

**ВИКЛЮЧНІ ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ****ABSOLUTE TITLES OF SUBJECTS OF JUDICIAL FUNCTIONS
IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDING OF UKRAINE**

Романченко Є.Ю.,

здобувач

Київського міжнародного університету

Стаття присвячена висвітленню питань наділення суб'єктів функції відстоювання позовних вимог і суб'єктів функції захисту від позовних вимог процесуальними правами в адміністративному судочинстві. Зважаючи на теоретичний розподіл прав вказаних суб'єктів на загальні і спеціальні (виключні), звертається увага саме на останні, оскільки такі права дозволяють виокремити суб'єктів адміністративного провадження залежно від їх заінтересованості і виконуваних процесуальних функцій. Розглянуті особливості нормативно визначених прав суб'єктів функції відстоювання позовних вимог і суб'єктів функції захисту від позовних вимог. Запропоновано авторське бачення удосконалення законодавства з адміністративного судочинства в окресленій сфері.

Ключові слова: адміністративне судочинство, процесуальна функція, права, суб'єкти функції відстоювання позовних вимог, суб'єкти функції захисту від позовних вимог, позивач, відповідач, треті особи.

В статье раскрываются проблемные вопросы предоставления субъектам функции отстаивания исковых требований и субъектам функции защиты от исковых требований прав в административном судопроизводстве. Учитывая теоретическое разделение прав указанных субъектов на общие и специальные (исключительные), в статье уделено внимание именно специальным правам, поскольку они позволяют классифицировать субъектов административного производства в зависимости от их заинтересованности и исполняемых процессуальных функций. Рассмотрены особенности прав субъектов процессуальных функций. Предложено авторское видение усовершенствования законодательства по административному судопроизводству в указанной сфере.

Ключевые слова: административное судопроизводство, процессуальная функция, субъекты функции отстаивания исковых требований, субъекты функции защиты от исковых требований, истец, ответчик, третьи лица.

The article is devoted illumination of questions of parcel of land of subjects of function of defending of lawsuit requirements and subjects of function of protecting from lawsuit requirements by judicial rights in the administrative legal proceeding. Because of the theoretical distributing of rights for the indicated subjects on general and special (exceptional), attention applies exactly on the last; as such rights allow selecting the subjects of administrative realization depending on their personal interest and executable judicial functions. Considered features of rights for subjects of judicial functions. Author vision of improvement of legislation is offered from the administrative legal proceeding in the outlined sphere.

Key words: administrative legal proceeding, judicial function, rights, subjects of function of defending of lawsuit requirements, subjects of function of defense, from lawsuit requirements, plaintiff, defendant, third persons.

Постановка проблеми. Приналежність суб'єктів до однієї групи, класу, виду, як відомо, здійснюється за певними критеріями, що містять у своїй основі ознаку спільності. Так і осіб, інтересом яких в адміністративному судочинстві є задоволення вимог, визначених в адміністративному позові, об'єднує загальна категорія «позовні вимоги», відстоювання яких складає основний зміст функції цих суб'єктів. Зважаючи на зміст виконуваних процесуальних функцій під час адміністративного провадження, суб'єктів цих функцій доцільно поділяти на тих, хто відстоює позовні вимоги, і тих, хто захищається від таких вимог.

Враховуючи надані законом суб'єктам відстоювання позовних вимог правові можливості, їх можна поділити на дві підгрупи: суб'єкти функції особистого відстоювання позовних вимог (позивач і третя особа) та суб'єкти функції відстоювання позовних вимог інших осіб (представники позивача і третіх осіб та органи і особи, визначені у ст. 60 КАС України). Суб'єктами функції захисту від позовних вимог в адміністративному провадженні є відповідач (найчастіше суб'єкт владних повноважень), третя особа без самостійних вимог, їх представники.

Надані законом правові можливості суб'єктам процесуальних функцій у досягненні їх заінтересованості в адміністративному судочинстві дозволяють об'єднати таких суб'єктів у декілька груп. Інтерес в рамках досліджуваних питань процесуальних функцій представляють лише спеціально визначені права суб'єктів цих функцій, адже загальні права стосуються усіх осіб, які беруть участь у справі, що не дозволяє чітко вирізнити їх процесуальний статус. У зв'язку з цим особливостями прав суб'єктів відстоювання позовних вимог (що вирізняють їх серед інших – з протилежними процесуальними функціями) як комплексу юридично визначених можливостей приймати участь в адміністративному судочинстві для підтвердження позовних вимог законодавчо визначено: а) збільшення або зменшення розміру позову; б) відмову від адміністративного позову; в) зміну предмета або підстави позову; г) згоду на заміну неналежної сторони; д) внесення клопотання про забезпечення позову (ст. 117 КАС України); е) неможливість закінчувати справу примиренням – для органів і осіб, визначених ст. 60 КАС України; ж) відмову від підтримки позовних вимог (за ч. 3 ст. 61 КАС України) або вимагання розгляду справи в

попередньому обсязі (за ч. 2 ст. 61 КАС України). Останній пункт стосується випадків, коли на захист прав, свобод та інтересів особи звертаються органи і особи, визначені у ст. 60 КАС України, які ініціюють провадження в адміністративній справі.

Відсутність в теорії адміністративного судочинства наукових розробок процесуальних функцій, якими наділяються відповідні суб'єкти, та дослідження їх прав у такому статусі зумовлює актуальність піднятих у цій статті питань.

Стан дослідження. На рівні вітчизняних дисертаційних робіт процесуальний статус суб'єктів функції відстоювання позовних вимог і суб'єктів захисту від позовних вимог не досліджувався. Загальні питання наділення правами сторін адміністративного провадження (позивача, відповідача), їх представників, суб'єктів владних повноважень висвітлені в роботах таких вчених, як П.В. Вовк, К.М. Кобилянський, І.І. Сіліч (забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб, які беруть участь в адміністративній справі); О.В. Бачун, І.І. Діткевич (правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства); В.М. Бевзенко, В.М. Котенко, О.В. Кошій, К.Ю. Пуданс-Шушлебін (сторони адміністративного провадження).

Виклад основного матеріалу. Правам і обов'язкам суб'єктів функції захисту від позовних вимог в адміністративному судочинстві присвячено декілька статей КАС України. В ст. 51 КАС України закріплено, що, окрім загальних прав (які називають змагальними) та обов'язків, визначених у ст. 49 КАС України, відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову. Такі права прийнято іменувати диспозитивними. Отже, дослідниками відмічається, що 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) передавати повноваження; 5) вимагати виконання судового рішення; 6) оскаржувати судові рішення [2, с. 9]. Також деякі згадують, при цьому, право на зустрічний позов [3, с. 17; 4, с. 11].

На проблемних питаннях реалізації визначених прав і обов'язків суб'єктів процесуальних функцій доречно зупинитись, що і визначає мету цієї публікації.

Так, зміна позовних вимог як виключне право позивача (і третьої особи із самостійними вимогами) охоплює комплекс таких дій: а) збільшення; б) зменшення; в) зміна предмету; г) зміна підстави позову. При цьому практично у всіх науково-практичних коментарях відповідних статей КАС України щодо вказаних дій відмічається, що розміри позовних вимог збільшуються або зменшуються лише тоді, коли вони виражені у певному цифровому еквіваленті, наприклад, у грошовому розмірі. Доповнення ж позовних вимог новими відбувається шляхом зміни предмету позову, а не через збільшення розміру позовних вимог. Зміна позову повинна стосуватися тих спірних

правовідносин, які вже винесені на розгляд і вирішення суду. Уточнення формулювання вимог адміністративного позову (з метою усунення двозначності, приведення формулювання позову у відповідність до формулювання закону тощо) не вважається зміною адміністративного позову, оскільки зміст і розмір вимог залишається тим самим [5, с. 242].

Отже, чинним КАС України не передбачена можливість доповнення позовних вимог (позовної заяви, як, наприклад, для апеляційної скарги (ст. 193 КАС України) чи касаційної скарги (ст. 218 КАС України)), що видається дещо парадоксальним. Така дія, як «доповнення» вживається законодавцем відносно можливості доповнити обставини під час підготовчого судового провадження. Окрім того, в кодексі відсутнє поняття «уточнення позовних вимог». Однак правозастосовча практика розгляду справ в судах показує, що досить часто позивачами подаються уточнення та доповнення позовних вимог, і це не вважається порушенням закону.

Проаналізувавши різні точки зору щодо способів зміни позовних вимог, зокрема й в цивільному, господарському процесі, судову практику з окреслених питань, вбачаємо правильним вважати, що не є зміною підстави позову: 1) доповнення позову іншими нормами права; 2) доповнення обґрунтування до позову новими обставинами (наприклад, які стали відомі після початку розгляду по суті), при збереженні існуючих, на підставі яких і було заявлено позов. Таким чином, зміна предмета позову може полягати в зміні способу захисту права, яке може мати дві форми: кількісну і якісну.

Наступним виключним правом розглядуваних суб'єктів є відмова від позову, яке особа може реалізувати протягом всього часу судового розгляду як в усній формі, так і письмовою заявою (ст. 136 КАС України). Така правова можливість має свої особливості. По-перше, не будь-яка відмова від адміністративного позову є безумовним прийняттям її судом, адже за ч. 4 ст. 51 КАС України відмова не може бути прийнята, якщо тягне за собою суперечність закону або порушення чийось прав, свобод чи інтересів. По-друге, відмова від позову може бути повною або частковою. По-третє, наслідки відмови від адміністративного позову є різними: 1) до відкриття провадження в адміністративній справі позовна заява підлягає поверненню, і це не позбавляє особу права повторного звернення до суду із цим самим позовом (ст. 108 КАС України); 2) під час судового розгляду і прийняттям судом відмови особа позбавляється права звернутись з тим самим позовом вдруге (ст. 109 КАС України). По-четверте, відмова від позову до відкриття провадження у справі є виключним правом лише позивача (або його представника).

Дослідивши висловлені у наукових джерелах визначення поняття дії «відмова від позову», О.Ф. Ситніков слушно згрупував їх загальні ознаки [6, с. 208]. Але слід відмітити, що у будь-якому разі відмову від позову (зокрема, до відкриття провадження у справі) ні в якому разі не слід прирівнювати до відмови від права на звернення до суду, адже остання за консти-

туційними приписами є недійсною. Також необхідно відмежовувати її і від примирення.

Наступним правом позивача визначено згоду на заміну неналежної сторони (позивача чи відповідача) (ст. 52 КАС України).

У розглядуваному аспекті варто також вказати наступне. Непоодинокими є випадки, коли позивач навмисно зазначає у позові декількох відповідачів для штучного визначення предметної підсудності справи (наприклад, заявляючи позовні вимоги тільки до органу місцевого самоврядування, позивач другим відповідачем зазначає орган державної влади, таким чином штучно змінюючи предметну підсудність справи, яка підсудна місцевому загальному суду на її підсудність окружному адміністративному суду). Інші позивачі, крім відповідача, до якого пред'явлені позовні вимоги, зазначають в позовній заяві в якості інших відповідачів до 5-9 органів державної влади (наприклад, у справах, пов'язаних із соціальними виплатами, позивачі разом з місцевими органами соціального захисту в якості відповідачів зазначають практично всі міністерства України). Такі позови призводять до значного збільшення витрат, пов'язаних із повідомленням всіх осіб, які беруть участь у справі про час та місце розгляду справи та направлення їм судових рішень, хоча фактично за позовом повинен відповідати лише один суб'єкт владних повноважень, до якого заявлено позовні вимоги.

Право клопотати перед судом про забезпечення позову також належить виключно суб'єктам відстоювання позовної вимоги, хоча такої процесуальний захід може призначатись і за ініціативою суду (ст. 117 КАС України). Клопотання позивача (третьої особи із самостійними вимогами, представника позивача або такої третьої особи) підлягатиме задоволенню лише у випадках, коли особою будуть наведені докази щодо небезпеки заподіяння шкоди своїм правам, свободам та інтересам до ухвалення рішення в адміністративній справі, або унеможливлення в подальшому захисту цих прав, свобод та інтересів без вжиття таких заходів, або докладання значних зусиль та витрат для їх відновлення. Суб'єкт відстоювання позовних вимог зобов'язаний довести і співрозмірність заходу забезпечення позову заявленій вимозі. У випадках, якщо ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є очевидними, то надання додаткових доказів не потрібне (наприклад, відповідно до Листа ВАС України від 24.12.2010 р. № 1844/11/13-10, у разі очевидної наявності ознак протиправності наказу про призначення позапланової перевірки адміністративні суди не позбавлені права вжити заходів забезпечення позову у вигляді заборони до вирішення спору по суті проведення відповідної перевірки).

Позиція відповідача в адміністративному судочинстві, як основного суб'єкта функції захисту від позовних вимог, повинна відображати його ставлення до цих вимог, визнання позову або заперечення проти адміністративного позову. Визнання адміністративного позову розглядається як «добровільна,

безпретензійна згода відповідача по суті заявлених до нього вимог, спрямована на закінчення публічно-правового спору та ухвалення позитивного судового рішення для позивача» [2, с. 11]. Метою такого рішення відповідача є урегулювання публічно-правового спору із погодженням з усіма або частиною позовних вимог. Під «визнанням позову» необхідно, на нашу думку, розуміти згоду з фактом, яким суб'єкт відстоювання позовних вимог обґрунтовує останні.

Питанням визнання адміністративного позову присвячено декілька статей КАС України, зокрема, під час підготовчого провадження – ст. 112, під час судового розгляду – ст. 136. Відмінність полягає у формі заяви про визнання позову: письмова – під час підготовчого провадження, усна або письмова – під час судового розгляду. Також законом передбачені різні наслідки об'єму визнання адміністративного позову: при повному визнанні позову ухвалюється рішення про його задоволення, при частковому – рішення про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 164 КАС України. Визнання адміністративного позову не є безумовним, оскільки його має ще прийняти суд (ч. 4 ст. 51 КАС України).

Найбільш поширеним і застосовуваним правом суб'єкта функції захисту від позовних вимог визнається право подавати заперечення проти адміністративного позову. Під запереченням проти адміністративного позову розуміють мотивовані пояснення відповідача, спрямовані проти суті позовної заяви [2, с. 16]. К.Ю. Пуданс-Шушлебін, досліджуючи процесуальні засоби захисту прав та інтересів суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції, зазначає, що заперечення такого суб'єкта становить «передбачене нормами КАС України спростування вимог і доводів позивача, викладене в окремому процесуальному документі та може бути як матеріального, так і процесуального характеру» [4, с. 11]. У дисертаційній роботі О.В. Кошій набуло подальшого розвитку твердження автора про «вчення про заперечення щодо позову, яке можна подавати щодо предмета позову, підстав та змісту позову» [3, с. 17]. Заперечення проти адміністративного позову полягають, на наш погляд, у відхиленні правомірності: а) звернення до цього відповідача з позовними вимогами (виникнення адміністративних процесуальних правовідносин); б) існування з позивачем публічно-правового спору (твердження про незаконність, необґрунтованість позовних вимог, відсутність права у позивача на звернення до адміністративного суду).

Останнім часом досить часто у наукових доробках піднімається питання щодо необхідності наділення відповідача правом заявляти зустрічний позов як засіб захисту від позовних, властивий цивільному і господарському процесам [3, с. 17, 4, с. 11]. Чинний КАС України не передбачає інституту зустрічного позову, хоча проект цього кодифікованого акта містив його. Правова позиція ВАС України з цього питання також не є однозначною [7]. Існування зу-

стрічного позову в адміністративному судочинстві є дійсно дискусійним питанням і потребує, на нашу думку, окремого дослідження.

Законодавець виділив відповідача серед інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі, як суб'єкта, що має право у будь-який час заявити клопотання про зміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або скасування заходів забезпечення адміністративного позову (ч. 2 ст. 118 КАС України). І хоча це право є загальним для усіх суб'єктів процесуальних функцій в адміністративному судочинстві, виокремлення серед них відповідача має неабияке значення, адже обрання заходу забезпечення адміністративного позову здійснюється за клопотанням позивача (третьою особою із самостійними вимогами на предмет спору) або за ініціативою суду і навіть у деяких випадках без повідомлення відповідача (ч. 1 ст. 118 КАС України). Тобто думка відповідача в даному випадку не враховується. Тому найбільш заінтересованим у зміні спо-

субу забезпечення адміністративного позову чи взагалі у скасуванні такого забезпечення, безперечно, є відповідач. Отже, виділяючи відповідача у праві подати клопотання про зміну чи скасування заходів забезпечення адміністративного позову, законодавець тим самим підкреслює його значимість у наданому праві.

Висновки. Таким чином, використаний в КАС України підхід щодо наділення осіб, які мають різні процесуальні функції в адміністративному провадженні, рівними правами й загальними обов'язками, і поряд з цим виокремлення спеціальних (особливих) їх прав, видається досить вдалим та зрозумілим, а також відповідає важливим принципам судочинства – змагальності і диспозитивності. Разом з тим не заперечується доцільність удосконалення нормативно-правового регулювання прав суб'єктів процесуальних функцій в адміністративному судочинстві, з урахуванням пропонованих вченими оновлених підходів і пропозицій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (із змінами і доповненнями) : [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
2. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Котенко. – К. : Київ.нац.ун-т ім. Т. Шевченка, 2011. – 20 с.
3. Кошій О.В. Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кошій. – К. : Запоріжжя, 2012. – 20 с.
4. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / К.Ю. Пуданс-Шушлебін. – К. : Ін-т зак-ва ВРУ, 2013. – 20 с.
5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т.т. Том 1 / За заг. ред. В.К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. – К. : КНТ, 2007. – 788 с.
6. Ситніков О.Ф. Реалізація правового статусу позивача в адміністративному судочинстві / О.Ф. Ситніков // ХНУВС. – 2013. – № 1 (60). – С. 206–211.
7. Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів : Лист ВАС України від 25.07.2007 р. № 09.1-22/688; Про практику застосування окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України) : Оглядовий лист ВАС України від 06.08.2008 р. № 1367/100/13-08 : [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua>.