



Семен Стеценко

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету
(м. Запоріжжя, Україна)
ssg777@ukr.net



Віталій Щавінський

доктор юридичних наук, доцент,
заступник Голови Київського окружного
адміністративного суду
(м. Київ, Україна)
svr80@ukr.net

УДК 342.9: 351.87

ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК НАУКОВА ТА ПРАКТИЧНА ПРОБЛЕМА

АНОТАЦІЯ. У статті акцентується увага на проблематиці захисту інтересів держави в адміністративному судочинстві.

Мета статті полягає у приверненні уваги до тієї обставини, що адміністративні суди, поряд із традиційними справами “людина проти держави”, розглядають також й інші, де фактично захищаються інтереси держави, та обґрунтуванні необхідності внесення змін до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (“Завдання та основні засади адміністративного судочинства”).

Встановлено, що всі наявні точки зору стосовно проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства можна відобразити у трьох групах: 1) із домінуванням захисту інтересів людини у взаєминах із державою; 2) з пріоритетним відображенням захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед завдань адміністративного судочинства; 3) із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини як завдання адміністративного судочинства України. Доводиться той факт, що захист інтересів держави такий же “повноправний учасник” серед завдань адміністративного судочинства, як і захист інтересів людини у взаєминах із суб’єктами владних повноважень.

Семен Стеценко, Віталій Шавінський

Особлива увага приділена проблематиці сутності інтересів держави. Акцентовано на тій обставині, що у держави теж є свої інтереси, які з певною мірою умовності можна вважати сукупним інтересом державних інституцій, органів публічної адміністрації, які, зі свого боку, у широкому розумінні створені суспільством для сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів членів суспільства. Відтак запропоновано під правовими інтересами держави розуміти сформульовані у положеннях чинного законодавства та доктринальних документах правлячих політичних сил загальні пріоритети держави, які базуються на потребах суспільства, сучасній ідеології та реалізуються на практиці за допомогою апарату держави.

Привернуто увагу до важливості врахування впливу судової практики Європейського суду з прав людини на адміністративне судочинство України загалом та на розгляд справ щодо захисту інтересів держави зокрема.

Ключові слова: держава; захист інтересів держави; адміністративне судочинство; завдання адміністративного судочинства.

Реалії сьогодення засвідчують підвищений інтерес до проблематики діяльності адміністративних судів. Констатуємо ту обставину, що поряд із захистом інтересів пересічних громадян від порушень із боку суб'єктів владних повноважень суди розглядають й іншу категорію справ. Йдеться про захист інтересів держави.

Актуальність розгляду захисту інтересів держави як важливої наукової та практичної проблеми зумовлена низкою факторів, основними з яких вважаються такі:

- всупереч певній термінологічно-сутнісній незвичності, у межах адміністративного судочинства захищаються не лише інтереси особи, а й держави;

- перенасиченість проблематикою забезпечення і захисту інтересів людини в адміністративному судочинстві та брак системних досліджень у цій царині, присвячених інтересам держави;

- необхідність усвідомлення тієї обставини, що, захищаючи інтереси держави, тим самим значною мірою захищаються інтереси конкретної особи: як фізичної, так і юридичної.

Здавалося б, нещодавно в Україні, одній із перших країн на теренах колишнього Радянського Союзу, були створені адміністративні суди та запрацювала система адміністративного судочинства. Проте час невблаганний: напрацьовано судову практику, на зміну Вищому адміністративному суду України створено Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) та діє суттєво оновлений у 2017 р. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України)¹.

www.pravoua.com.ua

¹ Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України в редакції від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

Зазначене дає підстави для здійснення (провадження) щонайменше трьох процесів:

- підбиття підсумків попереднього періоду існування адміністративних судів, які сприяли б здійсненню узагальнення, врахуванню прорахунків, поширенню позитивного досвіду;
- аналіз сьогоденного стану справ зі здійснення адміністративного судочинства, ролі та значення КАС ВС, напрацювання підходів щодо практичного втілення у правозастосовну практику новітньої ідеї типових і зразкових справ тощо;
- планування та прогнозування тих чи інших аспектів організаційно-правового забезпечення і реального здійснення адміністративного судочинства у короткостроковій та довгостроковій перспективі, з урахуванням змін чинного законодавства, проведення судової та адміністративної реформ.

Одним із питань, яке у цьому сенсі має наскрізний характер, є захист інтересів держави в адміністративному судочинстві. Розглядаючи його як об'єкт адміністративно-правової науки, варто проаналізувати завдання адміністративного судочинства. Чим обумовлена необхідність такого кроку?

По-перше, певною невідповідністю норм чинного законодавства тим реальним завданням, які стоять перед адміністративною юстицією. По-друге, якщо функції адміністративної юстиції мають 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, перебувають у реальному просторово-темпоральному вимірі, існують “тут і зараз”. По-третє, завдання адміністративної юстиції певною мірою формулює суспільство, використовуючи для цього інститут Верховної Ради України як єдиний законодавчий орган держави.

Що стосується першого із вказаних факторів (невідповідність норм чинного законодавства тим реальним завданням, які стоять перед адміністративною юстицією), то маємо зазначити, що відповідно до ст. 2 КАС України “Завдання та основні засади адміністративного судочинства” завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тобто акцент у цьому сенсі справедливо (і ми підкреслюємо основний домінуючий характер адміністративної юстиції,

Семен Стеценко, Віталій Шавінський

яка насамперед захищає права людини у взаємовідносинах із державою) робиться на захисті прав, свобод та законних інтересів людини. У цьому ж напрямі висловив свою позицію Конституційний Суд України (далі – КСУ), коли у рішенні у справі про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини (від 14 грудня 2011 р. № 1-29/2011) відзначив:

<...> 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 захист².

Однак виникають важливі запитання: чому про захист інтересів держави нічого не говориться у ст. 2 КАС України? Чому це не корелює із приписами ст. 19 цього нормативно-правового акта – “Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів”, де низка положень присвячена фактично захисту інтересів держави? Зокрема, йдеться про:

<...> спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; спори, що виникають з приводу укладення, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; спори щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності³.

Як додатковий аргумент можна навести зміст ч. 4 ст. 46 КАС України (“Сторони”), у якому зазначається:

Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

www.pravoua.com.ua

² Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 р. № 19-рп/2011 (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини). *Офіційний вісник України*. 2012. № 101. Ст. 3724.

³ Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

- 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- 3) про затримання іноземця чи особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України;
- 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень⁴.

Тобто очевидним вбачається той факт, що не лише справи на кшталт “особа проти держави” становлять сутність адміністративного судочинства і, відповідно, відображають його завдання. Краще у цій системі координат орієнтуватися на характер справ, що розглядаються адміністративними судами, зокрема справи публічно-правового характеру, пов'язані з управлінською діяльністю.

Більш ширший варіант сприйняття завдань адміністративного судочинства запропоновано фахівцями Центру політико-правових реформ. На їхню думку, в Україні створення системи адміністративного судочинства спрямоване насамперед на:

- посилення відповідальності публічної адміністрації за свою діяльність перед особою, а також підвищення гарантій захисту прав, свобод та інтересів особи від свавілля з боку влади;
- підвищення ефективності процедури судового вирішення адміністративних справ внаслідок врахування специфіки публічно-правових відносин;
- покращення якості вирішення адміністративних справ внаслідок спеціалізації судів і суддів⁵.

Певним дороговказом для осмислення проблематики завдань адміністративного судочинства може слугувати позиція О. Пасенюка, який стверджує: ‘Обережне і гранично осмислене застосування інструментарію адміністративного судочинства здатне пролити світло на складні й суперечливі суспільні процеси у сфері взаємовідносин людини і держави, влади і суспільства’⁶. Тобто ми бачимо, що автор закликає до обережного та осмисленого використання адміністративного судочинства і, що не менш важливо, підкреслює важливість та роль адміністративного

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України (н 1).

⁵ Р Куйбіда та І Шишкін (ред), *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник* (Старий світ 2006) 18.

⁶ Олександр Пасенюк, ‘Чи потрібен Україні суд над владою?’ (*Дзеркало тижня*, Київ, 27 червня 2008) 6.

судочинства у вирішенні складних і суперечливих суспільних процесів у системі координат “людина – держава – влада – суспільство”.

Здійснюючи пошук адекватного формулювання ст. 2 КАС України стосовно завдань такого виду судочинства, важливо проаналізувати наявні тенденції у науковому відображенні цього питання. Загалом усі наявні точки зору стосовно проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства доцільно відобразити у трьох групах:

1. Із домінуванням захисту інтересів людини у взаєминах із державою.
2. Із пріоритетним відображенням захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед завдань адміністративного судочинства.
3. Із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини як завдання адміністративного судочинства України.

Перша позиція. Вона, безсумнівно, є домінуючою сьогодні, адже традиційно, ще з часів зародження адміністративної юстиції, вважалося, що цей інститут насамперед слугуватиме інтересам звичайних громадян, даватиме їм змогу оскаржувати у суді незаконні дії чи бездіяльність органів влади. Це мало стати (і значною мірою стало) альтернативою звичайному адміністративному способу оскарження, який показав свою неефективність. Судова практика засвідчує, що кількість справ, у яких були задоволені позовні вимоги пересічних громадян, становить значний відсоток.

Адміністративні суди захищають передусім ті права, які порушені у сфері публічно-правових відносин. Проте, як показує практика, не тільки. Звідси, слід погодитися з думкою розробників коментаря до КАС України:

Права, свободи та інтереси, які захищають адміністративні суди, можуть бути різноманітними (від конституційних до цивільних). Важливо, щоб порушення цих прав, свобод та інтересів відбулося у публічно-правових відносинах та виходило від суб'єктів владних повноважень під час здійснення ними владних управлінських функцій⁷.

Такої ж думки дотримується і О. Константи́й:

Вважаю, що забезпеченню адміністративним судочинством в Україні підлягає весь комплекс визначених національним та міжнародним законодавством (Загальна декларація прав людини 1948 р., Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., Європейська соціальна

⁷ Р Куйбіда (ред), *Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар, т 1* (Книги для бізнесу 2007) 32.

хартія 1961 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 р. та ін.) політичних, громадянських, соціально-економічних, екологічних, інформаційних прав та свобод людини і громадянина, реалізація яких відбувається у стосунках із суб'єктами владних повноважень або у сфері їх владного впливу⁸.

Тобто сутність таких позицій полягає у тому, що порушені права можуть бути найрізноманітнішими (у галузі пенсійного і соціального забезпечення, проходження публічної служби, дозвільної системи тощо), проте підставою для звернення до адміністративного суду мають бути певні дії чи бездіяльність органів публічної адміністрації, інших суб'єктів владних повноважень, від діяльності яких залежить порушення (повнення) прав людини.

Друга позиція – спрямованість завдань адміністративного судочинства полягає у пріоритетному відображенні захисту інтересів людини у взаєминах із державою, проте із зазначенням, що захист інтересів держави теж присутній серед його завдань. Як вже зазначалося, підґрунтям для такого бачення є положення статей 19 та 46 КАС України, які чітко демонструють, що суб'єкти владних повноважень можуть бути позивачами, а отже, адміністративне судочинство потенційно може захищати і їхні інтереси. Крім того, часто позови суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду спрямовані на опосередкований захист інших громадян (скажімо, про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо)), що пов'язано з необхідністю забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. І, насамкінець, необхідність забезпечення законності та правопорядку не можна відкидати як один із напрямів реалізації завдань адміністративного судочинства.

Захист інтересів держави через законність і правопорядок у державі, як одне із завдань адміністративного судочинства, сприймає і В. Ємельянова. Вона зазначає:

<...> однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Судова система є основою правової держави, вона покликана захищати Конституцію, задекларовані в ній цінності. Саме суд урівноважує суспільство. Завданням судової гілки влади були і залишаються максимально надійний захист конституційних прав і свобод людини, а також законність та правопорядок у державі. Саме це є суттю правосуддя, його стратегічною метою.

⁸ О Константи́н, 'Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством' (2004) 8 Право України 98.

Для досягнення цієї мети в Україні і проводиться судово-правова реформа⁹.

Крім того, В. Ємельянова висловила цікаву думку: ‘Суд урівноважує суспільство’. Це справді так, адже гіпертрофування прав, свобод і законних інтересів громадян без належних важелів стримування та противаг теж мало несе доброго суспільству й державі.

І, насамкінець, третя позиція з проблематики спрямованості завдань адміністративного судочинства – із відображенням того, що захист інтересів держави існує поряд із захистом інтересів людини як завдання адміністративного судочинства України. Інакше кажучи, захист інтересів держави такий же “повноправний учасник” серед завдань адміністративного судочинства, як і захист інтересів людини у взаєминах із суб’єктами владних повноважень. Зазначимо, що таку думку поділяє небагато науковців і практиків, котрі опікуються цією проблематикою. Доля об’єктивності тут, безумовно, є, адже сама адміністративна юстиція задумувалась як інструмент захисту інтересів людини від сваволі держави. І це правильно. Проте життя не стоїть на місці й адміністративне судочинство не є винятком.

Зокрема, І. Самсін зазначає:

Вважаємо за можливе піддати критиці такий необґрунтовано звужений підхід до окреслення призначення сучасного адміністративного судочинства (воно захищає винятково права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб у взаєминах із владою. – С. С., В. Ш.). При цьому не можемо заперечувати той факт, що адміністративна юстиція на початковому етапі свого розвитку справді ставила за мету винятково захист прав та інтересів приватних осіб у відносинах із владними органами. Проте юридичні та фактичні реалії сьогодення свідчать про необхідність перегляду суті адміністративної юстиції через розширення кола завдань, які ставляться перед нею¹⁰.

Таким чином науковець визначає еволюцію адміністративного судочинства. Варто погодитися з цією думкою, адже це об’єктивний аргументований підхід. В його основі лежить концептуальне бачення А. Селіванова, який зазначив, що ‘сучасне адміністративне судочинство стає, у певному розумінні, важливою формою захисту публічних

⁹ В Ємельянова, ‘Важка дорога адміністративної юстиції, однак її треба пройти’ (2007) 1 Вісник Вищого адміністративного суду України 32.

¹⁰ І Самсін, ‘Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми’ (2006) 12 Право України 20.

прав та свобод людини і громадянина, а також законних інтересів публічних осіб¹¹.

Першоосною адміністративно-правового наукового погляду на проблематику ролі та значення держави як учасника адміністративного судочинства є аналіз та співвідношення правових інтересів держави, публічних і суспільних інтересів. Як слушно зазначає Т. Коломоєць, ‘публічний інтерес часто ототожнюється із суспільним інтересом, або вважається, що категорія “публічні інтереси” охоплює як суспільні, так і державні потреби’¹².

Відповідаючи на запитання – у чому ж полягає сутність правових інтересів держави у межах наукової розвідки, присвяченої захисту інтересів держави в адміністративному судочинстві, пов’язаної із низкою обставин? – основними із правових інтересів можуть вважатися такі:

а) система адміністративних судів виступає від імені держави, ухвалює свої рішення іменем України, і в цій частині, проводячи аналогії з фізичною особою, є певні прояви конфлікту інтересів, що зумовлюють необхідність вироблення парадигми об’єктивного сприйняття такої картини;

б) держава в адміністративному судочинстві може виступати щонайменше у трьох варіантах: як відповідач в адміністративній справі; як позивач; як інший учасник адміністративного процесу;

в) терміно-сполучення “захист інтересів держави в адміністративному судочинстві” потребує адміністративно-правового аналізу сутності цих інтересів, їх відмінності від інтересів фізичної чи юридичної особи в адміністративному процесі;

г) держава чи органи публічної адміністрації, які мають владні повноваження, найчастіше повинні доводити свою невинуватість і надавати докази цього, що певною мірою впливає на її процесуальне сприйняття. В основі такого стану справ лежить презумпція правомірності правової позиції громадянина;

г) не будь-який інтерес держави може мати правовий характер, що зумовлює необхідність врахування цієї обставини при правотворчій та правозастосовній діяльності;

Раніше ми неодноразово висловлювали позицію, що не лише традиційні для адміністративної юстиції справи “людина проти держави” становлять масив адміністративного судочинства. У контексті процесу

¹¹ Анатолій Селіванов, ‘Адміністративне судочинство як новий інститут реалізації судової влади’ в *Проблеми судово-правової реформи* <<http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&>> (дата звернення: 02.11.2018).

¹² Тетяна Коломоєць, *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник* (Юрінком Інтер 2011) 374.

оновлення предмета адміністративного права зазначалося про те, що наразі модернізується розуміння адміністративної юстиції як одного з важливих складових предмета цієї галузі права¹³.

Важливо акцентувати увагу на тій обставині, що у держави теж є свої інтереси, які з певною мірою умовності можна вважати сукупним інтересом державних інституцій, органів публічної адміністрації, які, зі свого боку, у широкому розумінні створені суспільством для сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів членів суспільства. Тому під правовими інтересами держави ми пропонуємо розуміти сформульовані у положеннях чинного законодавства та доктринальних документах правлячих політичних сил загальні пріоритети держави, які базуються на потребах суспільства, сучасній ідеології, та реалізуються на практиці за допомогою апарату держави.

Розглядаючи інтереси держави, суспільства та окремо взятої людини у їх співвідношенні та пріоритетності, варто констатувати, що сьогодні як в юридичній науці, так і у правозастосовній практиці виокремлюється проблематика сприйняття природно-правової доктрини та її певної конкуренції з позитивістським спрямуванням розуміння права. У цьому сенсі слушними та справедливими виглядають положення ст. 3 Конституції України, де визначено, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість дій держави. Основний Закон зазначає:

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави¹⁴.

Здійснюючи наукове тлумачення цих положень, доходимо висновку, що природно-правовий компонент є пріоритетним порівняно із позитивно-правовим. А як же у практиці діяльності адміністративних судів? Вони, здавалося б, мають приймати рішення на підставі чинного законодавства, тобто тих положень, які фактично є відображенням позитивного права? На нашу думку, протиріч тут немає. Річ у тім, що суддя вирішує питання по суті, з огляду на норми чинного законодавства. Проте з метою повного, об'єктивного та всебічного вивчення обставин публічно-правового спору, який міститься в основі судової справи, суддя повинен враховувати також і принцип верховенства права, який, з-поміж іншого,

¹³ С Стеценко, 'Сучасний погляд на предмет адміністративного права' (2016) 1 Публічне право 25.

¹⁴ 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).

чітко демонструє необхідність врахування природно-правових констант, надає судді можливість робити вільний вибір у досить непростому питанні.

Чітких, лінійних відповідей на запитання стосовно співвідношення інтересів держави, суспільства чи окремої фізичної особи бути не може. Наше завдання полягає у тому, щоб продемонструвати тенденції, які є чи можуть мати місце при аналізі цього питання у контексті теми наукового повідомлення, яка позиціонує можливість захисту інтересів держави в адміністративному судочинстві.

Важливим у контексті заявленої теми є врахування впливу судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) на адміністративне судочинство нашої держави загалом та на розгляд справ щодо захисту інтересів держави зокрема. Формальним підтвердженням важливості цього питання на рівні чинного законодавства стало прийняття Закону України від 23 лютого 2006 р. “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини” (далі – Закон). Він регулює відносини, що виникають у зв’язку з обов’язком держави виконати рішення ЄСПЛ у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення кількості заяв до ЄСПЛ проти України. Стаття 17 Закону “Застосування судами Конвенції та практики Суду” свідчить, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права¹⁵. У такий спосіб із 2006 р., у межах здійснення судочинства (зокрема адміністративного), використання судами рішень ЄСПЛ, поряд із Конвенцією, стало не даниною моді, а реальною справою, яка наблизила Україну до провідних демократій світу з точки зору імплементації основного правозахисного документа до внутрішнього законодавства.

Зв’язок прийняття Закону із захистом інтересів держави прослідковується у монографії за редакцією В. Авер’янова, присвяченій правам громадян у сфері виконавчої влади, у якій, зокрема, зазначено:

<...> проте, маючи статус національного закону, зазначений нормативний акт, на нашу думку, не забезпечує в повному обсязі захист інтересів самої держави, яка внаслідок прийняття рішення на користь заявника щодо сатисфакції зазнає збитків, механізм відшкодування яких не передбачений цим законом. Йдеться про те, що винуватцями порушення

¹⁵ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

Семен Стеценко, Віталій Шавінський

Конвенції, як правило, виступають конкретні посадові особи і конкретні органи, проте відшкодування збитків у вигляді сатисфакції заявникові відбувається за рахунок державних коштів, тоді, як конкретні винуватці фактично ніяких негативних для себе наслідків не зазнають¹⁶.

Дійсно, проблема притягнення до відповідальності конкретних винуватців все ще залишається не до кінця вирішеною. Адже інтереси держави у випадках виплат коштом державного бюджету реально страждають і на порядку денному стоїть питання оптимізації організаційно-правового забезпечення відшкодування збитків з боку конкретних винуватців порушення прав людини і громадянина, який виграє справу проти України у ЄСПЛ.

Важливий елемент впливу судової практики ЄСПЛ на систему українського адміністративного судочинства полягає у тлумаченні принципу верховенства права. Категорія, яка для вітчизняних фахівців донедавна була явищем, що нерідко ототожнювалося з принципом законності, завдяки практиці ЄСПЛ почала набувати реальних обрисів. До такого принципу не тільки апелюють сторони в межах судового адміністративного процесу, а й на нього посилаються судді адміністративних судів при прийнятті рішення у справі. Таку тенденцію варто прийняти. Найповніше відображення наповнення та сутності цього принципу мають полегшити його розуміння і застосування у судовій практиці.

Прикладом використання такого складника верховенства права, як юридична (правова) визначеність, може слугувати рішення ЄСПЛ у справі “Христов проти України” (*Khristov v. Ukraine*, заява № 24465/04, рішення від 19 лютого 2009 р.):

Суд повторює, що право на справедливий судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким, у разі остаточного вирішення спору судами, їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів¹⁷.

Особливістю практики ЄСПЛ є, з одного боку, послідовність у розкритті сутності положень Конвенції через їх тлумачення, а з другого – певна динамічність, яка обумовлює необхідність постійного моніто-

www.pravoua.com.ua

¹⁶ В Авер'янов (ред), *Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту* (Наукова думка 2007) 550.

¹⁷ Христов проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 19 лютого 2009 р. (заява № 24465/04). *Офіційний вісник України*. 2009. № 68. Ст. 2372.

рингу за результатами діяльності цього суду з метою виявлення певних тенденцій. Вказані обставини мають бути враховані вітчизняним правозастосовувачем, зокрема й адміністративними судами. Це торкається справ, у яких захищаються інтереси держави.

Висновки. На завершення зазначимо, що захист інтересів держави не є протиставленням захисту інтересів людини в адміністративному судочинстві, як це може здатися на перший погляд. Це реалії сьогодення, частина діяльності адміністративних судів, це певна грань адміністративної юстиції. Вона важлива як для юридичної науки, так і для правозастосовної практики.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Kolomoiets T, *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk [Administrative Law of Ukraine. Academic Course: Tutorial]* (Yurinkom Inter 2011) (in Ukrainian).

Edited books

2. Averianov V (red), *Prava hromadian u sferi vykonavchoi vlady: administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii ta zakhystu [Citizens' Rights in the Sphere of Executive Power: Administrative and Legal Support for Implementation and Protection]* (Naukova dumka 2007) (in Ukrainian).
3. Kuibida R ta Shyshkin I (red), *Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava: navchalnyi posibnyk [Fundamentals of Administrative Legal Proceedings and Administrative Law: Teaching Manual]* (Staryi svit 2006) (in Ukrainian).
4. Kuibida R (red), *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar [Code of Administrative Justice of Ukraine: Scientific and Practical Commentary] t 1* (Knyhy dlia biznesu 2007) (in Ukrainian).

Journal articles

5. Konstantyi O, 'Subiektyvni publichni prava yak ob'ekt zabezpechennia administratyvnym sudochynstvom' ['Subjective Public Rights as an Object of Administrative Justice'] (2006) 8 *Pravo Ukrainy* 96-9 (in Ukrainian).
6. Samsin I, 'Pobudova ukrainskoi modeli administratyvnoho sudochynstva: teoretyko-praktychni problemy' ['Construction of the Ukrainian Model of Administrative Justice: Theoretical and Practical Problems] (2006) 12 *Pravo Ukrainy* 3-8 (in Ukrainian).
7. Stetsenko S, 'Suchasnyi pohliad na predmet administratyvnoho prava' ['Modern View on the Subject of Administrative Law] (2016) 1 *Publichne pravo* 20-5 (in Ukrainian).
8. Yemelianova V, 'Vazhka doroha administratyvnoi yustytzii, odnak yii treba proity' ['The Administrative Justice is a Difficult Road, but it Has to go Through'] (2007) 1 *Visnyk Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy* 32-6 (in Ukrainian).

Newspaper articles

9. Pasienuk O, 'Chy potriben Ukraini sud nad vladoiu?' ['Do you need a court of power in Ukraine?'] *Dzerkalo tyzhnia* (Kyiv, 2008, 23) 6 (in Ukrainian).

Websites

10. Selivanov A, 'Administratyvne sudochynstvo yak novyi instytut realizatsii sudovoi vladyy' ['Administrative Justice as a New Institution for the Implementation of Judicial Power'] v *Problemy sudovo-pravovoi reformy [Problems of Judicial Reform]* <<http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf/0/1F84B04D473311CEC32570BD00232346?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=1F84B04D473311CEC32570BD00232346&Count=500&>> (accessed: 02.11.2018) (in Ukrainian).

Semen Stetsenko
Vitalij Shchavinskij

PROTECTION OF THE STATE'S INTERESTS
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS
AS A SCIENTIFIC AND PRACTICAL ISSUE

ABSTRACT. The article focuses on the issues inherent in the protection of the interests of the State in administrative proceedings.

The purpose of the article is to emphasize the fact that administrative courts, along with traditional cases of "an individual vs. the State", also consider other cases, where interests of the State are actually protected; the article also aims at providing justification for the need to amend Article 2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine ("Objectives and the Basic Principles of the Administrative Proceedings").

The author has established that the entirety of current standpoints regarding the orientation of the objectives of the administrative proceedings can be represented in three groups: 1) those with the predominance of protection of an individual's interests in relations with the State; 2) those which have the priority focus on the protection of an individual's interests in relations with the State, but at the same time indicate that protection of the State's interests is also present among the objectives of the administrative proceedings; 3) those focused on protection of the State's interests alongside of an individual's interests protection as the objective of the administrative proceedings of Ukraine. The author proves the fact that protection of the State's interests is the same "full-fledged player" among the objectives of the administrative proceedings as protection of an individual's interests in relations with subjects vested with power.

Special attention is given to the issues relating to the essence of the State's interests. The author emphasizes the fact that the State has its own interests as well, and such interests, with a certain degree of conditionality, may be regarded as the combined interest of state institutions and public administration bodies, which, in their turn, are created by society in a broad sense to promote the exercise of rights, freedoms and legitimate interests of society members. Therefore, the author suggests that the legal interests of the State should be understood as general priorities of the State which are formulated in the

provisions of current legislation and doctrinal documents of the ruling political forces, and which are underpinned by the needs of society and modern ideology and are implemented in practice through the machinery of the State.

The author stresses the importance of taking into account the impact which the case law of the European Court of Human Rights has on Ukraine's administrative proceedings in general and on the consideration of cases involving protection of the State's interests in particular.

KEYWORDS: the State; protection of the State's interests; administrative proceedings; objectives of administrative proceedings.