

УДК 342.722

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v99.2023.3>*В. В. Горбалінський*

## СПОСОБИ ЗАХИСТУ ТА ОХОРОНЮВАНИЙ ЗАКОНОМ ІНТЕРЕС В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**Постановка проблеми.** Визначення характеру та змісту дій суду по здійсненню захисту суб'єктивного права та інтересу визначають способи захисту. З іншого боку, для того щоб з'ясувати який спосіб захисту слід обрати у разі порушення суб'єктивного права особи чи інтересу та чи буде він ефективним, необхідно визначитися з об'єктами захисту, одним із яких є «інтерес».

Поняття «інтерес» постійно привертає увагу правознавців різних галузей юридичної науки, але в дослідженні цієї категорії виникла парадоксальна ситуація. Більшість авторів, які займалися вивченням сутності «інтересу» у праві звертали увагу на те, що цей термін широко використовується у законодавстві, зокрема у процесуальних кодексах, надавали власне визначення його тлумачення.

Проте, дотепер у правознавстві не сформувався єдиний підхід до розуміння змісту поняття «інтерес», що робить це дослідження надзвичайно актуальним.

Звісно, відсутність єдиної наукової теорії «інтересу» у праві впливає і на стан і якість законодавства та судової практики у питаннях, які стосуються захисту інтересів особи, у тому числі і в порядку адміністративного судочинства. Тому, сьогодні актуальним для науки і правозастосування є необхідність доктринального тлумачення поняття «інтерес», адже зараз відсутнє легальне його визначення, з метою встановлення єдиної доктрини цього поняття, а також з метою закріплення його у законодавстві, у тому числі і КАС України.

**Стан дослідження.** Окремі питання, присвячені захисту інтересу у публічно-правових відносинах в адміністративному судочинстві висвітлювати такі науковці, як Я.О. Берназюк, І.Є. Берестова, І.В. Венедіктова, М.Т. Гаврильцев, А.Є. Кубко, Д.В. Лученко, О.В. Кузьменко, Т.П. Мінка, С.Г. Стеценко та іншими. Однак у сучасних наукових дослідженнях окремі аспекти стосовно способів захисту охоронюваних законом інтересів в адміністративному судочинстві досліджено не достатньо.

Метою статті є на підставі наукового аналізу процесуального права та законодавства окреслити співвідношення способів захисту та охоронюваних законом інтересів в адміністративному судочинстві.

**Виклад основного матеріалу.** В науці адміністративного права вживаними є поняття «публічний інтерес», «інтерес держави», «суспільний інтерес», «національний інтерес» тощо. Щодо процесуального законодавства, то слід зазначити, по-перше, КАС України не надає йому тлумачення, однак цей термін міститься у низці статей кодексу, а саме у ст. ст. 2, 5, 9-11, 19 та багатьох інших. Навіть стаття 5 КАС України, що визначає способи захисту прав, свобод та інтересів в адміністративному судочинстві обмежується вказівкою на те, що «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...». Також, у ст. 53 КАС України зазначається, що «участь у судовому процесі мають органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб». Отже, замість тлумачення поняття «інтересу», кодекс обмежується лише вказівкою на те, що особа має право його захисту [1].

По-друге, поняття «інтерес» вживається у КАС України здебільшого у сукупності з таким поняттям, як «суб'єктивне право», при чому до останнього, термін «інтерес» вживається як «вторинне».

По-третє, інтерес, є категорією, яку слід розглядати у співвідношенні з юридичним обов'язком. Суб'єктивне право не може не підтримуватися конкретним юридичним обов'язком, а обов'язок без кореспондуючого суб'єктивного права – то штучно створене поняття [2, с. 165].

У контексті сказаного доцільно визначитися з тим, чи слід вважати поняття «інтерес» об'єктивною категорією чи суб'єктивною. Існують погляди того, що інтерес у процесуальному праві має як суб'єктивні так і об'єктивні характеристики.

На основі логічного та систематичного тлумачення низки норм КАС України можна зробити висновок, що поняття «інтерес» трактується в Кодексі і як суб'єктивна категорія, і як об'єктивна. На користь такої позиції свідчить те, що спрямованість окремих норм КАС України трактується як суб'єктивна категорія, оскільки тут особа діє у своїх власних інтересах, але у публічній сфері. Так, завдання адміністративного судочинства визначені у ст. 2 як «ефективний захист свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень». Або у ст. 5 КАС України вказано, що кожна особа має право захистити порушені законні інтереси шляхом, визначеним у кодексі [1].

Тут інтерес виступає, як суб'єктивна категорія. Однак, аналіз інших норм КАС України свідчить про те, що особа може діяти «враховуючі свої (чужі) інтереси». Мова йде про ті випадки, коли особа діє в чужих інтересах. Так, згідно з п. 8 ст. 4 КАС України позивачем у справ може бути адміністратор за випуском облігацій, який подає позов до адміністративного суду на захист прав, свобод та інтересів власників облігацій відповідно до положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». Або у ст. 9 КАС України вказано, що правом на судовий захист користуються й особи, в інтересах яких подано позовну заяву, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності [1].

Інтерес, як об'єктивна категорія проявляється в деяких інших нормах КАС України. Зокрема це ст. 53 КАС України, згідно з якою, наприклад, прокурор має право звертатися до суду в інтересах держави. Наприклад, суб'єкт владних повноважень може звернутися з позовом до адміністративного суду про заборону політичної партії. До повноважень адміністративного суду віднесено прийняти рішення про заборону політичної партії та передачу майна, коштів та інших активів політичної партії, її обласних, міських, районних організацій, первинних осередків та інших структурних утворень у власність держави (ст. 245 КАС

України). Або ст. 283-1 КАС України визначає особливості провадження у справах про застосування санкцій; Ст. 289 КАС України визначає особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства. В цих, та деяких інших статтях кодексу заявником у справі буде суб'єкт владних повноважень, який буде діяти в інтересах держави і захищати інтереси держави у публічно-правових відносинах [1]. І у цьому разі суб'єкт владних повноважень звертається до приватної особи із захистом публічного або державного інтересу.

Таким чином, можна зробити висновок, що поняття «інтерес» у положеннях КАС України вживається як суб'єктивна і об'єктивна категорія. При цьому КАС України, закріпивши інтерес, як об'єкт судового захисту у сфері публічно-правових відносин, не конкретизував, який саме інтерес підлягає захисту, публічний, приватний інтерес особи в публічних відносинах. При цьому якщо мова йдеться про приватний інтерес особи у сфері публічно-правових відносин, то тут розуміється «суб'єктивний інтерес». Якщо мова йдеться про інтерес держави, суспільства, громадян у сфері публічно-правових відносин, то слід розуміти, що захисту буде підлягати «об'єктивний інтерес».

Щоб уникнути неоднозначності, необхідно забезпечити відповідні термінологічні уточнення для кожного випадку вживання поняття «інтерес». Такі уточнення чітко мають окресленими і вживатися в контексті законодавчих норм, та відповідної юридичної практики.

Розглядаючи особливості трактування поняття «інтерес» у процесуальному законодавстві та науці, важливо звернути увагу на некоректні або можливо застарілі вирази, такі як «інтерес, що охороняється законом», «законний інтерес», «охоронюваний інтерес» та подібні. Ці терміни є дещо архаїчними і не відображати повністю сучасне розуміння поняття «інтерес» в контексті правового регулювання. Отже, необхідно уточнити та внормувати термінологію вживання поняття «інтерес» та забезпечити точне і юридично обґрунтоване застосування цього понять у науці та сучасних законодавчих актах.

Цілком слушно з цього приводу зазначає Є.О. Хартионов, що некоректність вживання такого виразу впливає з того, що у галузі приватного права цивільний інтерес, так само як і цивільне право, сам по собі не може бути «законним» або «незаконним» (якщо, звісно, не послуговуватися при визначенні права суто позитивістськими підходами). Натомість можна і слід вести мову про правомірність або неправомірність здійснення цивільних прав та інтересів, які визначаються із врахуванням норм, встановлених договором суб'єктів відповідних відносин, актами цивільного законодавства, звичаями, а також положеннями доктрини права. Якщо інтереси здійснюються правомірно, то вони підлягають правовому захисту. Якщо – ні, то такий захист заінтересованій особі не надається [3].

Дослідження поняття «інтерес» як суб'єктивної та об'єктивної категорії актуалізує питання захисту інтересів держави, адже, як вище зазначалося, аналіз норм УАС України свідчить про те, що адміністративне судочинство здійснюється з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також і інтере-

сів держави у публічно-правових відносинах. При цьому КАС України не вказує «інтерес держави» чи «публічний інтерес», як об'єкти захисту.

Поняття «публічні інтереси», «державні інтереси», як правові категорії широко використовуються у юридичній науці. Дослідження цих понять слід почати із того, що У структурі інтересу виділяють потреби та шляхи задоволення потреб [4, с. 132].

Конституційний суд України в рішенні від 1 грудня 2004 року охарактеризував охоронюваний законом інтерес як правовий феномен, однією з ознак якого є спрямованість на задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб [5].

Поряд з цим, у судовій практиці склалася неоднозначна позиція стосовно поняття «державний» інтерес. Стосовно тлумачення поняття «державний» інтерес Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого «інтереси держави» є оцінним 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 там, де це дійсно потрібно [6] (питань охорони земель, безпеки довкілля, благоустрою населених пунктів, розпорядження комунальною та державною власністю, запобігання виникнення техногенних катастроф тощо) [7].

Як зазначила Велика Палата Верховного Суду, у постанові від 13 лютого 2019 року у справі №233/4308/17 за позовом Державіаслужби до товариства з обмеженою відповідальністю «Будгенконтракт» про зобов'язання знести самочинне будівництво [8] «публічним інтересом» є важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які, відповідно до законодавчо встановленої компетенції, забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є не чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів.

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 звертатися 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) [1].

На нашу думку, публічний та державний інтереси тісно пов'язані із їх носієм (чії потреби задовольняються), а також предметом інтересу. Носіями публічного

інтересу є держава, державні органи та органи місцевого самоврядування, суспільство, громадяни, різні соціальні групи або окремі осередки соціальних груп, територіальна громада. Предметом публічного інтересу є ті блага, які задовольняються, які забезпечують повноцінне функціонування та розвиток суспільства, а які задовольняють потреби окремих соціальних груп. Таки потреби мають загально-соціальну, важливу для держави, суспільства, населення спрямованість. Тому, публічний інтерес представляє собою узагальнені потреби суспільства, його соціальних груп та членів, держави та територіальних громад (адміністративно-територіальних одиниць), які мають спільний характер і задоволення яких є необхідним для повноцінного функціонування та розвитку суспільства.

Публічний інтерес по відношенню до державно є значно ширшим поняттям. Публічний інтерес не обмежується лише інтересами держави, відокремленими від інтересів суспільства та громадян. Поняттям публічний інтерес охоплюються всі суспільні інтереси, які визнані і підтримуються державою, і тоді ці інтереси стають публічними. Таким чином, публічний інтерес враховує і включає потреби та благо всього суспільства, а не лише інтереси держави, розглядаючи їх у контексті визнання та підтримки владними органами. Публічний інтерес охоплює всі спільні інтереси, які є необхідними і для забезпечення задоволення приватних інтересів людей, а також для і для задоволення інтересів суспільства у стабільному розвитку держави, організацій, нації та населення в цілому. Процес задоволення публічних потреб поєднує в собі поєднання і державного і приватних інтересів. Реалізація публічних інтересів є умовою для реалізації і державного, і приватного, хоча приватний інтерес зумовлений потребами конкретної особи, але ці потреби особа має у публічно-правових відносинах.

Звертаючись до адміністративного суду особа обирає передбачений у законі спосіб захисту не тільки суб'єктивного права, але і інтересу. Зазначені у ст. 5 КАС України способи захисту охоронюваних законом інтересів можуть бути застосовані окремо або комбіновано з іншими способами при судовому захисті. Позивач має повне право вибирати той спосіб захисту для свого охоронюваного закону інтересу, який він вважає більш ефективним. Перелік способів захисту прав та інтересів не є вичерпним, тобто закон дозволяє використовувати й інші способи, крім тих, які були визначені у ст. 5 КАС України.

Особа звертається до суду з вимогою визнати протиправним і скасувати індивідуальний акт. Така вимога спрямована на відновлення порушеного суб'єктивного права особи. При цьому, якщо буде визнано протиправним і буде скасовано індивідуальний акт, але особа не отримає ефективний захист (не буде прийнято нове рішення на її користь, не відшкодовано майнову шкоду). Чи можна у такому разі вважати, що її інтереси задоволені? У такому разі особи виникає інтерес у відшкодуванні шкоди, необхідності прийняття іншого індивідуального акту, але в інтересах особи. І тому для особи створюється необхідність у захисті інтересу, який є у особи, яка має право.

У положеннях КАС України законодавець не конкретизує підстави для захисту охоронюваного законом інтересу, а лише вимагає, щоб цей інтерес не суперечив закону та загальним вимогам адміністративного-процесуального законодавства.

Така універсальне формулювання конструкції інтересу у нормах КАС України дозволяє віднести його до різних сфер адміністративно-правових відносин. Оскільки інтерес у положеннях КАС України має абстрактний характер, це зумовлює визначити межі захисту охоронюваних законом інтересів, включаючи виокремлення підстав та способів для такого захисту.

**Висновки.** Отже, з врахуванням вищевикладеного пропонуємо під інтересом особи у сфері публічно-правових відносин розуміти її відношення до можливості мати і реалізовувати соціальні блага, які не суперечать закону і які гарантуються і визнаються державою. Зміст інтересу особи в адміністративному судочинстві полягає у праві особи на судовий захист та обранні способу захисту свого порушеного інтересу, який не суперечить закону. При цьому особа може захищати як приватний інтерес, так і звертатися за захистом в інтересах інших осіб (держави, суспільства), у встановлених законом випадках.

Способи захисту інтересу особи в порядку адміністративного судочинства представляють собою дії правомочної особи, що не суперечать закону, і які вона здійснює з метою захисту свого порушеного інтересу (або його відновлення чи визнання) та компенсації шкоди, яка заподіяна порушенням інтересу. При цьому, характерними особливостями захисту інтересу особи в порядку адміністративного судочинства є те, що метою їх застосування є захист порушених суб'єктивного права особи та інтересу (приватного, публічного чи державного); вибір способу захисту інтересу здійснюється особою особисто, при цьому обраний спосіб захисту інтересу повинен бути співмірним із характером правопорушення та визначатися особливостями інтересу (публічний, приватний чи державний); вибір способу захисту інтересу не обмежується переліком, визначеним у КАС України і може здійснюватися в інший спосіб, який не суперечить закону.

### *Література*

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 № 2747-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Гаврильців М.Т. Захист законного інтересу як передумова на звернення до адміністративного суду: поняття, сутність, види. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. № 4. 2016. С. 161–171.
3. Є.О. Харитонов Категорія інтересу в цивільному праві України. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4611/Y.O.%20Haritonov%20Category%20of%20interest%20in%20the%20civil%20law%20of%20Ukraine.pdf?sequence=1>
4. Венедіктова І.В. Методологічні підходи до співвідношення понять «інтерес» і «потреба» при визначенні юридичної категорії «охоронюваний законом інтерес». Проблеми цивільного права. 2011. №3(66). С. 129–137.
5. Справа про охоронюваний законом інтерес: рішення Конституційного суду України № 18-рп/2004 від 1.12.2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04>
6. Постанова Верховного Суду від 5 листопада 2019 року у справі № 804/4585/18 URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/85493166>
7. Берназюк Я. Особливості представництва прокурором інтересів держави в суді: нове законодавство та актуальні підходи Верховного Суду URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/168820-osoblivosti-predstavnitstva-prokurorom-interesiv-derzhavi-v-sudi-nove-zakonodavstvo-ta-aktualni-pidkhodi-verkhovogo-sudu>
8. Постанова Верховного Суду від 13 лютого 2019 року у справі №233/4308/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883398>

### Анотація

*Горбалінський В. В.* Способи захисту та охоронюваний законом інтерес в адміністративному судочинстві. – Стаття.

У статті на підставі аналізу теоретичних підходів та судової практики висвітлено зміст поняття «інтерес». Досліджено співвідношення поняття «інтерес» із суміжними категоріями, як то «приватний інтерес», «публічний інтерес» та «державний інтерес». Визначено підходи до вживання таких понять, як законний інтерес, охоронюваний законом інтерес. Звернено увагу на те, що відсутність єдиної наукової теорії «інтересу» у праві впливає і на стан і якість законодавства та судової практики у питаннях, які стосуються захисту інтересів особи, у тому числі і в порядку адміністративного судочинства. Запропоновано під інтересом особи у сфері публічно-правових відносин розуміти її відношення до можливості мати і реалізовувати соціальні блага, які не суперечать закону і які гарантуються і визнаються державою. З'ясовано, що способи захисту інтересу особи в порядку адміністративного судочинства представляють собою дії правомочної особи, що не суперечать закону, і які вона здійснює з метою захисту свого порушеного інтересу (або його відновлення чи визнання) та компенсації шкоди, яка заподіяна порушенням інтересу. Зроблено висновок, що характерними особливостями захисту інтересу особи в порядку адміністративного судочинства є те, що метою їх застосування є захист порушених суб'єктивного права особи та інтересу (приватного, публічного чи державного); вибір способу захисту інтересу здійснюється особою особисто, при цьому обраний спосіб захисту інтересу повинен бути співмірним із характером правопорушення та визначатися особливостями інтересу (публічний, приватний чи державний); вибір способу захисту інтересу не обмежується переліком, визначеним у КАС України і може здійснюватися в інший спосіб, який не суперечить закону.

*Ключові слова:* інтерес, законний інтерес, охоронюваний законом інтерес, публічний інтерес, приватний інтерес, способи захисту, способи захисту інтересу, адміністративне судочинство, судовий захист.

### Summary

*Horbalinskiy V. V.* Methods of protection and interest protected by law in administrative jurisdiction. – Article.

Based on the analysis of theoretical approaches and judicial practice, the article highlights the meaning of the concept of «interest». The relationship between the concept of «interest» and related categories, such as «private interest», «public interest» and «state interest», was studied. Approaches to the use of such concepts as legitimate interest, interest protected by law are defined. Attention is drawn to the fact that the lack of a single scientific theory of «interest» in law also affects the state and quality of legislation and judicial practice in matters related to the protection of the interests of a person, including in the order of administrative proceedings. It is suggested that the interest of a person in the field of public-legal relations should be understood as his relation to the possibility of having and realizing social benefits that do not contradict the law and that are guaranteed and recognized by the state. It has been found that the methods of protecting a person's interest in administrative proceedings are the actions of an authorized person that do not contradict the law, and which he carries out in order to protect his violated interest (or restore or recognize it) and compensate for the damage caused by the violation of the interest. It was concluded that the characteristic features of the protection of a person's interest in the procedure of administrative proceedings are that the purpose of their application is the protection of the violated subjective right of a person and interest (private, public or state); the choice of the method of protection of the interest is carried out by the person personally, while the chosen method of protection of the interest must be commensurate with the nature of the offense and be determined by the features of the interest (public, private or state); the choice of the method of interest protection is not limited to the list specified in the CAS of Ukraine and can be carried out in another way that does not contradict the law.

*Key words:* interest, legitimate interest, interest protected by law, public interest, private interest, methods of protection, methods of protection of interest, administrative proceedings, judicial protection.