

УДК 342.95

В. Р. Щавінський
кандидат юридичних наук,
заступник Голови Київського окружного адміністративного суду

СПІВВІДНОШЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ, СУСПІЛЬСТВА, ОКРЕМОГО ІНДИВІДА У РАМКАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

Демократизація усіх сторін життя сучасного українського суспільства обумовлює необхідність оновлення поглядів щодо традиційного сприйняття низки важливих об'єктів правової науки. Вказане має безпосереднє відношення до таких важливих складових, як держава, суспільство, людина. Їх перелік, визначення пріоритетів та взаємозв'язку характеризуються актуальністю для адміністративного права і процесу. Передусім це важливо для діяльності адміністративних судів, які розглядають публічно-правові спори, де однією зі сторін виступає орган публічної адміністрації. Варто підтримати позицію С. Стеценка щодо того, що «про реалізацію юрисдикції адміністративних судів можна говорити як про реальний засіб з боку фізичних та юридичних осіб захистити в судовому порядку свої права, свободи, законні інтереси, що були порушені органами державної влади» [1, с. 21].

Співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу має складну генезу. Це пояснюється, зокрема, неоднорідним характером учасників правових відносин, що виникають, та компетенцією суду, який вирішує те чи інше спірне питання.

Слід погодитись із точкою зору В. Мовчана, відповідно до якої особливість можливого впливу судової влади на публічно-правові відносини продиктована специфічним складом його учасників. В цих відносинах беруть участь щонайменше три загальновідомі суб'єкти, таких як держава як організатор суспільних справ, суспільство (громадянське суспільство) і людина з визначенням її правовим статусом (громадянин, підданий). В ході розгляду судових спорів в публічно-правовій сфері майже завжди присутні два суб'єкти: держава в особі уповноважених органів державної влади та / або особа [2, с. 22]. Причому, на наше переконання, держава має свої інтереси, які також має змогу захищати в адміністративному суді відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України.

Ми вже звертали увагу на ту обставину, що парадокс полягає у тому, що про захист інтересів держави нічого не говориться у статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), натомість у тому ж КАСУ міститься стаття 17 («Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ»), де

три положення присвячені фактично захисту інтересів держави:

– спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

– спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

– спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України [3, с. 46].

На таких же позиціях знаходиться І. Самсін, який зазначає, що «вважаємо за можливе піддати критиці такий необґрунтовано звужений підхід до окреслення призначення сучасного адміністративного судочинства. При цьому не можемо заперечувати той факт, що адміністративна юстиція на початковому етапі свого розвитку справді мала завданням виключно захист прав та інтересів приватних осіб у відносинах з владними органами. Проте юридичні та фактичні реалії сьогодення свідчать про необхідність перегляду суті адміністративної юстиції шляхом розширення кола завдань, які ставляться перед нею» [4, с. 4]. Тобто держава, її інтереси теж знаходяться в орбіті адміністративного судочинства та існує можливість їх захисту через подачу адміністративного позову.

Говорячи про рівень внутрішньодержавних інтересів (інтереси держави, суспільства та окремо взятої людини), слід звернути увагу на проблематику сприйняття природно-правової доктрини та її певної конкуренції із позитивістським спрямуванням розуміння права. У цьому зв'язку слухними та справедливими виглядають положення статті 3 Конституції України, де визначено, що права та свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість дій держави. Прямою мовою 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 держави» [5]. Здійснюючи наукове тлумачення цих положень, доходимо висновку, що природно-правовий компонент є пріоритет-

ним, порівняно із позитивно-правовим. А як у практиці діяльності суддів адміністративних судів? Вони, здавалося б, мають приймати рішення на підставі чинного законодавства, тобто тих положень, які фактично є відображенням позитивного права? На переконання автора, протиріч тут немає. Справа у тому, що суддя вирішує питання по суті, виходячи, безсумнівно, із норм чинного законодавства. Проте з метою повного, об'єктивного та всебічного вивчення обставин публічно-правового спору, який знаходиться в основі судової справи, суддя повинен урахувати також і принцип верховенства права. Саме у цьому сенсі, керуючись положеннями статті 6 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» (здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу; суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України та на засадах верховенства права) [6]. Так от, саме принцип верховенства права, який, серед іншого, чітко демонструє необхідність урахування природно-правових констант, надає судді можливість робити вільний вибір у такому непростому питанні.

Слушною у вказаному сюжеті видається позиція В. Денисенко, де у контексті притягнення особи до адміністративної відповідальності вказано, що в основі розв'язання конфлікту між громадянами та владою має бути, поряд з іншими рішеннями, визначення допустимих меж адміністративної відповідальності громадян перед державою, тобто пошук оптимального, який влаштує обидві сторони, співвідношення позитивного і природного права при пріоритетності другого над першим [7, с. 34]. Дуже влучна акцентуація, яка фактично відтворює потенційно можливе вирішення такої дилеми у судах адміністративних. Пошук оптимального балансу із пріоритетом природного права (у нашому варіанті – пріоритетом саме природно-правових компонент, які, безсумнівно, є і в інтересах держави).

Чітких, лінійних відповідей на запитання стосовно співвідношення інтересів держави, суспільства чи окремо взятої фізичної особи бути не може. Наше завдання полягає в тому, щоб продемонструвати тенденції, які є чи можуть мати місце при аналізі цього питання у контексті розвитку адміністративного права і процесу.

Водночас не зі всіма аргументами, що зустрічаються в науковій літературі, варто погодитись. Скажімо, автор тез виступу на тему «Співвідношення інтересів особистості, суспільства і держави у сфері адміністративно-правового регулювання» вказує, що будь-яке порушення норм права є своєрідним водорозділом між правомірною і неправомірною поведінкою. При цьому правомірність поведінки багато в чому обумовлена інформаційним та поведінковим аспектами. Перший

означає ступінь обізнаності громадян про існування тієї чи іншої норми права; другий – уявлення суб'єкта правовідносин про законні способи її реалізації [7, с. 34]. Проте, на наше переконання, складно погодитись з тим, що порушення норм права є своєрідним водорозділом між правомірною і неправомірною поведінкою. Порушення норм права є прикладом чи навіть синонімом неправомірної поведінки. Але аж ніяк не водорозділом між тим та іншим. В іншому випадку ми б говорили, що порушення норм права – це проміжний варіант між правомірною і неправомірною поведінкою. А що ж тоді є неправомірною поведінкою, як не порушення норм права?

Наступне питання, на якому варто зупинитись при розгляді проблематики співвідношення різних інтересів (держави, суспільства, окремої особи), – це значна кількість судових справ, які перебувають у провадженні середньостатистичного судді адміністративного суду. Нерідко це призводить до фізичної неможливості всебічного об'єктивного розгляду великої кількості справ. Є певні підстави вважати, що фізичні особи (а іноді і представники юридичних осіб), формально не порушуючи вимоги законів, все ж таки зловживають правом, безкінечно велику кількість разів звертаючись до суду із тих чи інших питань, нерідко з одного і того ж приводу. Актуальність розгляду проблематики великої кількості судових справ, які перебувають у провадженні судді адміністративного суду, пов'язана з такими обставинами:

- це певного роду сигнал, який засвідчує відому ситуацію, коли значна кількість справ погіршує якість розгляду конкретної судової справи;
- вимоги міжнародних правових документів обумовлюють доступ до правосуддя та забезпечення справедливого розгляду справ, який би базувався на дотриманні певних термінів розгляду;
- практика діяльності Європейського суду з прав людини засвідчує значний пласт проблем із реалізацією державою права особи на розумний строк розгляду справи;
- наявність певного конфлікту інтересів між інтересами держави (з одного боку) та інтересами суспільства та окремої особи (з іншого боку), коли у них не співпадають цільові установки. Для держави ключове завдання у цьому сенсі – дотримання вимог законності, у суспільства та окремої особи – справедливе вирішення справи, захист прав та свобод людини.

Ми погоджуємося із авторитетною думкою колишнього голови Верховного Суду України В. Маляренка, який зазначає, що «проблема судочинства – надзвичайна перевантаженість суддів. Кількість суддів та працівників суду постійно збільшується. Але навантаження на суддів не зменшується. Приміщення судів залишаються

ті самі. Люди – майже на головах одне в одного. В нашій країні гіперболізоване уявлення про право на суд. Показовими у цьому плані є такі цифри. У Сполучених Штатах Америки на 310 млн. населення – 3,5 млн. судових справ, із яких значну частину розглядають за спрощеним порядком. У нас на 45 млн. населення, із яких 6–7 млн. постійно за кордоном, – 8,5 млн. судових справ. Однією з причин цього явища є конституційна норма про те, що «під юрисдикцію суду підпадають усі правовідносини, що виникають у державі». Звісно, всі. Але у розумних межах. Не можна тягнути до суду все те, що можна вирішити в інший спосіб, в інших структурах влади, де немає конфлікту. Названа конституційна формула повинна бути реконструйована так, щоб і доступ до правосуддя зберегти, і кількість справ у судах зменшити» [8, с. 44]. До певної міри такого роду ситуація дає підстави для гордості за країну, може засвідчувати високий рівень правової свідомості, правової активності громадян. Проте з позицій комплексного сприйняття вказаних обставин це не привід для оптимізму, тому що, як би це здавалося парадоксальним, це свідчення певної слабкості держави, публічних інституцій загалом. Оскільки вони не в змозі реально забезпечити права, свободи та законні інтереси громадян, інтереси суспільства і, зрештою, сприяють зверненню до суду. Крім того, не є ефективним досудовий чи позасудовий механізм вирішення конфліктів.

Наявність суттєвих недоліків у національній системі судочинства підтверджують рішення Європейського суду з прав людини щодо України, в яких констатуються системні порушення, зокрема статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, яка регламентує право кожної людини на розгляд справи судом упродовж розумного терміну [9, с. 14]. Це, на наше переконання, не що інше як приклад невідповідності вітчизняної правозастосовчої практики та практики судочинства вимогам міжнародних правових документів та підтвердження наявності системних проблем, що виявляються міжнародними судовими інстанціями.

Завершуючи, вкажемо, що інтереси держави, суспільства і окремо взятої людини дійсно є нерідко такими, що не співпадають. Безумовно, пріоритетним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та законних інтересів окремо взятої особи та суспільства від протиправних дій суб'єктів владних повноважень, якими є органи публічної адміністрації та посадові особи, які у своїй діяльності реалізують на практиці завдання та функції держави. Водночас, і це видається важливим з точки зору об'єктивізації сприйняття держави, суспільства та індивіда як суб'єктів адміністративного права та процесу, держава теж повинна мати і має свої інтереси. Вони можуть

певною мірою корелювати з інтересами суспільства та окремо взятої людини (і в цьому сенсі держава представляє та своєю діяльністю відтворює їх інтереси), можуть частково збігатись (коли суспільство є неоднорідним і, як наслідок, інтереси окремих груп є нерідко різноспрямованими), а можуть і не співпадати (коли держава проводить непопулярні реформи, влада намагається здійснити доленосні кроки, які не знаходять підтримки у суспільстві, забезпечення громадського порядку під час масових заходів в умовах надзвичайної політизації ситуації тощо). Проте наголосимо ще раз: інтереси держави є, вони мають свої ознаки та правову природу. Адміністративний суд, серед іншого, розглядає і захищає також інтереси держави у певній категорії справ.

Література

1. Стеценко С. Адміністративне право : [навчальний посібник] / С. Стеценко. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
2. Мовчан В. До проблемних питань проявів судової влади у сферах правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності / В. Мовчан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2013. – № 4. – С. 16–23.
3. Щавінський В. До проблеми завдань адміністративного судочинства в Україні крізь призму захисту інтересів держави / В. Щавінський // Публічне право. – 2014. – № 2. – С. 45–51.
4. Самсін І. Побудова української моделі адміністративного судочинства: теоретико-практичні проблеми / І. Самсін // Право України. – 2006. – № 12. – С. 3–8.
5. Конституція України. Офіційний текст. – К. : Парламентське видавництво, 2015. – 43 с.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529
7. Денисенко В. Соотношение интересов личности, общества и государства в сфере административно-правового регулирования / В. Денисенко // Третьи Всероссийские Державинские чтения (Москва, 14–15 декабря 2007 г.) : сб. ст. : в 8 кн. – Кн. 3 : Проблемы административного, финансового и налогового права / отв. ред. Б. Россинский. – М. : ГОУ ВПО РПА Минюста России, 2008. – С. 33–36.
8. Маляренко В. Щодо головних проблем судової влади в Україні / В. Маляренко // Слово Національної школи суддів України – 2013. – № 1 (2). – С. 39–49.
9. Адміністративне судочинство : [навчальний посібник] / за заг. ред. О. Рябченко. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.

Анотація

Щавінський В. Р. Співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу. – Стаття.

У статті розглянуто співвідношення інтересів держави, суспільства, окремого індивіда у рамках адміністративного права та процесу. Акцент зроблено на проявах цього співвідношення у рамках діяльності адміністративних судів. Звернуто увагу на проблеми захисту інтересів держави в адміністративних судах.

Ключові слова: держава, суспільство, індивід, адміністративний суд, захист інтересів держави.

Аннотация

Щавинский В. Р. Соотношение интересов государства, общества, отдельного индивида в рамках административного права и процесса. – Статья.

В статье рассмотрено соотношение интересов государства, общества, отдельного индивида в рамках административного права и процесса. Акцент сделан на проявлениях данного соотношения в рамках деятельности административных судов. Обращено внимание на проблемы защиты интересов государства в административных судах.

Ключевые слова: государство, общество, индивид, административный суд, защита интересов государства.

Summary

Schawinski V. R. The ratio of the interests of the state, society, the individual under administrative law and process. – Article.

The article considers the balance of interests of the state, of society, of an individual under administrative law and process. The emphasis is on manifestations of this ratio in the framework of the activities of the administrative courts. Attention is drawn to the problems of protection of state interests in administrative courts.

Key words: state, society, individual, administrative court, protection of interests of the state.