

АРТЕМЕНКО І. А.,
кандидат юридичних наук, докторант
(Одеський державний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.565

ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК УЧАСНИКИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ

В статті досліджено адміністративну процесуальну правосуб'єктність громадських об'єднань. Доведено, що правосуб'єктність сторони, третьої особи, скаржника в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та заявника в провадженні за нововиявленими обставинами може здійснюватися і об'єднання громадян, і їх членами. Обґрунтовано, що для кожного учасника адміністративних процесуальних відносин адміністративна процесуальна правосуб'єктність має особливості, які позначаються на обсязі процесуальних прав та обов'язків.

Ключові слова: громадські об'єднання, правосуб'єктність, правоздатність, дієздатність, адміністративне судочинство.

В статье исследована административная процессуальная правосубъектность общественных объединений. Доказано, что правосубъектность стороны, третьего лица, заявителя в апелляционном, кассационном производстве, производстве по исключительным обстоятельствам и заявителя в производстве по вновь открывшимся обстоятельствам может осуществляться объединениями граждан и их членами. Обосновано, что для каждого участника административных процессуальных отношений административная процессуальная правосубъектность имеет особенности, которые сказываются на объеме процессуальных прав и обязанностей.

Ключевые слова: общественные объединения, правосубъектность, правоспособность, дееспособность, административное судопроизводство.

The paper studies the Administrative Procedure personality associations. Proved that the personality side, a third party, the applicant in the appeal, the appeal proceedings, the proceedings of the exceptional circumstances of the applicant and in the production of newly discovered circumstances may be and citizens' associations and their members. It is proved that for each participant administrative procedural relations Administrative Procedure personality has features that affected the level of procedural rights and duties .

Key words: associations, personality, ability, capacity, administrative proceedings.

Вступ. Законодавче визначення підходів до правового регулювання відносин, які виникають у зв'язку із захистом 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ адміністративної юрисдикції [1, с. 2] є елементом вдосконалення судової системи України в цілому.

Постановка завдання. З одного боку, суди здійснюють юрисдикційний контроль за законністю у публічному адмініструванні, а з іншого – забезпечують реалізацію принципу відповідальності органів публічної адміністрації за свою діяльність перед громадянами та юридичними особами.

У зв'язку із зазначеним метою даної статті є необхідність дослідити права та обов'язки громадських об'єднань як учасників судового адміністративного процесу

Певною мірою зміст процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного процесу розкривався у роботах Н.В. Александрової та Р.О. Куйбіди, О.В. Бачуна, Е.Ф. Демського, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника, О.П. Рябенко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, В.В.Шуби та інших. Вчені приділяли увагу, в основному, загальнотеоретичній проблемі формування та розвитку правової доктрини адміністративного процесу, адміністративного судочинства.

Результати дослідження. Зокрема, відповідно до ст. 49, 51 КАС України сторони наділяються особливими та найширшими правами, що дають їм можливість розпоряджатися матеріальним правом, спір з приводу якого розглядає суд. Для інших учасників – їх права та обов'язки можуть бути обмежені. Основні



права осіб, які беруть участь у справі, які можна поділити на змагальні процесуальні та диспозитивні процесуальні права.

Відповідно до п. 3 ст. 7 та ч. 3 ст. 11 КАС України до диспозитивних прав належить встановлені законом можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд [2, с. 309]. В даному випадку позивач наділений наступними диспозитивними правами: 1) звернутися до суду з адміністративним позовом; 2) змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісне вираження; 3) відмовитися від позову повністю або частково; 4) досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з відповідачем.

Відповідач має право: 1) не визнавати адміністративний позов чи визнавати його повністю або частково; 2) подавати заперечення щодо адміністративного позову; 3) досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з позивачем; 4) право передавати повноваження, право вимагати виконання судового рішення, право оскаржувати судові рішення [1, ст. 7, 11, 51].

Під змагальними процесуальними правами необхідно розуміти визначені законом можливості сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції інших осіб, які беруть участь у справі [3, ст. 49]. До змагальних прав законодавець відносить: 1) право брати участь у судових засіданнях. Так, особа, яка бере участь в справі, має право брати участь у судових засіданнях у своїй справі. За загальним правилом, це право, а не обов'язок особи, яка бере участь у справі. Проте нереалізація цього права в окремих випадках може мати негативні правові наслідки для неї (див., наприклад, частини третю – четверту статті 128 КАС України). Це право стає обов'язком, якщо суд першої або апеляційної інстанції відповідно до статті 120 КАС України визнав обов'язковою особисту участь сторони чи третьої особи у судовому засіданні. Право брати участь у судових засіданнях впливає з вимог принципів гласності та змагальності, воно може бути реалізоване у: суді першої інстанції; у суді апеляційної інстанції; у суді касаційної інстанції та при перегляді у зв'язку з винятковими обставинами (для реалізації цього права необхідно подати скаргу або заявити відповідне клопотання); 2) право брати участь у судовому засіданні поєднане з правом знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються інтересів відповідної особи, що бере участь у справі; 3) для належної підготовки до вироблення своєї позиції у справі особи, які беруть участь у справі, мають право знайомитися з матеріалами справи, робити з них виписки, знімати копії. Забезпечити реалізацію права знайомитися з матеріалами справи є обов'язком суду (у процесі розгляду справи) та апарату суду (за клопотанням особи); 4) особи, які беруть участь у справі, мають право заявляти суду клопотання щодо вирішення тих чи інших питань на будь-якому етапі розгляду справи. КАС України не обмежує коло питань, з яких можна заявляти клопотання; 5) для належного відстоювання своєї позиції у справі особи, які беруть у ній участь, мають право: давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, а також свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам (для уточнення перекладу); 6) особи, які беруть участь у справі, також мають право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 7) виходячи з принципу гласності, особи, які беруть участь у справі, мають право знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи. Ці права надані не лише з метою контролю за правильністю фіксування адміністративного процесу, а й для того, щоб особи, які беруть участь у справі, але не були присутніми у судовому засіданні, мали можливість дізнатися про те, як воно відбувалося; 8) право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 9) право осіб, які беруть участь у справі, користуватися правовою допомогою – мати представника, адвоката або іншого фахівця у галузі права, який згідно із законом має право надавати правову допомогу (стаття 16 КАС України), а також право користуватися правовими консультаціями в ході процесу та на складення процесуальних документів цими фахівцями тощо [1, ч. 3 ст. 49, ч. 3 ст. 49].

Щодо обов'язків осіб, які беруть участь у адміністративній справі то, законодавець встановив зальний обов'язок – добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами, неухильно виконувати процесуальні обов'язки [1, ч. 2 ст. 49]. Добросовісність вимагає здійснення процесуальних прав лише з метою, з якою їх було надано. Прикладом недобросовісної поведінки може бути заявлення клопотань, відводів судді тощо лише з метою затягнути вирішення справи. У такому разі суд відмовляє у їх задоволенні і може навіть обмежити кількість клопотань.

До інших обов'язків сторін адміністративного процесу, а також третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет позову, нормами КАС України можна віднесені такі: прибути у судові засідання, якщо суд визнав обов'язковою участь сторони чи третьої особи; повідомляти суд про зміну своєї адреси або про неможливість прибуття у судові засідання; дотримуватися процесуальних строків; нести судові витрати; підтверджувати свої вимоги або заперечувати проти позову за допомогою доказів; пред'являти всі наявні докази; дотримуватися правил поведінки у суді [1].



Свої особливості має реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності третіми особами, які вступають у адміністративну справу для захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. Вони є особами, зацікавленими в розгляді судом адміністративної справи, адже на їх правове становище можуть вплинути результати розгляду справи адміністративним судом [4, с. 86].

Відрізняє третіх осіб від інших учасників адміністративного процесу і одночасно поєднує зі сторонами наявність у цих осіб специфічної правової зацікавленості в результатах розгляду адміністративної справи. Саме специфічний інтерес і характеризує осіб, як третіх, відмежовує їх від сторін та інших суб'єктів спірних адміністративно-правових відносин.

Процесуальний статус третіх осіб, які вступають у справу, впливає на процедури вирішення адміністративної справи залежно від того, чи заявляють вони самостійні вимоги на предмет спору, чи ні [5, с. 20].

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду, пред'явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку [1, ст. 53].

Реалізації адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можлива при задоволенні двох умов: 1) наявність у особи, яка вступає в процес, самостійних вимог, відмінних від претензій та доводів сторін адміністративного процесу; 2) існування дійсного зв'язку самостійних вимог особи зі спірним правовідношенням [5, с. 20].

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі. Якщо адміністративний суд при прийнятті позовної заяви, підготовці справи до судового розгляду або під час судового розгляду справи встановить, що судове рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі, суд залучає таких осіб до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку [1, ч. 2 ст. 53].

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. Ця обставина підкреслює специфічність правового положення та правосуб'єктність третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності громадських об'єднань як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можлива за умови наявності наступних підстав: 1) відмінна юридична зацікавленість у результатах розгляду справи від позиції сторін адміністративного процесу; 2) наявність матеріально-правових відносин лише із тією особою, на боці якої третя особа залучається до справи; 3) відсутність матеріально-правових відносин із протилежною стороною [5, с. 20].

Охарактеризований поділ третіх осіб, які беруть участь у адміністративній справі відображається на їх права і обов'язках. Так, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, окрім власних повноважень, передбачених статтею 49 КАСУ, наділені також правами позивача. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, мають лише ті права та обов'язки, що закріплені статтею 49 КАСУ [1, ст. 54].

Інтерпретуючи вищезазначені положення третіх осіб до громадських об'єднань як осіб, які беруть участь у адміністративній справі, можна констатувати, що структура та реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності третіх осіб майже співпадає з адміністративно процесуальною правосуб'єктністю сторін. Різниця проявляється лише в більш пізнішому часовому відрізьку (інтервалі) її реалізації та об'ємі спеціальних прав на відміну позивача та відповідача – для у третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Узагальнюючи положення про адміністративну процесуальну правосуб'єктність позивача, відповідача, третьої особи в судовому розгляді справи, скажника в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та заявника в провадженні за нововиявленими обставинами можна зазначити, що вона здійснюється і громадськими об'єднаннями і їх членами. Натомість, згідно зі статтею 56 КАС України сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника з метою кращого представлення своїх інтересів [1]. Цією нормою законодавчо закріплена відповідна правова можливість залучення позивачем або відповідачем, а також третьою особою юридично досвідчених осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді для захисту суб'єктивних прав, свобод та інтересів. Крім того, з огляду на частину 1 статті 56 КАС України, можна побачити, що законодавець надав вичерпний перелік суб'єктів, які можуть брати участь у розгляді адміністративної справи через представника. За загальним правилом це особи, що мають



матеріально правовий та процесуально-правовий інтерес у результатах розгляду адміністративної справи.

Представник може діяти самостійно, повністю замінюючи таку особу, або поряд із нею. Тобто участь у справі представника не позбавляє особу, яку він представляє, права особисто брати участь у процесі за умови, що вона має адміністративну процесуальну дієздатність відповідно до ст. 48 КАС України.

Розрізняють два види представників: 1) представники, які беруть участь в адміністративному процесі на основі закону – законні представники; 2) представники, які беруть участь в адміністративному процесі на основі договору – договірні представники) [1, ч. 3 ст. 56].

Перша категорія представників уповноважена на представництво законом, а тому довіреності для них не потрібно, достатньо підтвердити той факт, з яким закон пов'язує існування представницьких повноважень. Так, законними представниками громадських об'єднань є їх керівники або інші особи, уповноважені положенням або статутом [1, ч. 7 ст. 56]. В подальшому в КАС України під організаціями ми будемо розглядати об'єднання громадян в різних організаційно-правових формах. Законний представник реалізує адміністративну процесуальну правоздатність сторони чи третьої особи, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності або й має її, але в силу певних обставин не може її належним чином здійснювати.

Участь другої категорії представників в адміністративному процесі залежить від взаємного волевиявлення самого представника, а також сторони, третьої особи чи навіть іншого їхнього представника, який наділений правом передоручати ведення справи. Таке взаємне волевиявлення втілюється в усному чи письмовому договорі. Зазвичай підтвердженням повноважень договірному представнику є довіреність. Довіреності від імені організації видаються за підписом керівника або іншої уповноваженої на те положенням або статутом особи, засвідчуються печаткою цієї організації.

Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги, або договором про надання правової допомоги. До ордера обов'язково додається витяг із договору, у якому зазначаються повноваження адвоката як представника або обмеження його прав на вчинення окремих процесуальних дій. Витяг засвідчується підписом сторін [1, ст. 58].

Для двох видів представників передбачені однакові повноваження в суді. Зокрема, повноваження на ведення справи в суді дає представникові право на вчинення від імені особи, яку він представляє, усіх процесуальних дій, які може вчинити ця особа. Розпорядження довірителя представникові, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, щодо ведення справи, є обов'язковими для нього.

Представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має право повністю або частково відмовитися від адміністративного позову, визнати адміністративний позов, змінити адміністративний позов, досягнути примирення, передати повноваження представника іншій особі (передоручення), оскаржити судові рішення, якщо право на вчинення кожної із цих дій спеціально обумовлене у виданій йому довіреності.

Повноваження представника чинні протягом часу провадження у справі, якщо інший строк не зазначено у довіреності або до моменту відмови представником від наданих йому повноважень.

Законний представник самостійно здійснює процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку він представляє, діючи в її інтересах. Однак, у разі якщо дії законного представника суперечать інтересам особи, яку він представляє, суд може залучити до участі у справі відповідний орган чи особу, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [1, ст. 59]. Приміром, профспілки, їх об'єднання здійснюють представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з роботодавцями, а також з іншими об'єднаннями громадян. Дане твердження також поширюється на політичні партії, об'єднання споживачів тощо. В цьому аспекті, вони здійснюють представницьку функцію на підставі закону і не потребують додаткового уповноваження, тобто усі вони діють в адміністративному процесі як законні представники [3, ч. 8 ст. 56].

Особливістю даної групи законних представників в адміністративному процесі є можливість, окрім залучення їх до участі судом, самостійно звертатися до адміністративного суду із адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів інших осіб. Однак, суд у кожному випадку повинен перевірити наявність встановлених законом підстав для участі в адміністративному процесі, і в разі виявлення, що у них немає повноважень – звертатися від імені певної особи, повинен повернути позовну заяву [1, п. 4 ч. 3 ст. 108] або у разі відкритті провадження у справі – залишити її без розгляду [1, п. 2 ч. 1 ст. 155].

Окрім того, об'єднання громадян, які мають право захищати права, свободи та інтереси інших осіб дещо обмежені у своїх повноваженнях. Так, вони за жодних умов не мають права досягати примирення в адміністративній справі [1, ч. 1 ст. 61], оскільки примирення – це дискреційне право сторін, яке пов'язане із розпорядженням матеріальними правами. В нашому випадку, об'єднання громадян не наділені такою дискрецією, для того, щоб ця дискреція не використовувалася всупереч інтересам особи.

Водночас наведене обмеження не перешкоджає самій особі, яку представляють, за умови, що вона має адміністративну процесуальну дієздатність відповідно до статті 48 КАСУ досягнути примирення у справі.



Так, відмова осіб (громадських об'єднань), яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, від адміністративного позову не позбавляє особу, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, права вимагати від суду розгляду справи. У разі ж зміни позовних вимог особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов, має право вимагати від суду розгляду справи, вирішення адміністративного позову в попередньому обсязі [3, ст. 61]. Більш того, у таких справах, суд завжди повинен з'ясувати позицію, особи, яку представляють щодо адміністративного позову і дій щодо розпорядження її диспозитивними правами. Тому у більшості випадків перевага надається саме позиції особи, яку представляють, за умови, що вона має адміністративну процесуальну дієздатність.

Зазначимо, що члени громадських об'єднань можуть бути учасниками адміністративного процесу в якості свідка, на них поширюються всі положення передбачені статей 65 КАС України для свідків [1].

Висновки. Шляхом узагальнення вищевикладеного можна зробити наступні висновки: адміністративна процесуальна правосуб'єктність громадських об'єднань складається з адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності, які становлять органічну єдність і мають функціональний зв'язок; правосуб'єктність сторони, третьої особи, скаржника в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та заявника в провадженні за нововиявленими обставинами може здійснюватися і об'єднаннями громадян, і їх членами; для кожного учасника адміністративних процесуальних відносин адміністративна процесуальна правосуб'єктність має особливості, які позначаються на обсязі процесуальних прав та обов'язків; здійснювати реалізацію адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача чи відповідача, третьої сторони, представника, свідка та скаржника можуть тільки члени громадських об'єднань.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
2. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
4. Рябенко О. П. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. / І. Бутенко, М. М. Ясинюк, Л. Г. Лічман, С. О. Погрібний. – Суми: МакДен, 2008. – 200 с.
5. Діткевич І. І. Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності / І. І. Діткевич // Вісник Харківського нац. ун-т внутрішніх справ. – Х., 2010. – № 4. – ч. 2 (51). – С. 19–25.

БЕВЗЕНКО В. М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
юридичного факультету
(Київський національний університет імені
Тараса Шевченка)

УДК 342.922

ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО: СУТНІСТЬ, ПРОЦЕДУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ

Аналізуються особливості правового регулювання й процедура передання компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого. Таке передання запропоновано іменувати публічним правонаступництвом. Основою для виникнення публічного правонаступництва, насамперед, визнано існування правозобов'язуючих відносин між державою і людиною. Наголошується на принциповому для публічного правонаступництва факті здійснення уповноваженими органами й посадовими особами компетенції держави.

Ключові слова: держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура, публічно-правові відносини.

Анализируются особенности правового регулирования и процедура передачи компетенции от одного субъекта властных полномочий (субъекта властных полномочий) к иному. Таковую передачу компетенции предложено именовать публичным правопреемством. Основой

