена громади органами місцевого врядування шляхом прийняття рішення про надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів, а також земельного податку, зокрема, звільнивши від його сплати окремі підприємства, зазначаємо про таке.

Орган місцевого самоврядування представляє *інтереси територіальної громади* і приймає від її імені рішення; бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування (положення ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”<sup>30</sup>).

<sup>27</sup> Постанова Верховного Суду України від 24 червня 2014 р. № 21-231а14 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39783861>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>28</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 лютого 2016 р. № К/800/14448/13 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55908535>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>29</sup> Ухвала Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2011 р. № К-37203/10-С <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16525295>> (дата звернення: 11.02.2019).

<sup>30</sup> Про місцеве самоврядування в Україні (н 16).

Михайло Смокович

Відповідно до положень ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: <...>
- 24) встановлення місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України; <...>
- 28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку; <...>
- 35) затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України<sup>31</sup>.

На нашу думку, член громади, який стверджує про порушення його інтересів органами місцевого врядування шляхом прийняття рішення про надання пільг щодо плати за землю на території міста, повинен довести у позовній заяві факт існування у нього інтересу, який пов’язаний саме із вказаними правовідносинами в бюджетній сфері. Вважаємо, що суб’єктами правовідносин у бюджетній сфері є саме територіальні громади й органи місцевого самоврядування, а не окремі члени громади. Вказане не виключає можливості існування інтересу у позивача – члена громади.

Тому особа – член територіальної громади може захищати свої права та охоронювані законом інтереси шляхом звернення до суду у випадку їх порушення, оспорювання чи невизнання суб’єктом владних повноважень. У позовній заяві такої особи повинно міститися обґрунтування порушення її інтересу. Факт наявності інтересу особи-позивача слід встановлювати у кожному конкретному випадку, якщо інше прямо не передбачено законом.

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо, що при дослідженні поняття “інтерес” першочергово слід брати до уваги те, що нерозривно пов’язаним елементом тут завжди будуть існуючі життєво важливі для суб’єкта потреби і блага. Водночас інтерес особи не слід ототожнювати з її суб’єктивним правом, хоча воно і є першочерговим, із якого й випливає інтерес особи. Інтереси існують поза межами суб’єктивного права, будучи при цьому нерозривно пов’язаними з ним. Одночасно в основі будь-якого суб’єктивного права є інтерес.

Заінтересована особа має право звернутися до суду за захистом не будь-якого, а виключно легітимного інтересу, тобто такого, що не порушує права, свободи чи інтереси інших осіб. Наявність конфлікту

www.pravoua.com.ua

<sup>31</sup> Про місцеве самоврядування в Україні (н 16).

(конкуренції) інтересів сторін у спорі не свідчить про нелегітимність їх інтересів.

“Інтересом” фізичних та юридичних осіб, який є об’єктом судового захисту в адміністративному судочинстві (ч. 1 ст. 2 КАС України), пропонуємо вважати усвідомлене та виражене прагнення до користування конкретним матеріальним та (або) нематеріальним благом; зумовлений загальним змістом об’єктивного і прямо не опосередкований у суб’єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об’єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції та законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам.

Відповідаючи на запитання – яким ознакам повинен відповідати “інтерес”, щоб він міг бути об’єктом судового захисту в адміністративному судочинстві? – вважаємо, що до таких ознак відносяться:

- 1) усвідомлене та виражене, зокрема у позовній заяві, прагнення;
- 2) такий інтерес перебуває у логічно-смісловому зв’язку із суб’єктивними правами;
- 3) суб’єктивними правами прямо не опосередковується, тобто виходить за їхні межі;
- 4) не суперечить Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам, тобто відповідає ознаці “легітимності”;
- 5) метою судового захисту інтересу є задоволення саме індивідуальних потреб;
- 6) порушенням інтересу особи їй може бути завдано шкоди.

Mykhailo Smokovych

LEGAL NATURE OF THE CONCEPT OF “INTEREST”  
AS AN OBJECT OF COURT PROTECTION  
IN THE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

ABSTRACT. In practical terms, currently there are no uniform approaches to the procedure for establishing and assessing whether legal interest of individuals is violated when they seek court protection, and this entails different approaches to law application with the aim of exercising the right to its court protection. Under such circumstances, the court’s activities face just criticism because of failure to ensure efficient court protection, primarily due to the lack of motivation and inconsistency in addressing these issues. Therefore, it is quite reasonable that there is the need to explore the content of the concept “interest” as an object of court protection, with a view to forming a unified law application practice.

Михайло Смокович

The purpose of the article is to establish the content of the concept “interest” of individuals and legal entities as an object of court protection in administrative proceedings.

The author analyzes how the term “interest” is used in the Constitution and laws of Ukraine. Based on this analysis, it is concluded that the legislator has not provided the characterization of such concepts as “interest”, “legitimate interest”, “legally protected interest” etc. which would be substantive in terms of law. The author establishes that in some cases, the concept “interest” can be distinguished by subjective or subject-matter characteristics; and also classifies the types of “interest” by these characteristics. The Constitution of Ukraine does not set out an exhaustive list of interests of citizens, and therefore it can be expanded by the legislator in the laws of Ukraine and by-laws, in particular, by addition those which are protected by law.

Despite the fact that “interest” is one of the categories rather widely used in legislation of Ukraine, given its multi-aspect nature it can be interpreted in the infinite number of ways. In this regard, along with the legal content, the author also analyzes the etymological, general sociological and psychological content of the concept “interest”. Furthermore, the content of the concept “legally protected interest” is established, and the correlation between interest of a community member and local government bodies is determined.

The article ascertains the ways to protect the claimant’s interests in administrative proceedings. An interested person may seek court protection not regarding any interest, but only a legitimate interest, that is, the interest which does not violate the rights, freedoms or interests of other persons. If there is a conflict (competition) of interests of the parties to the dispute, this does not imply the illegitimacy of their interests.

The author suggests that “interest” of individuals and legal entities as an object of court protection in administrative proceedings (part 1, Art. 2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine) should be understood as a conscious and manifested intent to use a specific tangible and/or intangible benefit; a simple legitimate permission which is conditioned by the general content of the objective and not directly mediated in the subjective law, as an independent object of court protection and other legal protection means with the aim of meeting individual and collective needs which are not inconsistent with the Constitution and laws of Ukraine, public interests, justice, good faith, reasonableness and other general principles of law.

The author establishes the signs which “interest” should comply as an object of court protection in administrative proceedings, namely: conscious and manifested, in particular, in the statement of claim, intent; interest should be logically and semantically connected with subjective rights; it is not directly mediated by subjective rights, i.e. it extends beyond their limits; it does not contradict the Constitution and laws of Ukraine, public interests, justice, good faith, reasonableness and other general principles of law which means that it is consistent with the sign of “legitimacy”; the purpose of court protection of interest is to satisfy particularly the individual needs; if a person’s interest is violated, this person can sustain damage.

The author comes to the conclusion that due to the lack of legal regulation of a certain interest of the claimant, or due to the limits of respondent’s behavior established by provisions of law, the fact that a claimant has interest should be established on a case-by-case basis, unless otherwise expressly provided by law (as, for example, in case of clarification of electoral lists).

KEYWORDS: interest; legitimate interest; interest protected by law.