

УДК 342.722
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2023.10>

В. В. Горбалінський
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-6203-6151

ДО ПИТАННЯ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНОГО ТА ДЕРЖАВНОГО ІНТЕРЕСУ ЗА ПОЗОВАМИ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті висвітлюються питання щодо способів захисту публічного та державного інтересу за позовами прокурора в адміністративному судочинстві України. Звертається увага на те, що потреби удосконалення теоретичних та прикладних проблем стосовно здійснення захисту в порядку адміністративного судочинства публічного та державного інтересів, узагальнення та розроблення рекомендацій для усунення колізій у законодавстві та покращення стану розгляду відповідних публічно-правових спорів, зумовлюють необхідність здійснення відповідних наукових досліджень. У статті зазначається, що проблема вибору ефективного способу судового захисту публічного чи державного інтересу є актуальною та потребує глибокого та системного аналізу. Судова практика містить випадки, коли мають місце порушення публічного чи державного інтересу, але ці порушення не припиняються, права та інтереси не забезпечуються внаслідок відсутності належного суб'єкта звернення чи невірно обраного способу захисту порушеного публічного чи державного інтересу. Робиться висновок, що звертаючись до адміністративного суду прокурор обирає передбачений у законі спосіб захисту публічного інтересу. Зазначені у ст. 5 КАС України способи захисту охоронюваних законом інтересів можуть бути застосовані окремо або комбіновано з іншими способами при судовому захисті. Прокурор має повне право вибирати той спосіб захисту публічного інтересу, який він вважає більш ефективним. Звертається увага на те, що обираючи визначені у кодексі способи захисту порушеного публічного чи державного інтересу, прокурор має дотримуватися наступних умов, а саме: має бути чіткий взаємозв'язок між змістом порушеного інтересу (правопорушенням) і способом захисту. Метою заявлених вимог прокурора має бути усунення порушень публічного чи державного інтересу, а інструментом усунення цих порушень слугує заявлений спосіб захисту.

Ключові слова: судочинство, адміністративне судочинство, способи захисту, інтерес, державний інтерес, публічний інтерес, прокурор.

Horbalskiy V. V. ON THE QUESTION OF METHODS OF PROTECTION OF THE PUBLIC AND STATE INTEREST BY LAWSUITS OF THE PROSECUTOR IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE

The article highlights the issues of ways to protect the public and state interest in the prosecutor's lawsuits in the administrative proceedings of Ukraine. Attention is drawn to the fact that the need to improve theoretical and applied problems related to the protection of public and state interests in administrative proceedings, generalization and development of recommendations to eliminate conflicts in legislation and improve the state of consideration of relevant public-law disputes necessitates the implementation of relevant scientific research. The article states that the problem of choosing an effective method of judicial protection of public or state interest is urgent and requires a deep and systematic analysis. Judicial practice includes cases where there are violations of public or state interest, but these violations do not stop, rights and interests are not ensured as a result of the absence of a proper subject of appeal or an incorrectly chosen method of protecting the violated public or state interest. It is concluded that when applying to the administrative court, the prosecutor chooses the method of protecting the public interest provided for in the law. Specified in Art. 5 of the Civil Code of Ukraine, methods of protection of interests protected by law can be applied separately or in combination with other methods during judicial protection. The prosecutor has the full right to choose the method of protection of the public interest that he considers more effective. Attention is drawn to the fact that when choosing the methods of protection of the violated public or state interest defined in the code, the prosecutor must comply with the following conditions, namely: there must be a clear relationship between the content of the violated interest (criminal offense) and the method of protection. The purpose of the prosecutor's stated demands should be to eliminate violations of the public or state interest, and the declared method of protection serves as a tool for eliminating these violations.

Key words: judicial proceedings, administrative proceedings, methods of protection, interest, state interest, public interest, prosecutor.

Актуальність дослідження. Поняття «публічні інтереси», «державні інтереси», як правові категорії широко використовується у юридичній науці.

У зв'язку з тим, що у судовій практиці склалися неоднозначна позиція стосовно поняття «державний» та «публічний» інтерес, суб'єктів і способів їх захисту є потреба висвітлення цього питання у науковій літературі.

Стан наукових досліджень. Проблеми захисту публічного та державного інтересів, способів

захисту цих інтересів в адміністративному судочинстві України, здійснювалося різними науковцями, серед яких можна виділити таких, як В. М. Бевзенко, Я. О. Берназюк, В. М. Кармаліта, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломoeць, О. В. Константиний, Р. А. Калюжний, В. В. Логоша, Т. П. Мінка, О. П. Рябенко, С. В. Савченко та інші. Водночас потреби удосконалення теоретичних та прикладних проблем стосовно здійснення захисту в порядку адміністративного судочинства публічного

та державного інтересів, узагальнення та розроблення рекомендацій для усунення колізій у законодавстві та покращення стану розгляду відповідних публічно-правових спорів, зумовлюють необхідність здійснення відповідних наукових досліджень.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз способів захисту публічного та державного інтересу в адміністративному судочинстві України за позовами прокурора.

Виклад основного матеріалу. Правильність та ефективність вибраного способу судового захисту публічного чи державного інтересу мають вирішальне значення для вирішення адміністративних справ та для відновлення порушених прав та інтересів держави, групи осіб, суспільства, які були порушені діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень.

Проблема вибору ефективного способу судового захисту публічного чи державного інтересу є актуальною та потребує глибокого та системного аналізу. Судова практика містить випадки, коли мають місце порушення публічного чи державного інтересу, але ці порушення не припиняються, права та інтереси не забезпечуються в наслідок відсутності належного суб'єкта звернення чи невірно обраного способу захисту порушеного публічного чи державного інтересу.

Розглянемо це на прикладі здійснення захисту інтересів осіб, органами, яким надано це право, зокрема прокурором.

Участь прокурора у судових процесах, як передбачено чинним законодавством, має багатогранний характер, оскільки він бере участь як у кримінальних провадженнях, так і в здійсненні судочинства при розгляді цивільних, господарських та адміністративних справ. Однак аналіз норм законодавства, пов'язаних з участю прокурора, зокрема в адміністративному судочинстві, вказує на наявність значних правових протиріч та прогалин. Порівняльний досвід з іншими країнами щодо ролі прокурора у захисті публічного і державного інтересів підкреслює необхідність стандартизації відповідних положень національного законодавства з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Отже, у випадках і відповідно до норм, встановлених законом і з метою захисту державного і публічного інтересів, забезпечення прийняття справедливого судового рішення, прокурор може обрати відповідні способи захисту і звернутися до адміністративного суду.

Пункт 3 частини першої статті 131-1 Конституції України зазначає, що прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1]. У ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [2] та у ч. ч. 3-5 ст. 53 Кодексу

адміністративного судочинства України [3] закріплено вичерпний перелік підстав для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави в суді.

У випадках, передбачених законодавством, а саме ст. 53 КАС України, прокурор має право подавати до суду позовну заяву, брати участь у розгляді справи за своїм позовом, а також за своєю ініціативою вступити у справу, в якій провадження відкрито за позовом іншої особи. Він також може подавати апеляційні, касаційні скарги та заяви про перегляд судових рішень у зв'язку з новими або виключними обставинами. Поряд з цим, у КАС України містяться певні запобіжні заходи для недопущення безпідставних позовів прокурора. Прокурор, який звертається до суду в інтересах держави, зобов'язаний обґрунтувати наявності підстав для представництва та причини звернення, вказуючи на порушення інтересів держави та потреби здійснення їх захисту, а також надати необхідних доказів, для підтвердження своєї правової позиції [3].

Судова практика Верховного суду виробила низку правових позицій стосовно участі прокурора у справі з метою захисту інтересів держави.

Наприклад, об'єднана палата Касаційного господарського суду у постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17, здійснюючи тлумачення ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» у системному зв'язку з положеннями процесуального законодавства, зазначила, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави у двох випадках: 1) якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати такий захист у спірних правовідносинах; 2) якщо немає органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах [4].

Стосовно тлумачення поняття «державний» інтерес Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого «інтереси держави» є оціночним поняттям, що охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних інтересів, які не піддаються точній класифікації, а тому їх наявність повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному випадку звернення прокурора з позовом; надмірна формалізація поняття «інтереси держави», особливо у сфері публічних правовідносин, може призвести до необґрунтованого обмеження повноважень прокурора на захист суспільно значущих інтересів

сів там, де це дійсно потрібно [5] (питань охорони земель, безпеки довкілля, благоустрою населених пунктів, розпорядження комунальною та державною власністю, запобігання виникнення техногенних катастроф тощо) [6].

Враховуючи, що термін «державний інтерес» та «публічний інтерес» є поняттями, які мають оціночний характер і можуть включати широкий спектр ситуацій, де порушуються права, свободи і законні інтереси невизначеного кола фізичних або навіть юридичних осіб, суспільства в цілому, держави, прокурор повинен самостійно визначитися з умовами та підставами порушення і з посиланням на відповідне законодавство, звернутися до суду. При цьому він обґрунтовує необхідність захисту цих інтересів у позовній заяві та вказує на орган, уповноважений від імені держави, забезпечити захист державного або публічного інтересу, обґрунтувати, що цей орган не здійснює захисту або здійснює його неналежним чином. При цьому звертаючись до адміністративного суду прокурор має обґрунтувати, у чому полягає бездіяльність державного органу (суб'єкта владних повноважень), або відсутність захисту чи неналежність захисту. У позовній заяві прокурор повинен прямо вказати, що захист порушеного публічного чи державного інтересу відповідними органами або посадовими особами не здійснюється, хоча порушення є очевидними, обґрунтувати у чому полягає бездіяльність суб'єкта владних інтересів, а також самостійно обрати способи захисту, які він вважає будуть ефективними для захисту порушеного публічного чи державного інтересу.

Цілком підтримуємо Я. О. Берназюка у тому, що з метою уточнення статусу прокуратури як органу, що, крім іншого, уповноважений звертатися до суду із захистом суспільних (публічних) інтересів, існує доцільність доповнення п. 3 частини першої ст. 131-1 Конституції України та ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» положенням про повноваження прокуратури представляти, крім державних, також і суспільні (публічні) інтереси [7, с. 96].

Отже, в судовій практиці та науковій літературі поняття «публічний» інтерес та «державний» інтерес мають різні трактування і різняться між собою за змістом. Ані наука, ані судова практика до цього часу не виробила єдиного підходу щодо тлумачення понять «державний інтерес» та «публічний інтерес». При цьому в адміністративному судочинстві судова практика, розглядає і тлумачить термін «публічний» інтерес у контексті розгляду юрисдикційних спорів. Щодо «державного» інтересу, то тлумачення і використання цього поняття здійснюється при розгляді справ, коли з позовом до суду звертаються органи та особи, яким законом надано право зверта-

тися до суду в інтересах інших осіб, а також при застосуванні принципу пропорційності відповідно до приписів п. 8 ч. 2 ст. 2 КАС України, згідно до якого у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Прокурор може звернутися до суду, коли інтереси держави порушуються або існує загроза їх порушення, і якщо інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування або інші суб'єкти владних повноважень, до компетенції яких належать відповідні повноваження із захисту публічного чи державного інтересу, не здійснюють належний захист цих інтересів. Прокурор також має право звернутися до суду у випадку, якщо відсутні такі органи, які повинні виконувати відповідні функції з державного управління.

Публічні інтереси об'єднують приватні інтереси або інтереси, які важливі для задоволення соціальних благ та потреб значної кількості фізичних і юридичних осіб, і ці соціальні блага і потреби забезпечуються органами публічної адміністрації на підставі їх повноважень. Коли порушуються такі інтереси, то у суду вони захищаються разом із носіями цих інтересів, якими виступають невизначене коло осіб - суспільство, населення, значна група осіб. Звідси захистити такі інтереси у суді буде дуже складно. Подати позов в інтересах суспільства (який відомий у праві як «actio popularis») ускладнено тим, що КАС України передбачає, що звернутися до суду може виключно особа, інтереси якої порушені. На нашу думку, сьогодні склалася ситуація, яка потребує того, щоб створити інструмент ефективного захисту публічних інтересів у суді. Прокуратура у цьому разі може стати спеціальним суб'єктом який захищає публічні інтереси.

Висновки. Звертаючись до адміністративного суду прокурор обирає передбачений у законі спосіб захисту публічного інтересу. Зазначені у ст. 5 КАС України способи захисту охоронюваних законом інтересів можуть бути застосовані окремо або комбіновано з іншими способами при судовому захисті. Прокурор має повне право вибирати той спосіб захисту публічного інтересу, який він вважає більш ефективним. Перелік способів захисту прав та інтересів у КАС України не є вичерпним, тобто закон дозволяє використовувати й інші способи, крім тих, які були визначені у ст. 5 КАС України, зокрема ч. 1 та 2 ст. 245 КАС містять загальні способи захисту порушеного права, а ч. 3-5 ст. 245 КАСУ України – спеціальні.

Обираючи визначені у кодексі способи захисту порушеного публічного чи державного інтересу, прокурор має дотримуватися наступних умов, а саме: має бути чіткий взаємозв'язок між змістом порушеного інтересу (правопорушенням) і способом захисту. Метою заявлених вимог прокурора має бути усунення порушень публічного чи державного інтересу, а інструментом усунення цих порушень слугує заявлений спосіб захисту.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про прокуратуру. Закон України від 14.10.2014р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 № 2747-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
4. Постанова Верховного Суду від 07 грудня 2018 р. у справі 924/1256/17 <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78749905>
5. Постанова Верховного Суду від 5 листопада 2019 року у справі № 804/4585/18 <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85493166>
6. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду <https://sud.ua/ru/news/blog/168820-osoblivosti-predstavnitstva-prokurorom-interesiv-derzhavi-v-sudi-nove-zakonodavstvo-ta-aktualni-pidkhodi-verkhovnogo-sudu>
7. Берназюк Я. Суб'єкти захисту суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. *Слово Національної школи суддів України*. № 4 (37) 2021. С. 85–96.