

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.565

І. А. АРТЕМЕНКО,

кандидат юридичних наук,

докторант

Одеського державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто основні положення чинного законодавства, що стосуються питань реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади, та вивчено основні позиції вчених з даного питання. Як наслідок, визначено конкретні особливості реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративно-процесуальна правосуб'єктність, органи виконавчої влади, адміністративне судочинство, позивач, відповідач, третя сторона.

Серед форм реалізації судової влади особливе місце посідає адміністративне судочинство, завданням якого встановлено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України).

Безумовно, питання розвитку адміністративного судочинства та відповідного законодавства не залишилися поза увагою таких вітчизняних вчених, як В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, М. Р. Аракелян, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В. І. Бутенко, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Є. В. Курінний, В. К. Матвійчук, Р. С. Мельник, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, В. С. Стефанюк, М. М. Тищенко, І. О. Хар, О. І. Харитоновна. Єдиним монографічним дослідженням, що присвячено змісту, структурі та особливостям реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, є дисертаційне дослідження І. І. Діткевич «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність» [2]. У свою чергу ми вже приділяли увагу загальним аспектам адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої

влади в широкому сенсі [3]. Разом із тим реалізація адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві має низку особливостей, що обумовило вибір теми даного дослідження.

Отже, **мета** даного дослідження полягає у визначенні особливостей реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві.

Відповідно до положень КАС України, органи виконавчої влади наділені певним обсягом адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, яку вони здійснюють у різних процесуальних формах. Зміст такої форми залежить від особливостей публічно-правових відносин, які передували виникненню адміністративної справи в суді та ролі конкретного органу виконавчої влади, яку вони відіграють

Для безпосередньої участі в адміністративному судочинстві та належного захисту суб'єктивних прав та інтересів органи виконавчої влади наділені відповідними процесуальними повноваженнями, які можуть бути класифіковані на загальні та спеціальні. Загальні процесуальні повноваження органів виконавчої влади закріплені у ст. 49 КАС України й надають можливість як указаним органам, так й іншим особам, які беруть участь у справі, вільно брати участь у розгляді та вирішенні конкретної адміністративної справи, забезпечують добро-совісне розпорядження органами виконавчої

влади й іншими особами наданими правами. До спеціальних процесуальних повноважень органів виконавчої влади належать ті права та обов'язки, що забезпечують їх участь в адміністративному судочинстві виключно, як відповідача, надаючи їм можливість відповідно реагувати на заявлений адміністративний позов. Так, крім прав та обов'язків, визначених у ст. 49 КАС України, відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

Звернемо увагу на те, що хоча однією із основних форм участі в адміністративному судочинстві органів виконавчої влади є здійснення ними правосуб'єктності відповідача, однак у випадках, безпосередньо передбачених законом (ч. 4 ст. 50, ст. 182 КАС України), в адміністративному судочинстві зазначені органи можуть також брати участь у формі іншої сторони – позивача. Як свідчить судова практика, така форма участі в адміністративному судочинстві почала використовуватися дедалі частіше.

Участь органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві як третьої особи обумовлюється їх організаційно-правовою природою, змістом правовідносин, які виникають між ними, їх посадовими і службовими особами та іншими органами виконавчої влади.

Власне процес перетворення суб'єкта права на суб'єкт публічно-спірних правовідносин можливий не лише за умови наявності в нього адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, але й завдяки вольовим діям хоча б одного із суб'єктів спірних публічно-правових відносин, спрямованих на вирішення конфлікту. Наприклад, такий суб'єкт як орган виконавчої влади стає учасником спірних публічно-правових відносин, навіть якщо він і не вдається до будь-яких дій, але його активні дії будуть необхідними під час вирішення публічно-правового спору. Якщо ж фізична особа не реалізувала надане їй нормами публічного права, суб'єктивне право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування за допомогою звернення із позовною заявою до адміністративного суду, то вона не може бути суб'єктом спірних адміністративно-правових відносин [2, с. 36].

Важливого значення у цьому аспекті набуває питання щодо визначення наявності чи відсутності матеріальної й процесуальної заінтересованості в результатах розгляду адміністративної справи у суб'єктів, які беруть участь у судовому процесі.

З цього приводу О. В. Кузьменко зазначає, що сторони мають юридичний інтерес у ре-

зультаті вирішення справи. Такий інтерес має особистий матеріальний та процесуальний характер [4, с. 79]. На підтримку такої позиції доцільно зазначити, що теоретики права розглядають законний інтерес як складник (елемент) правового статусу, поряд із статусними правами й обов'язками [5, с. 569].

Викликає значний інтерес розгорнута класифікація, запропонована Ю. С. Педьком. За критерієм зацікавленості окремих суб'єктів у результатах публічно-правових відносин учений виділяє чотири групи. Першу утворюють суб'єкти, які мають безпосередню матеріальну й процесуальну заінтересованість у результатах розгляду й вирішення адміністративної справи – особи, які беруть участь у справах, – треті особи, представники. У цій групі провідне місце посідають сторони певного адміністративного провадження – позивач і відповідач.

До другої групи Ю. С. Педько відносить суб'єктів, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб, тобто заінтересованих осіб у забезпеченні публічних інтересів у певному адміністративному провадженні – Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Суб'єкти, які обслуговують та сприяють здійсненню адміністративного провадження, а отже, не мають власних інтересів у справі, – секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач – формують третю групу.

До четвертої групи віднесено суб'єктів, які, не будучи заінтересованими в матеріальних результатах адміністративного провадження, заінтересовані в досягненні визначеного в КАС України його процесуальному результату, тобто вирішенні справи адміністративної юрисдикції – адміністративні суди різних інстанцій (суб'єкти, які здійснюють або «ведуть» адміністративне провадження в адміністративній справі).

Досить цікавою є класифікація за таким критерієм, як імперативність законодавчого закріплення суб'єктного складу публічно-спірних правовідносин. Згідно з цим критерієм Ю. С. Педько виокремлює: а) обов'язкових суб'єктів – осіб, які обов'язково беруть участь у певному адміністративному провадженні; адміністративні суди; секретар судового засідання; суб'єкти владних повноважень; б) факультативних суб'єктів, тобто таких, що можуть брати

участь у певних адміністративних провадженнях, але не обов'язково беруть участь, – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у таких справах; свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, судовий розпорядник [6, с. 100–101].

Класифікацію складу осіб, які беруть участь у справі, за критерієм «зацікавленості» представив у своїй роботі В. С. Стефанюк. Так, до зацікавлених осіб вчений відносить сторін, третіх осіб, їхніх представників, а незацікавленими особами називає свідка, експерта, спеціаліста, перекладача тощо. У свою чергу, зацікавлених осіб за характером інтересу В. С. Стефанюк поділяє на тих, які мають матеріально-правову зацікавленість у результатах вирішення адміністративної справи (сторони й треті особи), і тих, які мають процесуально-правову зацікавленість (представники сторін і третіх осіб) [7, с. 7].

У доктрині адміністративного судочинства України встановлена класифікація суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин залежно від заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи, що дозволяє визначити роль кожної групи учасників у розгляді адміністративної справи і кола їх процесуальних прав та обов'язків

Ознайомившись з різноманітними класифікаціями, наведеними в юридичній літературі, можна констатувати, що не в кожному адміністративному провадженні беруть участь одразу всі суб'єкти адміністративного процесу, які є або особами, що беруть участь у справі, або особами, які сприяють здійсненню правосуддя. Так, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність не обов'язково повинна поєднуватися в одній особі і складатися із адміністративно-процесуальної правоздатності та адміністративно-процесуальної дієздатності. Це залежатиме від конкретної адміністративної справи, яка перебуває у провадженні адміністративного суду.

Особливість реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органами та особами, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді, полягає в тому, що її обсяг відрізняється від обсягу правосуб'єктності інших осіб, які беруть участь у справі, і складається із компетенції, що включає сукупність повноважень, якими наділені чинним законодавством вказані органи та особи.

Наголосимо, що органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи), наділені не можливістю мати такі права та обов'язки, а безпосередньо комплексом відповідних прав та обов'язків, які становлять сукупність повноважень, наданими їм відповідно до законодавчих актів.

Необхідно зауважити, що момент реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності для суб'єктів адміністративного процесу відрізняється в часі: спочатку реалізується адміністративно-процесуальна правосуб'єктність тією особою, яка звертається до суду з адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Крім того, першочергово може реалізовуватися адміністративно-процесуальна правосуб'єктність особами та органами, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Зазначимо, що передумовою виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин є норми адміністративно-процесуального законодавства, оскільки при реалізації адміністративно-процесуальної правосуб'єктності необхідна наявність юридичного факту, а також застосування адміністративно-процесуальних засобів для захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Реалізація адміністративно-процесуальної правосуб'єктності позивача виявляється через дію принципу диспозитивності, зміст якого полягає в можливості вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмету спору [8, с. 111]. Проведення в адміністративній справі може бути розкрито не інакше, як за належно оформленого адміністративного позову, поданого відповідно до статей 105–107 КАС України, особою чи органом виконавчої влади. Отже, принципово важливим є те, що саме процесуальний документ – адміністративний позов – вважається адміністративно-процесуальним засобом, з яким особа звертається до суду з проханням вирішити публічно-правовий спір.

На користь такого висновку вказує правило, за яким ніхто не може бути примушений до пред'явлення адміністративного позову проти своєї волі. Саме цей постулат лежить в основі ч. 2 ст. 11 КАС України, відповідно до якої суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до КАС України, і не може виходити за межі позовних вимог [9, с. 129].

Неможливість одночасного прояву адміністративно-процесуальної правосуб'єктності зумовлює, тим самим існування неоднакових адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме системи правовідносин, які будуються за схемою: «суд – позивач», «адміністративний суд – відповідач», «суд – експерти» [10, с. 13] тощо.

Відповідно прояв конкретної адміністративно-процесуальної правосуб'єктності надалі визначатиме динаміку адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме їх виникнення, розвиток та припинення. Як було зазначено, початковим етапом виникнення адміністративно-процесуальних відносин є реалізація суб'єктами адміністративно-процесуальної правосуб'єктності, яка виникає під час звернення з адміністративним позовом до суду та прийняття його суддею.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність відповідача реалізується після прийняття суддею позовної заяви, яка подана із додержанням вимог, встановлених ст. 106 КАС України. Якщо під час судового розгляду буде встановлено, що адміністративний позов подано не до тієї особи, яка повинна відповідати за позовною заявою, то суд першої інстанції може за згодою позивача допустити заміну відповідача належним відповідачем. У тому випадку, якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. Після заміни сторони розгляд адміністративної справи починається спочатку (ст. 52 КАС України).

Свої особливості має реалізація адміністративно-процесуальної правосуб'єктності третіми особами, які є суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин, що вступають в адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Вони є особами, заінтересованими в розгляді судом адміністративної справи, адже на їх правове становище можуть вплинути результати розгляду справи адміністративним судом [11, с. 86].

Відрізняє третіх осіб від інших учасників адміністративного процесу і одночасно поєднує зі сторонами наявність у цих осіб специфічної правової заінтересованості в результатах розгляду адміністративної справи. Саме наявність специфічного інтересу і характеризує таких осіб як третіх, тобто відмежовує їх від сторін та інших суб'єктів спірних адміністративно-правових відносин. Також звернемо увагу на те, що процесуальний статус третіх осіб, які вступають у справу, впливає на процедури вирішення адміністративної справи залежно

від того, заявляють вони самостійні вимоги на предмет спору чи ні.

Так, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, окрім власних повноважень, передбачених ст. 49 КАС України, наділені також правами позивача (ч. 1 ст. 51 КАС України), а треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають лише ті права та обов'язки, що закріплені ст. 49 КАС України.

Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, може бути реалізована за таких умов: 1) наявність у особи, яка вступає у процес самостійних вимог, відмінних від претензій та доводів сторін адміністративного процесу; 2) існування дійсного зв'язку самостійних вимог особи зі спірними правовідносинами.

Підставою вступу в адміністративну справу третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, є недопущення ухвалення такої постанови адміністративного суду, яка може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки, погіршивши або обмеживши їх, що виявляє специфічні риси правового положення та правосуб'єктність третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Отже, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, може бути реалізована за таких умов: а) відмінна юридична заінтересованість у результатах розгляду справи від позиції сторін адміністративного процесу; б) наявність матеріально-правових відносин лише із тією особою, на боці якої третя особа залучається до справи; в) відсутність матеріально-правових відносин із протилежною стороною.

Отже, для кожного суб'єкта адміністративно-правових відносин адміністративно-процесуальна правосуб'єктність визначає його місце у складі осіб, які беруть участь у справі, або інших осіб, які сприяють здійсненню правосуддя. Щодо цього маємо відзначити, що органи виконавчої влади в адміністративному судочинстві можуть виступати як одна зі сторін адміністративного процесу (позивач, відповідач), а також третьою стороною.

Таким чином, адміністративно-процесуальна правосуб'єктність є не лише однією із передумов виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин, але й правовою можливістю реалізації конкретних суб'єктивних прав та обов'язків органу виконавчої влади як суб'єкта

спірних адміністративно-процесуальних правовідносин. Органи виконавчої влади, як і будь-який інший суб'єкт адміністративного процесу, не можуть володіти адміністративно-процесуальною правоздатністю та дієздатністю до виникнення судового розгляду адміністративної справи. Реалізовується адміністративно-процесуальна правосуб'єктність лише за умови виникнення адміністративно-процесуальних правовідносин і відповідно здійснюється по мірі вступу в адміністративний процес органу вико-

навчої влади, сукупність яких посідає чинне місце серед суб'єктів владних повноважень, тобто у процесі розгляду справи в адміністративному суді. Втілення в життя конкретної адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органами виконавчої влади здійснюється відповідно до їх правового становища, яке вони мають у процесі, та у певній послідовності, що визначена нормами КАС України (позивач, відповідач, третя сторона).

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна. – К., 2011. – 230 с.
3. Артеменко І. А. Поняття та зміст адміністративно-процесуальної правосуб'єктності органів виконавчої влади / І. А. Артеменко // Право і Безпека. – 2012. – № 5 (47). – С. 56–60.
4. Кузьменко О. В. Адміністративна юстиція в Україні : [навч. посіб.] / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
6. Педько Ю. С. Публічно-спірні правовідносини в адміністративному судочинстві України / Ю. С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 99–103.
7. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
8. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
9. Потапенко С. В. Деякі питання реалізації принципу диспозитивності в адміністративному суді першої інстанції / С. В. Потапенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 127–147.
10. Комаров В. В. Цивільні процесуальні відносини та їх суб'єкти : [навч. посіб. для студ. юрид. вузів та ф-тів] / В. В. Комаров, П. І. Радченко – К. : Вентурі, 1991. – 336 с.
11. Рябченко О. П. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / [О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок, Л. Г. Лічман, С. О. Погрібний]. – Суми : МакДен, 2008. – 200 с.

Надійшла до редколегії 17.03.2013

АРТЕМЕНКО И. А. К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Рассмотрены основные положения действующего законодательства, относящиеся к вопросам реализации административно-процессуальной правосубъектности органов исполнительной власти, а также исследованы основные позиции ученых относительно этого вопроса. Как следствие, определены конкретные особенности реализации административно-процессуальной правосубъектности органов исполнительной власти в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административно-процессуальная правосубъектность, органы исполнительной власти, административное судопроизводство, истец, ответчик, третья сторона.

ARTEMENKO I. ON THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LEGAL PERSONALITY OF EXECUTIVE POWER BODIES IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

Main provisions of current legislation relating to the issues of administrative procedural legal personality of executive power bodies are reviewed and basic views of scientists studied on this issue are studied. As a result, specific characteristics of the administrative procedure legal personality of executive power bodies in administrative trial are determined.

Keywords: administrative procedural legal personality, executive power bodies, administrative trial, the plaintiff, the defendant, the third party in the proceeding.