

1.4 Публічно-правові інтереси в адміністративному судочинстві

Публічно-правовий інтерес в адміністративному праві полягає в тому, що це важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються державною владою. У сучасному законодавстві відсутнє розмежування зазначених понять. Варто звернути увагу на те, що в адміністративному праві України встановлена реальна правова можливість оскаржити в суді акт суб'єктів владних повноважень, якщо порушує чи може порушувати права та свободи фізичних, юридичних осіб, та невизначеного кола осіб. Особливим завданням адміністративного судочинства є вирішення питань пошуку балансу між публічними та приватними інтересами, використовуючи процесуальний механізм, закріплений у КАС України. У даному випадку можна виокремити правоохоронну функцію адміністративного судочинства. Слід підкреслити, що інтереси особи та соціальної спільноти визначаються державою як публічні інтереси. Право покликане забезпечити реалізацію та сприяти через цей публічний інтерес розвитку особи, суспільства та держави. Питання захисту публічно-правового інтересу тісно пов'язано з захистом приватного інтересу.

Конституція України передбачає, що забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком держави. Це положення знаходить відбиток у призначенні адміністративного судочинства. Завдання ефективного забезпечення прав і свобод учасників адміністративного судочинства, забезпечення публічно-правових інтересів під час провадження у адміністративних справах вимагають зміни підходів до реалізації публічних інтересів під час вирішення адміністративно-правових спорів. Це підтверджує необхідність та актуальність системної розробки концептуальних засад забезпечення публічних інтересів під час вирішення адміністративно-правових конфліктів.

За змістом Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) об'єктами захисту є права, свободи та законні інтереси фізичних та

юридичних осіб [36]. Поняття публічного інтересу не використовується законодавцем при перерахуванні об'єктів захисту адміністративного судочинства. Зазначене поняття використовується у доктрині адміністративно-процесуального права.

Інтереси у суспільстві дуже різноманітні. Їх можна розрізняти за рівнем спільності (індивідуальні, групові, суспільні); спрямованості (політичні, економічні та ін.); характером суб'єкта (національні та інші); ступеня усвідомленості (діють стихійно, на основі програми); можливості здійснення (реальні та уявні) тощо.

Формування усвідомлених суспільних потреб призводить до постановки мети досягнення, створення системи правових засобів реалізації. Забезпечення усвідомленого суспільного інтересу стає одним із завдань у діяльності держави, яка прагне задоволення суспільних потреб. Правове визначення суспільного інтересу виявляється у встановленні режиму правового регулювання, що забезпечує потреби суспільства.

Верховний Суд України дійшов висновку, що судовому захисту в адміністративному судочинстві підлягає законний інтерес, якому властиві такі ознаки: має правовий характер, тобто перебуває у сфері правового регулювання; пов'язаний із конкретним матеріальним або нематеріальним благом; є визначеним – благо, на яке спрямоване прагнення, не може бути абстрактним або загальним, у позовній заяві особа повинна зазначити, який саме її інтерес порушено та в чому він полягає; є персоналізованим (суб'єктивним), тобто належить конкретній особі (позивачу); суб'єктом порушення позивач вважає суб'єкта владних повноважень [37].

В адміністративному судочинстві інтерес породжений системою потреб особи та суспільства, як усвідомлене спонукання, спрямоване на вигідне задоволення потреби на користь носія (суспільства, держави, особи) у вигляді діяння, передбаченого адміністративно-процесуальним законом.

Інтерес визначає характер та основні напрями діяльності учасників адміністративного процесу, певною мірою встановлює конструйовані в

адміністративно-процесуальній теорії системи процесуальних функцій.

Інтерес має ознаки: виступає стимулом до діяльності суб'єкта; спрямований на досягнення певної мети; опосередкований нормами відповідної галузі права. Інтерес, що формується, визначається об'єктивними умовами, водночас інтерес є продуктом свідомої діяльності людей, коли визначаються потреби, зіставляються цінності, з'ясовуються взаємини. Тоді інтерес стає стимулом дій. У юридичної науки стосовно характеристик інтересу використовуються різні поняття: «публічні інтереси», «суспільні інтереси», «приватні інтереси», «особисті інтереси», «законні інтереси», «процесуальні інтереси».

Публічний інтерес можна позначити як інтерес, що охороняється законом, за яким стоїть суспільство та держава, офіційно визнаний інтерес, що має підтримку держави та правовий захист.

В. Б. Авер'янов зазначає, що інтерес визнаний державою та забезпечений правом є інтерес соціальної спільності, задоволення якого є умовою та гарантією існування та розвитку [38, с. 77].

В. В. Галуцько пише, що публічні інтереси – це спільні інтереси, свого роду усереднення особистих, групових і суспільних інтересів. Це – суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо реалізувати приватні інтереси та забезпечити нормальний розвиток суспільства та держави [39, с. 181].

М. М. Бліхар вважає, що публічний інтерес представляє сукупність соціально значимих приватних інтересів, які вступають у суперечність із державними інтересами [40, с. 12].

Л. А. Золотухіна зазначає, що публічний інтерес – це державний інтерес, інтерес соціуму, більшість законослухняних громадян і держава, зацікавлені у забезпеченні правопорядку [41, с. 24].

Публічно-правові інтереси – це визнані державою та врегульовані нормами права соціальні потреби, створені задля досягнення суспільних благ, задоволення яких забезпечує цілісність, стійкість та поступальний розвиток суспільства.

Адміністративний процес відноситься галузей публічного права, забезпечує захист загального блага, регулює відносини держави в особі її органів з фізичними та юридичними особами, які виникають у зв'язку з вирішення адміністративних спорів.

Держава в особі її органів виступає як носій владних повноважень, може імперативно вказувати певні варіанти поведінки для громадян та інших суб'єктів права, вимагати та примушувати до виконання певних приписів, застосовувати до порушників заходи юридичної відповідальності. Основним методом реалізації владних повноважень є метод державно-владного примусу.

Приналежність адміністративно-процесуального права до публічних галузей передбачає умовний пріоритет суспільних, національних інтересів у відносинах людини з владою. Публічно-правовий інтерес передбачає необхідність захисту приватних інтересів, які збігаються з потребами суспільства. Публічний характер адміністративно-процесуального права не означає відмовитися від захисту приватних інтересів під час провадження у адміністративних справах.

В Україні осмислення необхідності забезпечення розумного балансу між публічними та приватними правовими інтересами розпочалося після зміни ідеологічної парадигми та ухвалення Конституції України.

Конституційне положення про вищу цінність прав і свобод людини передбачає формування нових поглядів на взаємовідносини держави, суспільства та особи, на співвідношення прав і обов'язків держави й особи, зокрема у сфері адміністративного процесу [42].

Визнання охорони особи, її невід'ємних прав і свобод як пріоритетного завдання органів державної влади передбачає створення адекватної системи прав і гарантій особи, співвіднесених із суспільно значущими цілями. Держава відповідальна за створення умов для реалізації прав окремої особи, та за її захист від протиправних посягань.

Правопорушення створюють загрозу державному ладу, національній безпеці та безпеці кожного громадянина. Тут інтереси особи, суспільства та

держави збігаються. Ідея необхідності визначення розумного балансу між публічними та приватними інтересами в адміністративному судочинстві не викликає сумнівів, але питання про те, які критерії визначення розумного поєднання інтересів, та межі, в яких повинен захищатися публічний інтерес, захист яких приватних інтересів при провадженні у адміністративних справах потребує посилення, належать до дискусійних.

Неможливо визначити завдання адміністративного судочинства незалежно від поєднаних зі сфер правового регулювання, зокрема, адміністративного права.

Завдання адміністративного права визначаються як охорона прав і свобод людини та громадянина, власності, громадського порядку та публічної безпеки, навколишнього середовища, конституційного ладу від злочинних посягань, попередження правопорушень [43, с. 57].

О. П. Хамходера та І. Ю. Піть зазначили, що публічний інтерес відображається у призначенні адміністративного судочинства, а також у його цілі та завданнях. Ступінь правової охорони інтересу прямо пропорційно залежить від міцності його логічно смислового зв'язку із суб'єктивним правом [44, с. 37].

У адміністративно-процесуальній діяльності публічний інтерес є визначальним, оскільки спрямований на задоволення суспільної потреби захисту соціуму від правопорушень, що визначаються як врегульовані адміністративно-процесуальними нормами процесуальні дії органів адміністративної юрисдикції, які здійснюються в процесі правоохоронної діяльності [45, с. 33].

Ієрархія цінностей, які підлягають адміністративно-правового захисту (особа, суспільство, держава) відображено у призначенні адміністративно-процесуального закону як позначення публічного інтересу.

Незважаючи на відсутність законодавчо закріпленого завдання, захист інтересів суспільства та держави здійснюється у вигляді вибудованої системи адміністративного судочинства, яке має публічний характер. Адміністративні справи порушуються судами за наявності достатніх підстав.

Захист інтересів особи неможливий без забезпечення захисту інтересів

суспільства та держави, які створюють безпечне середовище та умови для розвитку особистості.

Вирішуючи питання про співвідношення приватних і публічно-правових інтересів в адміністративному судочинстві, доцільно зазначити, що приватний та публічний інтерес не можуть протиставлятися. Публічний інтерес не існує сам по собі, поза приватними інтересами багатьох людей та їх спільностей. Правомірний приватний інтерес може бути реалізований за допомогою публічних інструментів через публічний інтерес. Правомірний приватний інтерес збігається з публічним, оскільки забезпечення можливості реалізації правомірного захисту особистості є частиною публічно-правового інтересу.

Водночас держава має нести відповідальність за неефективне регулювання адміністративних відносин, які сприяють порушенню прав і законних інтересів особи, за неправомірні дії та бездіяльність державних органів та посадових осіб.

Держава вибудовує таку систему гарантій прав учасників процесу, яка здатна забезпечити ефективний захист і своєчасне відновлення порушених прав та свобод. Особисті та публічні інтереси в адміністративному судочинстві перебувають у діалектичному взаємозв'язку та взаємообумовленості, у яких публічний інтерес спрямовано на захист законних інтересів особи, а забезпечення прав особи є необхідною передумовою забезпечення законності та досягнення призначення адміністративного судочинства.

Реалізація процесуальної форми в адміністративному судочинстві забезпечується за допомогою здійснення судом повноважень при розгляді та вирішенні конкретних публічно правових спорів, окремим випадком яких є адміністративно-правовий спір. Це свідчить про широкий предмет діяльності суду в адміністративному судочинстві, відмінному від розуміння, що обмежує адміністративне судочинство спорами з адміністративних правовідносин [46, с. 160].

За змістом Конституції України права та свободи людини можуть бути обмежені законом лише тією мірою, якою це необхідно для захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав та законних інтересів інших

осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави. Це підтверджує пріоритет публічно-правових інтересів над приватними у певних ситуаціях.

Якщо предметом публічно-правового інтересу є загальне благо, вигідне всім, то обмеження конкретного приватного інтересу припустимо, оскільки таке обмеження здійснюється на користь більшості. Законодавець у зв'язку з цим має визначити правові межі реалізації інтересів держави та особи, позначити, який приватний інтерес є недоторканим для органів публічної влади, а який інтерес буде другорядним за значимістю порівняно з інтересом публічним.

Я. О. Берназюк зазначає, що рішеннях Конституційного Суду України сформульовано підхід, відповідно до якого урахування таких складових принципу верховенства права, як співмірність між суспільними (публічними) та приватними інтересами, дотримання їх справедливого балансу, розумність, пропорційність, необхідність у демократичному суспільстві, охорона основоположних цінностей у суспільстві (до яких належать, зокрема, життя, свобода та гідність людини, здоров'я і моральність населення, національна безпека, громадський порядок) повинно забезпечуватися державою та її органами, зокрема, під час: встановлення правових обмежень у реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина, законодавчого регулювання у соціальній сфері, перерозподілу державних видатків та суспільного доходу; встановлення обмежень у праві на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення [47, с. 129].

Приватний інтерес забезпечити захист, який реалізується за допомогою права на захист і є недоторканим. Частково цей інтерес збігається з інтересом публічним. Забезпечення права на захист є необхідною умовою реалізації режиму змагальності адміністративного судочинства.

Приклад другорядності приватного інтересу в адміністративному судочинстві – укладання досудової угоди про примирення. У разі публічний інтерес превалює над приватним інтересів.

На думку В. В. Сливки примирення сторін в адміністративному судочинстві характеризується множиною істотних рис, котрі в сукупності

дозволяють розуміти відповідне примирення в якості особливого та складного адміністративно-правового явища, що має місце в Україні, як в сучасній правовій та демократичній державі [48, с. 270].

Завдання суду, що застосовує право в кожній адміністративній справі, з урахуванням конкретних обставин визначати розумне співвідношення приватних і публічно-правових інтересів та забезпечити реалізацію в належному обсязі.

Зміст публічно-правового інтересу в адміністративному судочинстві включає охорону основ конституційного ладу, публічного порядку та громадської безпеки, моральності, здоров'я, прав і свобод людини і громадянина, власності; виконання процесуальних дій та прийняття рішень, забезпечення прав і свобод осіб, які залучаються до адміністративного судочинства; можливості відстоювати та захищати права та законні інтереси будь-якими не забороненими законом способами; прийняття у адміністративній справі законного, обґрунтованого та справедливого рішення; забезпечення відшкодування заподіяної майнової шкоди.

Виконання процесуальних дій і прийняття рішень у межах адміністративного судочинства не є змістом публічного інтересу, а лише засобом забезпечення. Вжиття заходів щодо запобігання новим порушенням прав реалізується переважно поза межами адміністративного судочинства.

Публічно-правовий інтерес в адміністративному судочинстві висловлює потреби суспільства, що охороняються законом, у створенні умов для належного вирішення адміністративних справ.

Зміст публічно-правового інтересу становлять забезпечення режиму вирішення адміністративних справ, що дозволяє притягувати винних до відповідальності. Цим суспільство захищається від неправомірних дій суб'єктів владних повноважень, забезпечує охорону прав і законних інтересів осіб, залучених до процесуальної діяльності, використовує альтернативні методи вирішення адміністративно-правових конфліктів.

Конкретизуючи зміст публічно-правового інтересу стосовно провадження

у адміністративних справах, слід зазначити, що на стадії порушення адміністративної справи публічно-правовий інтерес полягає у встановленні необхідності або відсутності порушення адміністративної справи, що досягається за допомогою проведення об'єктивної перевірки позовної заяви.

Зміст публічного інтересу становлять: своєчасне та об'єктивне, що здійснюється за передбаченими законом правилами встановлення обставин у справі, інших обставин, передбачених КАС України, що входять до предмету доказування; забезпечення прав учасників провадження, обґрунтоване застосування заходів адміністративно-процесуального примусу у разі необхідності; забезпечення відшкодування шкоди.

Висновки. Публічно-правові інтереси – це визнані державою та врегульовані нормами права соціальні потреби, створені задля досягнення суспільних благ, задоволення яких забезпечує цілісність, стійкість та поступальний розвиток суспільства.

Забезпечення інтересів суспільства та держави в адміністративному судочинстві здійснюється за допомогою вибудованої системи провадження у адміністративних справах, яке носить публічний характер.

Зміст публічно-правового інтересу в адміністративному процесі становлять: реалізація режиму вирішення адміністративних справ, що дозволяє забезпечити захист суспільства; охорона прав та законних інтересів осіб, залучених до процесуальної діяльності; використання альтернативних методів вирішення адміністративно-правових конфліктів.

На стадії провадження адміністративної справи публічно-правовий інтерес полягає у встановленні необхідності або відсутності порушення адміністративної справи, що досягається проведенням об'єктивної перевірки позовної заяви. Зміст публічного інтересу становлять своєчасне та об'єктивне, встановлення обставин, передбачених КАС України, забезпечення прав учасників провадження, обґрунтоване застосування заходів адміністративно-процесуального примусу у разі необхідності; забезпечення відшкодування заподіяної шкоди.