

УДК 342.922

**А.В. БРЕЧКО**, Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*Ключові слова:* правове положення, судочинство, адміністративний процес

З прийняттям Конституції України забезпечення захисту суб'єктивних публічних прав осіб від будь-яких управлінських дій незалежними судами стало складовою частиною України як правової, демократичної та соціальної держави (ст.1 Конституції України).

Кодекс адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) в цілому відображає такі новітні демократичні досягнення науки адміністративного процесуального права, як законність та верховенство права, рівність всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність і диспозитивність сторін при розгляді адміністративних справ. Більше того, у розвиток Концепції судово-правової реформи, КАС України закріплює досить розвинену систему судів, здійснюючих перегляд судових постанов.

Слід відмітити, що у зв'язку з наявністю у КАС України значної кількості нових положень, які стосуються питань співвідношення між суб'єктами та об'єктами судового адміністративного судочинства при розгляді справ, їх правовий статус, оскарження судових постанов і пред'явлення виконавчих документів до примусового виконання, виникає необхідність їх тлумачення, визначення сутності та особливостей.

Необхідно зауважити, що в Україні не існує жодної роботи, яка би була присвячена безпосередньо аналізу правового статусу сторін в адміністративному судочинстві. В загальних рисах деякі аспекти цієї проблеми знайшли своє відображення в роботах В.Б.

Авер'янова, В.І. Андрейцева, Ю.П. Битяка, В.В. Копейчикова та ін., що мають теоретичну і практичну значимість, однак основна їх частина проводилася до прийняття КАС України 2005 року. Внаслідок цього, питання особливостей правового положення сторін в адміністративному процесі досліджувалися недостатньо повно. Тому метою і завданням даної статті є дослідження й аналіз особливостей правового положення сторін в адміністративному судочинстві. Наукова новизна представленої роботи полягає у визначенні певних категорій суб'єктів, які можуть виступати сторонами в адміністративному процесі.

Сторонами в адміністративному процесі є позивач і відповідач. Стаття 50 КАС України закріплює, що в судовому процесі можуть бути, з одного боку, особа, яка вважає, що її право, свободи чи правовий інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено, і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу, а з іншого боку - особа, яка, як вважає позивач, порушила його право, свободу чи правовий інтерес і повинна усунути це порушення (відповідач) [1]. Отже, сторонами в адміністративному процесі є особи, які беруть участь у справі від свого імені та з метою захисту своїх власних прав та інтересів, спір між якими про їх суб'єктивні права та обов'язки має бути вирішений судом.

Відповідно до норм чинного законодавства можна виділити три категорії позивачів - ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Позивачем у спорах публічно-правового характеру може виступати як фізична, так і юридична особа. Трапляються випадки, коли

позивачем в одній справі можуть виступати дві й більше особи в результаті спільного пред'явлення позову. Обов'язкова співучасть передбачена й у випадках, коли права позивача у справі не можна визначити без встановлення прав інших суб'єктів спірних відносин, які можуть пред'явити позов на захист їх порушених прав та інтересів.

Згідно зі ст.52 КАС України, суд першої інстанції при виявленні, що за адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, вирішує за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не призведе до зміни підсудності адміністративної справи.

На нашу думку, громадяни України можуть виступати позивачами у всіх випадках, коли порушені їх права та інтереси. Іноземці і особи без громадянства не можуть брати участі як позивачі тільки у публічно-правових спорах, пов'язаних з виборчим правом і державною службою.

Ст.3 п.8 КАС України зазначає, що позивачем в адміністративному процесі виступає особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Окремо слід сказати, що суб'єктом владних повноважень виступає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова або службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ст.3 п.7 КАС України).

Особливу групу суб'єктів права на звернення до суду за позовом становлять державні службовці, яким надане право звернутися до адміністративного суду для вирішення спорів, пов'язаних з державною службою. Законодавче регулювання суб'єктного складу судового процесу свідчить, що зазначений перелік органів та осіб, які можуть бути по-

зивачами у адміністративному суді пройшов довгий шлях розвитку. Правовий статус позивача регулюється ст.ст.49, 50, 51 КАС України.

Відповідно до норм чинного законодавства, відповідачем в конкретній адміністративній справі виступає суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача (п.3 ст.50 КАС України). Стосовно такого відповідача, як «посадова» та «службова особа», то законодавець в їх трактуванні не має єдності. Згідно зі ст.2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами є керівники або заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами України та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [2]. Службова особа, як відповідач, це така особа, яка нормативними актами наділена спеціальними повноваженнями і є представником адміністративної влади. Їх дії породжують юридичні наслідки для фізичних та юридичних осіб, які не перебувають з ними у службово-правових відносинах. Таким чином, ми говоримо про представників влади, які, як відповідачі мають рівні права і обов'язки, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки (ст.49 КАС України).

Вважаємо, що відповідачами можуть бути також ЗМІ, підприємства, установи, організації, їх посадові та службові особи, творчі представники ЗМІ, кандидати, їх довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їх посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу у справах щодо оскарження їх дій або бездіяльності, що порушують законодавство про вибори чи референдум.

Правове положення сторін в адміністративному судочинстві характеризуються наступними ознаками й особливостями:

1. Сторони ведуть процес від свого влас-

ного імені, на їх ім'я виносяться та повною мірою поширюється сила судового рішення. На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав – прерогатива виключно заінтересованої особи (позивача) або особи, яка уповноважена пред'являти позови в інтересах інших осіб або держави (прокурором). І судові рішення, як акт правосуддя, виносяться стосовно прав та обов'язків конкретних сторін індивідуалізованого спірного правовідношення. Сторона веде процес від свого власного імені, відстоюючи порушені права, свободи чи інтереси. Участь у процесі сторони забезпечується завдяки представництву її інтересів процесуальним представником. Повноваження представника, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання (ст.58 КАС України). Необхідно, щоб у документі, який підтверджує повноваження представника, було чітко зазначено, якими саме правами наділяє представника сторона. В разі реалізації представником не закріпленої у довіреності чи іншому документі, який підтверджує повноваження представника, процесуальної дії, остання не може вважатись вчиненою стороною.

2. На сторони поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду, позивач повинен сплатити передбачену законодавством суму державного мита та витрати на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу.

3. У випадку вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником.. Усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього в такій самій мірі, у якій вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив.

4. Юридична заінтересованість сторін. Так, у ст.117 КАС України зазначається, що

адміністративний суд порушує справи за позовними заявами суб'єктів, які звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів в сфері публічно-правових спорів. Проте, в чому полягає цей інтерес, законодавство прямої відповіді не дає. Характерною рисою заінтересованості сторін є те, що існування видів юридичної заінтересованості (матеріально-правової і процесуально-правової) для позивача та відповідача полягає у нерозривній єдності.

Юридичну заінтересованість в адміністративному процесі має не лише позивач, для якого вона полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову (матеріально-правовий інтерес) й у винесенні відповідного рішення про задоволення позову (процесуальний інтерес). Так само юридичну заінтересованість, але протилежну за змістом, має відповідач, для якого матеріально-правовий інтерес полягає у встановленні рішенням адміністративного суду відсутності будь-яких правових обов'язків перед позивачем, а процесуальний – у винесенні рішення про відмову у позові.

Таким чином, діюче законодавство розрізняє: 1) заінтересованих осіб, що звертаються до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав та охоронюваних законом інтересів; 2) державні та інші органи, які звертаються до адміністративного суду у випадках, передбачених законодавчими актами України.

Провівши таке розмежування, КАС України в подальшому не вважає державні та інші органи самостійними учасниками адміністративного процесу і форм їх участі не визначає, розглядаючи їх як позивачів [3, с.68]. Відповідачем є особа, до якої звернено позивачем через суд позовні вимоги та, яка, на думку позивача, повинна відповідати за позовною заявою.

Права та обов'язки сторін передбачені ст.49 КАС України. Зазначеними у вказаній нормі правами та обов'язками позивач і відповідач можуть користуватись на всіх стадіях адміністративного процесу. Однак деякі з них закріплені і в інших нормах КАС Украї-

ни. Так, ст.51 п.п.1, 2 КАС України передбачає можливість позивачеві змінити підставу або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до завершення судового розгляду. Відповідач має право визнати позовні вимоги повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

За допомогою реалізації права на подання позовної заяви особа стає стороною в адміністративному судочинстві. Виходячи з цього право на звернення за судовим захистом і право особи на позов не слід розглядати як рівнозначні суб'єктивні права, тому що право на звернення до суду – загальне право, а право на позов – це свого роду конкретизація вказаного права.

Одноставно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа при пред'явленні позову. З цього приводу, Є.Г. Пушкар вказував, що переслідуються цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [4, с.12].

О.О. Добровольській і С.О. Іванова в зв'язку з цим визначають, що в конкретному процесі єдине право на позов реалізується, з одного боку, як право на порушення процесу, а з іншого – як право на позитивний результат процесу, тобто, на одержання судового захисту порушеного чи оскарженого права [5, с.92].

Відповідно до ст.51 КАС України, крім прав та обов'язків, визначених у ст.49 КАС України, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити суми позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного або касаційного розгляду. Це означає, що в зазначеній нормі йдеться про комплекс процесуальних прав, які в теорії адміністративного судочинства, на

відміну від прав, закріплених ст.49 КАС України, іменуються спеціальними правами, тому що ці права можуть здійснювати тільки позивач, відповідач, а також третя особа з самостійними вимогами щодо предмета спору.

Позивач, пред'явивши адміністративний позов до відповідача, має суб'єктивне право відмовитися від позову повністю або частково, що також є принципом диспозитивності адміністративного процесуального права. Зазначеним правом володіють і треті особи, що заявляють самостійні вимоги на предмет спору, оскільки мають стосовно останнього самостійний матеріально-правовий інтерес.

Відмова від адміністративного позову є єдиним поняттям адміністративного процесуального права і включає одночасно як відмову від суб'єктивних матеріальних прав, так і прагнення до ліквідації процесу по даному публічно-правовому спору. Відмова від позову не дійсна при відсутності прямого волевиявлення позивача, необхідного для того, щоб воля позивача могла бути розпізнана для інших, а головне – для суду, і щоб відмова могла тягти за собою правові наслідки: припинення провадження по справі. Недійсною є і відмова від позову, що відбулася в результаті омани позивача, а також відбулася під впливом погроз та насильства [6, с.78].

В той же час, як розглянуті права є правами, при здійсненні яких сторони розпоряджуються низкою суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу, слід визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси (ст.51 КАС).

Натомість, вищевказана позиція не є пануючою. На думку деяких авторів, законодавство не повинно ставити за обов'язок суду перевіряти причини реалізації сторонами суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу, що ставляться в залежність від волевиявлення сторін [7, с.36].

Враховуючи те, що для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сто-



рони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав та обов'язків і те, що сторони мають рівні процесуальні права та обов'язки, інакше кажучи, їм надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи, то вони належать законодавцем до групи осіб, які беруть участь у справі. Це, перш за все, означає, що вони володіють такими самими правами і мають ті самі обов'язки, що й особи, які беруть участь у справі. Проте сторони, в нашому випадку – позивач посідають головне місце в розгляді справи. Тому вони наділяються додатковими, надто важливими, процесуальними правами. Завдяки цим процесуальним правам позивач суттєво впливає на процес справи, з огляду на диспозитивні права, перераховані в п.1 ст.51 КАС України.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судопроиз-

водства Украины. – Х. : ООО «Одиссей», 2005. – 168 с.

2. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 529 с.

3. Осокина Г. О праве суда выйти за пределы исковых требований / Г. Осокина // Российская юстиция. – 1998. – № 6.

4. Пушкар Е. Г. Право на обращение в суд за судебной защитой: дисс. ... доктора юрид. наук : 12.00.03 / Пушкар Е. Г. ; Киевск. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченка. – Киев, 1984. – 199 с.

5. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А.А. Добровольский, С.А. Иванова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 158 с.

6. Изменение предмета и основания иска / П. Ф. Елисейкин // Советская юстиция. – 1969. – № 5. – С. 35-38.

7. Шевчук П. І. Проблеми судово-правової реформи / П. І. Шевчук, В. В. Кривенко, Г. А. Ярема // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 1. – С. 36-39.

*Бречко А. В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві / А. В. Бречко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 78–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bavvac.pdf>*

Розглянуто нормативно-правову базу діючого законодавства щодо правового статусу сторін в адміністративному судочинстві. На основі аналізу норм чинного адміністративно-процесуального законодавства розглянуті теоретичні проблеми, зокрема, щодо особливостей правового положення сторін в адміністративному процесі, їх визначення та класифікація в новому КАС України.

\*\*\*

*Бречко А.В. Особенности правового положения сторон в административном судопроизводстве*

Рассмотрена нормативно-правовая база действующего законодательства относительно определения правового статуса сторон в административном судопроизводстве. На основе анализа норм административно-процесуального законодательства рассмотрены теоретические проблемы, в частности, затрагивающие особенности правового положения сторон в административном процессе, их определение и классификация в новом КАС Украины.

\*\*\*

*Brechko A.V. Features of a Legal Status of the Parties in Administrative Process*

The analysis of normative-legal basis of the legislation in force concerning the legal status of subjects in legal proceedings appeal has been conducted and the mechanisms of its practical realization have been considered. On the basis of analysis of norms of the operating administrative legislation the author highlights theoretical problems such as the features of a legal status of the parties, their definitions and classification in new Administrative Code of Ukraine.