

СУБ'ЄКТИ У ПРАВОВІДНОСИНАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

БОРТНИК Надія Петрівна - доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»

ІЛЬЧИШИН Надія Василівна - кандидат юридичних наук, суддя Восьмого апеляційного адміністративного суду

СКОЧИЛЯС-ПАВЛІВ Ольга Василівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка»

УДК 342.154:17](477)

DOI 10.32782/LAW.UA.2020.3.16

В статті зроблена спроба аналізу категорії «суб'єкт в правоотношениях административного судопроизводства». Проаналізовані підходи к пониманию сущности административного судопроизводства и отмечено, что система субъектов административного процессуального права рассматривается как единая целостная совокупность субъектов различных категорий (индивидуальных и коллективных), в которой они находятся в состоянии структурно-функциональных связей между собой с целью обеспечения оптимальной деятельности в рамках правовых отношений, которые по своей природе являются социально-правовыми целями, которые определяют особенности организации, законодательного закрепления и реализации системы юридических средств административно-правового регулирования. Установка системы субъектов административного процессуального права обеспечивается соответствующей системной правовой регламентацией в законодательстве, которая входит составной частью в систему юридических средств административно-правового регулирования;

Указано, что особое значение для характеристики субъектов в правоотношениях административного судопроизводства играет их классификация, осуществляется по различным критериям.

Ключевые слова: субъекты в правоотношениях административного судопроизводства, административное судопроизводство, административная юстиция, административное

дело, административный процесс, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, участники судебного процесса

Постановка проблеми

Судова система становить один з ключових державних інститутів, що контролює належне виконання своїх повноважень іншими ланками державного механізму, здійснює охорону конституційного ладу й забезпечує правопорядок у державі, а також припиняє порушення прав громадян, відновлює їх і вживає заходів для попередження таких порушень. Вагома соціальна роль і своєрідне місце у державному механізмі зумовлюють формування цілісної нормативно-правової бази організації та функціонування судової системи України, закладення необхідних механізмів реалізації судової влади й правових гарантій відправлення судами правосуддя в Україні.

Стан правосуддя в Україні є одним із критеріїв оцінки рівня демократії та законності. Світовий досвід доводить, що правова держава може існувати лише тоді, коли в країні є сильна, незалежна і авторитетна судова влада. Призначення судової влади полягає в тому, щоб укріплювати престиж права, всебічно сприяти утвердженню демократичних принципів державного ладу, його стабільності, спонукати до утвердження високої правової культури. Постійні намагання української держави здійснити судово-правову реформу, удосконалити національне законодавство, зо-

крема адміністративне (адміністративно-процесуальне), вносять свої корективи у розвиток правосуддя.

Аналіз дослідження проблеми

Варто зауважити, що характеристика суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства є особливим напрямом наукових досліджень: значний науковий доробок у цій сфері складають роботи А. Берлача, В. Білоуса, Е. Демського, Р. Ігоніна, М. Коваліва, В. Колпакова, А. Комзюка, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, І. Личенко, Д. Лук'янця, Т. Мацелик, Н. Нижник, О. Остапенка, С. Петкова, Д. Приймаченка, О. Рябченко, А. Суббота, В. Тильчика, М. Тищенко, В. Шамрая, В. Шкарупи, Х. Ярмакі та ін. Окрім того, питанням, що торкаються суб'єктів адміністративного судочинства, зокрема суб'єктів владних повноважень, присвятили свої роботи В. Бевзенко, М. Вільгушинський, Ю. Ільницька І. Коліушко, К. Пуданс-Шушлебін, Г. Ткач, Н. Янюк та інші.

Метою статті є дослідження сутності категорії суб'єкт у правовідносинах адміністративного судочинства, у контексті загального розуміння терміну «суб'єкт права», під яким розуміють особу (фізичну або юридичну), що за законом володіє здатністю мати і реалізовувати безпосередньо або через представника права і юридичні обов'язки (тобто правосуб'єктність).

Виклад основного матеріалу

Враховуючи невизначеність понятійно-категоріального апарату щодо положень теорії адміністративного судочинства, для з'ясування сутності категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» доцільно звернутися насамперед до положень теорії права. Так, С.І. Архипов обґрунтовує сутність категорії «суб'єкт права» як правової абстракції. Підставою для такого сприйняття є критика змістових положень сучасної загальної теорії права. Вчений, зокрема, зазначав, що сучасна загальна теорія суб'єкта права, по суті, є нічим іншим як позиченим із цивілістичної доктрини приватно-науковим уявленням про суб'єкт цивільно-правових відносин. Наслідком примату цивілістичних підходів до визначення сутності категорій публічного права став натуралістичний розгляд понять «фізична особа» і «юридична особа».

Фізична особа розглядається як реально існуюча особа, природна істота, а юридична — як сукупність людей, певне майно, майновий та людський конгломерат. Таке уявлення про правову особу як особу матеріальну суперечить уявленням про право як світ свідомості, певну «другу природу», духовне і моральне [1, с. 7-8].

У ході формування нових підходів до теорії адміністративного права не залишилося поза увагою натуралістичне сприйняття категорії «суб'єкт права». Суб'єктом адміністративного права визначають учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовою нормою. При цьому вказується на різницю між суб'єктом адміністративних правовідносин і суб'єктом адміністративного права. На відміну від першого, суб'єкт адміністративного права має лише потенційну здатність вступати у правовідносини [2, с. 183]. А.О. Селіванов серед інших концептуальних проблем, які необхідно вирішувати, запропонував замислитися над категорією «суб'єкт прямого доступу до адміністративного судочинства» [3, с.42].

Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Учасником – реально існуючого індивіда адміністративного процесу [4, с. 176].

Отже, поряд з суддею в адміністративному судочинстві принципову роль відіграють також і інші особи, перш за все, його учасники. Дійсно, саме від свідомої та вольової поведінки як окремого індивідуума, так і групи людей залежить розвиток публічно-правового спору, його подальша доля.

З огляду на масштабність державно-владних відносин та їх поширеність на переважну більшість сфер суспільного життя, в Україні спостерігається тенденція збільшення кількості правових конфліктів публічного характеру. Серед адміністративних справ найбільшу кількість становлять справи про спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повно-

важень щодо оскарження його дій або бездіяльності, рішень щодо правових актів індивідуальної дії (76,5 %), про спори, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму (15,5 %), про спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (4,7 %). Можливістю судового захисту своїх виборчих прав намагалися скористатися 8500 виборців, 328 кандидатів у народні депутати України, 3153 кандидати у депутати місцевих рад та кандидати на посади сільських, селищних, міських голів. До суду зверталися: представники від політичних партій, виборчих блоків політичних партій – 2899; офіційні спостерігачі від партій – 215, а також виборчі комісії – 197 [5].

Отже, до участі у публічно-правових спорах як із суб'єктивних, так і об'єктивних причин залучаються різні за статусом та організаційною структурою суб'єкти: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні підприємства, установи, організації, інші юридичні особи, громадяни, іноземці, особи без громадянства.

У зв'язку із значною кількістю суб'єктів, котрі вступають у адміністративні процесуальні відносини, важливе значення для вивчення існуючих видів учасників адміністративного судочинства, перш за все, має їх класифікація, яка не просто систематизує таких учасників у окремі групи, але й дозволяє навести специфічні ознаки, завдання, повноваження усіх хто так чи інакше причетний до адміністративної справи.

Класифікація учасників адміністративного судочинства здійснюється за різними критеріями: 1) їх суспільно-державна роль, 2) адміністративний процесуальний статус і мета участі у процесі, 3) організаційна структура.

Залежно від 1) суспільно-державної ролі учасники адміністративного судочинства поділяються на суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб. Конституційна гарантія судового захисту законних прав і свобод людини і громадянина (ст.ст. 8, 55 Конституції України) отримала подальший розвиток у нормах Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та Кодексу адміністративного судочинства України [6]. Зокрема, ст. 2 вказаного кодексу закріплено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав,

свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [6].

Зазначимо, що національним процесуальним законодавством урегульована не лише безпосередня реалізація конституційного права фізичних і юридичних осіб на судовий захист, але й визначено суб'єкта правовідносин, який поряд із фізичними та юридичними особами є одним із основних учасників адміністративного судочинства. Тобто у порядку адміністративного судочинства передбачена можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень (наприклад, ч.ч. 2, 3 ст. 2 КАС України) [6].

На відміну від суб'єктів владних повноважень, які здійснюють державні функції, фізичні та юридичні особи вступають в адміністративне судочинство задля забезпечення власних матеріально- й процесуально-правових інтересів. Крім того, узагальнюючи положення КАС України (Глава 5 Розділ II), у яких закріплено статус учасників адміністративного процесу, можна зробити висновок, що суб'єкти владних повноважень, фізичні та юридичні особи у свою чергу, класифікуються на дві групи осіб, які беруть участь у справі:

1) з метою захисту власних прав, свобод та інтересів (такими особами є сторони – позивач та відповідач; треті особи) (ст. 47 КАС України);

2) з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб (до цієї групи відносяться представники сторін і третіх осіб, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді) (ст.ст. 56, 60 КАС України). Наприклад, у відповідності із ч. 2 ст. 37 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" інтереси Кабінету Міністрів України у судах загальної юрисдикції представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами або актами Кабінету Міністрів України [7].

Термін "фізична особа" є узагальнюючим і містить у собі такі поняття, як громадяни України, іноземець та особа без громадянства.

Вказані поняття отримали своє закріплення у національному законодавстві.

Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України (ст. 1 Закону України “Про громадянство України”) [8].

Як передбачено ст. 1 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства” іноземець – особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав. Особа без громадянства – особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином [9].

Поняття “юридична особа” та його зміст закріплені у Цивільному кодексі України, згідно із ст. 80 якого юридична особа – організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [10].

За 2) адміністративним процесуальним статусом і метою участі у судочинстві учасники класифікуються на основних і допоміжних. Основними учасниками адміністративного судочинства вважаються: сторони (позивач і відповідач), треті особи, їх процесуальні представники. Ці особи порушують адміністративне судочинство, змінюють його, від волі сторін, третіх осіб, представників залежить, зокрема, виникнення апеляційного, касаційного оскарження, відкриття виконавчого провадження.

Допоміжними учасниками адміністративного судочинства є особи, які суттєво не впливають на перебіг такого судочинства в цілому, однак у силу свого призначення та повноважень забезпечують його якість, повноту та об'єктивність. До переліку таких учасників слід віднести: секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача.

Класифікація учасників адміністративного судочинства за процесуальним статусом отримала певне закріплення у КАС України. Зокрема, Главою 5 Розділу II кодексу передбачено групу осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб) та групу інших учасників адміністративного судочинства (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач).

У залежності від 3) організаційної структури учасників адміністративного судочинства

можна класифікувати на індивідуальних (фізичні особи) та колективних (юридичні особи, колективні суб'єкти без статусу юридичної особи – об'єднання мешканців будинку, квартильні, вуличні комітети тощо).

Для забезпечення можливості здійснення учасниками адміністративного судочинства своїх суб'єктивних інтересів, виконання ними завдань, адміністративним процесуальним законодавством (Глава 5 Розділ I КАС України) закріплено їх процесуальну правосуб'єктність. Традиційно в адміністративно-правовій науці це поняття розглядається як сукупність певних елементів [11]. Отже, учасники адміністративного судочинства наділені адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, яка утворена із правоздатності та дієздатності. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність – категорія, яка нерозривно пов'язана із особою, виникає з моменту її появи у суспільстві та припиняється із її вибуттям із суспільних відносин. Тому правоздатність та дієздатність, як складові правосуб'єктності – поняття, які характеризують конкретного учасника правовідносин.

Висновки

Отже, адміністративна процесуальна правоздатність означає можливість фізичних, юридичних осіб мати права та обов'язки, обсяг та зміст яких обумовлюються процесуальною роллю конкретного учасника адміністративного судочинства. Наприклад, позивач наділений правом змінити підставу або предмет адміністративного позову (ч. 1 ст. 51 КАС України), відповідач – визнати позов повністю або частково.

Водночас, учасники адміністративного судочинства, крім власних специфічних прав та обов'язків, наділені правоздатністю, яка однаковою мірою характерна для всіх суб'єктів адміністративної справи. Зокрема, особи, які беруть участь у справі, мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів (ч. 3 ст. 49 КАС України). Тому адміністративна процесуальна правоздатність учасників адміністративного судочинства класифікується на два види: 1) загальна та 2) спеціальна.

АНОТАЦІЯ

У статті зроблено спробу аналізу категорії «суб'єкт у правовідносинах адміністративного судочинства». Проаналізовано підходи до розуміння сутності адміністративного судочинства та зауважено, що система суб'єктів адміністративного процесуального права розглядається як єдина цілісна сукупність суб'єктів різних категорій (індивідуальних і колективних), у якій вони знаходяться в стані структурно-функціональних зв'язків між собою з метою забезпечення оптимальної діяльності у межах правових відносин, які за своєю природою є соціально-правовими цілями, які визначають особливості організації, законодавчого закріплення і реалізації системи юридичних засобів адміністративно-правового регулювання. Встановлення системи суб'єктів адміністративного процесуального права забезпечується відповідною системною правовою регламентацією в законодавстві, яка входить складовою частиною в систему юридичних засобів адміністративно-правового регулювання;

Вказано, що особливе значення для характеристики суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства відіграє їх класифікація, яка здійснюється за різними критеріями.

Ключові слова: суб'єкти у правовідносинах адміністративного судочинства, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, адміністративна справа, адміністративний процес, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, учасники судового процесу.

Література

1. Архипов С.И. Субъект права: теоретическое исследование. СПб.: "Юридический Центр Пресс", 2004. 469 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584с.
3. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку наукових доктрин : наук. видання. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2000. 68 с.
4. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія]. К., 2005. 352 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

SUMMARY

The article attempts to analyze the category "subject in the legal relations of administrative proceedings. Approaches to understanding the essence of administrative proceedings are analyzed and it is noted that the system of subjects of administrative procedural law is considered as a single whole set of subjects of different categories (individual and collective), in which they are in a state of structural and functional relations, ensuring optimal activities within the legal relations, which by their nature are socio-legal goals that determine the features of the organization, legislative consolidation and implementation of the system of legal means of administrative and legal regulation. The establishment of a system of subjects of administrative procedural law is ensured by the relevant systemic legal regulation in the legislation, which is an integral part of the system of legal means of administrative and legal regulation;

It is stated that of particular importance for the characterization of the subjects in the legal relations of administrative proceedings is their classification, which is carried out according to different criteria.

Key words: subjects in legal relations of administrative proceedings, administrative proceedings, administrative justice, administrative case, administrative process, public-law dispute, subject of power, participants in court proceedings.

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. Ст. 446; *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 37. Ст. 446.

7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // *Офіційний вісник України*. 2010. № 79. Ст. 2792.

8. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 13. Ст. 65.

9. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лютого 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 23. Ст. 161.

10. Цивільний кодекс України 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

11. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. Харьков, 1998. С. 40–43.