

УДК 342.922:347.994(477)

О.В. КОЩІЙ, Харківський національний університет внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА ПІДСТАВИ УЧАСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ ВІДПОВІДАЧА

Ключові слова: Кодекс адміністративного судочинства України, адміністративне судочинство, позивач, відповідач, учасники, захист, право-суб'єктність, підстави участі

Як зазначається у сучасній адміністративно-процесуальній літературі [1, с.164; 2, с.38, 39], крім судді в адміністративному судочинстві принципову та надзвичайно важливу роль відіграють також й інші особи, перш за все його учасники, перелік яких вичерпно визначений Кодексом адміністративного судочинства України. Так, ст.ст.47, 62 КАС України учасниками адміністративного судочинства визнано сторони, треті особи, представників сторін та третіх осіб, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача [3].

Беззаперечно, що одним із основних таких учасників вважається відповідач – одна із сторін адміністративного процесу, до якої у формі позовної заяви (ст.104 КАС України) звернуто матеріально-правову вимогу позивача. Чинним адміністративним процесуальним законодавством України (п.9 ч.1 ст.3 КАС України) відповідачем визнано суб'єкта владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інших осіб, до яких звернена вимога позивача [3]. Втім, викладене визначення відповідача одразу викликає у нас заперечення та потребує доповнення, оскільки відповідачем можуть бути також і суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями. Тож поняття відповідача, передбачене у п.9 ч.1 ст.3 КАС України, пропонуємо сформулювати таким чином: «9) відповідач – суб'єкт владних повноважень, суб'єкт, не наділений владними повноваженнями до

яких звернена вимога позивача».

Тема участі в адміністративному судочинстві України відповідача є однією з нових, оскільки існуючі наукові дослідження у сфері адміністративного процесуального права не містять у собі ґрунтовного аналізу сутності, особливостей та ознак відповідача в адміністративній справі. Тому, наша стаття присвячена розкриттю сутності й підстав участі в адміністративному судочинстві відповідача, що і є метою роботи. Її новизна полягає в оцінці сутності відповідача в адміністративному судочинстві та сформульованих ознаках сторони вказаного виду судочинства.

Задля обґрунтованого та повного розкриття питання участі в адміністративному судочинстві відповідача проаналізуємо основні положення процесуально-правової науки про цього учасника судового процесу. Законодавець передбачив (ч.ч.3, 4 ст.50 КАС України), що в адміністративній справі відповідачем можуть бути суб'єкт владних повноважень, а також у випадках передбачених законом – громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень.

Одразу маємо звернути увагу на невідповідність зазначених адміністративних процесуальних норм іншим нормам Кодексу адміністративного судочинства України, а саме – ч.ч.2, 3 ст.2 КАС України. Так, у вказаних статтях передбачено, що [3]:

1. Завданням адміністративного судочинства є 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

2. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами

Україні встановлено інший порядок судового провадження.

Невідповідність зазначених норм одна одній полягає у тому, що у ст.2 згаданого кодексу основним завданням проголошується захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від суб'єктів владних повноважень. Натомість у наступних статтях Кодексу адміністративного судочинства України всупереч проголошеному завданню адміністративного судочинства суб'єктам владних повноважень надано можливість звертатися до адміністративного суду із позовною заявою щодо фізичних, юридичних осіб, суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями.

Маємо також зауважити, що обмеження, невизнання чи порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин може здійснюватися не лише суб'єктами владних повноважень, але й іншими учасниками суспільних відносин, зокрема, – суб'єктами публічних повноважень. Відтак, завдання адміністративного судочинства, передбачене у ч.1 ст.2 КАС України, по-перше, не відповідає існуючим нині суспільним відносинам й, відповідно, по-друге, потребує принципового перегляду. Пропонуємо завдання адміністративного судочинства визначити таким чином – «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ».

Як один із основних учасників адміністративного судочинства, відповідач характеризується певними особливостями, які дозволяють ідентифікувати його адміністративно-процесуальний статус, відмежувати від інших учасників. Так, досліджуючи питання відповідача в адміністративному судочинстві, необхідно, перш за все, усвідомлювати, що це завжди лише імовірний учасник, який можливо буде здійснювати повноваження відповідача. Існу-

вання цієї особливості пояснюється тим, що особу відповідача у кожній конкретній справі завжди первісно визначає позивач. Показово, що при визначенні відповідача в силу об'єктивних або суб'єктивних чинників позивач може й помилятися щодо дійсного порушення чи невизнання своїх прав, свобод та інтересів. Так само позивач може помилятися і щодо особи відповідача, вказуючи на особу, яка зовсім не повинна у порушенні чи оспорюванні прав, свобод та інтересів цього позивача [4, с.140].

Тому, коли постає питання про залучення в адміністративний процес певного суб'єкта й доки не відкрито провадження в адміністративній справі, цей суб'єкт, який визначений у позовній заяві як відповідач, вважається лише можливим відповідачем.

Зважаючи на викладене маємо пристати на позицію А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка й Р.С. Мельника, які стверджують, що відповідачем в адміністративному судочинстві є фізична або юридична особа, яка на думку позивача має відповідати по заявленим до адміністративного суду вимогам та яка залучається останнім до адміністративного процесу [4, с.140].

Відповідач в адміністративному судочинстві, як один із його учасників, наділений визначеним адміністративним процесуальним законодавством обсягом загальної і спеціальної правосуб'єктності. Процесуальна правосуб'єктність створює для відповідача можливість вільно відстоювати свою процесуальну позицію, досягати або забезпечувати процесуально-матеріальний інтерес. Загальною правосуб'єктністю, яка закріплена у ст.49 КАС України, однаковою мірою наділяються усі без винятку особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб). Згідно з цією нормою відповідач в адміністративному судочинстві вправі: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів; 2) знайомитися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання і відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) подавати докази,

брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; 8) знайомитися з технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії і подавати письмові зауваження до них; 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів; 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими Кодексом адміністративного судочинства України. Особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки [3].

Натомість спеціальна адміністративна процесуальна правосуб'єктність відповідача – сукупність його процесуальних прав і обов'язків, які дозволяють конкретній фізичній або юридичній особі відстоювати позицію відповідача, захищатися від вимог позивача, викладених ним у позовній заяві. Ця правосуб'єктність утворюється із таких прав й обов'язків відповідача (ч.ч.2, 3 ст.51 КАС України): 1) визнати адміністративний позов повністю або частково, 2) подати заперечення проти адміністративного позову; 3) із позивачем досягнути примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу [3].

Досліджуючи правосуб'єктність відповідача, принагідно мусимо вказати на невідповідність змісту статті 51 КАС України її назві. Хоча у заголовку вказаної статті й заявлено про «Права та обов'язки сторін», однак у її змісті про жоден обов'язок не йдеться. Тож назву статті 51 КАС України варто змінити на таку – «Права сторін».

Із проаналізованого таким чином змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача можемо зробити деякі висновки щодо його участі в адміністративному судочинстві та особливостей здійснення

цієї правосуб'єктності [5, с.152–154]:

– така участь, поміж інших, ґрунтується на принципах рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальності сторін та диспозитивності [5, с.152];

– адміністративна процесуальна правосуб'єктність відповідача виникає у особи з часу відкриття провадження у справі адміністративним судом;

– зміст та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача до завершення розгляду й вирішення адміністративної справи лишаються незмінними, вона не може бути обмежена, крім випадків застосування адміністративним судом, уповноваженим розглядати й вирішувати публічно-правовий спір, заходів процесуального примусу (ст.269–272 КАС України);

– адміністративна процесуальна правосуб'єктність створює для відповідача певні можливості під час розгляду й вирішення публічно-правового спору, а також фіксує зобов'язання вчиняти дії або ж утримуватися від такої діяльності.

Суттєвим для нашого дослідження, для адміністративного судочинства, адміністративного суду, учасників справи є та обставина, що відповідачем у процесі, згідно п.7 ч.1 ст.3, ч.3 ст.50 КАС України можуть бути орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Таке законодавче закріплення поняття відповідача в адміністративному судочинстві, на наше переконання, не зовсім відповідає дійсності, оскільки у судовій практиці повноваження відповідача крім суб'єктів владних повноважень здійснюють також і суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями. А тому, ч.3 ст.50 КАС України логічно буде викласти таким чином – «Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, суб'єкт, не наділений владними повноваженнями якщо інше не встановлено цим Кодексом».

Отже, відповідачем в адміністративному судочинстві можуть бути як фізичні, так і

юридичні, які відповідають певним вимогам. По-перше, повноваження відповідача здійснюватиме лише та особа, яка є повноцінним носієм матеріальної правосуб'єктності, ніяким чином не обмежена чи позбавлена дієздатності. По-друге, аби фізична або юридична особа набула правосуб'єктності відповідача необхідно щоби вона до початку відкриття провадження у справі, тобто виникнення процесу у конкретній адміністративній справі, була учасником спірних матеріальних публічно-правових відносин. По-третє, у таких правовідносинах має відбутися зіткнення правових інтересів нинішнього позивача й відповідача.

Питання підстав участі в адміністративному судочинстві сторін, інших осіб, які беруть участь у справі, безпосередньо або безпосередньо досліджувалися у працях сучасних вчених адміністративістів й процесуалістів, таких, як В.М. Бевзенко, Т.О. Гуржій, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Д.Д. Луспеник, Р.С. Мельник, В.Г. Перепелюка, В.С. Стефанюк. Узагальнення досліджень, присвячених участі в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб [5–11], дозволило нам зробити висновок, що такі підстави прийнято класифікувати на фактичні та правові. Наявність сукупності цих підстав дає право стверджувати про можливість участі в судовому процесі будь-якого суб'єкта – як владних, так і невлadних повноважень.

Фактичними підставами участі відповідача в адміністративному судочинстві слід визнати будь-які рішення, дії чи бездіяльність, зокрема, суб'єкта, який не наділений владними повноваженнями, котрі вчиненні, ухвалені, допущені ним за час перебування ним у спірних публічно-правових відносинах. Поняття «рішення» багатозначне. Під рішенням іноді розуміють і знаходження певного варіанту дій, і сам процес діяльності, і її кінцевий результат. Категорія «управлінське рішення» має багатоаспектний зміст. В широкому сенсі термін «управлінське рішення» можна розуміти як концентрований вираз процесу управління на його заключній стадії, як команду,

що надходить від управляючої підсистеми до керованої і підлягає виконанню [12, с.24].

Так само як і рішення, дії та бездіяльність за своєю суттю є юридичними фактами, оскільки обумовлюють виникнення певних правовідносин, як матеріального так і процесуального характеру. Властивість дій та бездіяльності – породжувати процесуальні правовідносини за участю адміністративних судів безпосередньо відображена, наприклад, у ч.2 ст.2, ст.ст.172, 174, 175, 181 КАС України. Так, учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб [12, с.28, 29].

Існує значна кількість, відмінних за своїм статусом суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, що природно обумовлює множинність їх рішень. Однак ще більшою є кількість їх дій та фактів бездіяльності. Тому цілком логічно, що законодавець обмежився закріпленням лише деяких дій чи бездіяльності цих суб'єктів осіб [12, с.29]:

1) адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (ст.182 КАС України);

2) адміністративні справи пов'язані із реалізацією виборчих прав (ст.ст.172-178 КАС України).

Однак «дії чи бездіяльність» – категорія, яка не вичерпується переліком дій чи бездіяльності, закріплених у КАС України. Дії та факти бездіяльності суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, передбачені також у нормативно-правових актах, які регулюють діяльність цих суб'єктів та закріплюють їх статус. Безпосередньо дії та факти бездіяльності таких суб'єктів впливають із їх повноважень, які, як правило, закріплені у відповідному нормативно-правовому акті

(наприклад Законах України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про вибори Президента України», [13, 14]. Так, наприклад, рішення, дії, бездіяльність такого суб'єкта, який не наділений владними повноваженнями, як дільнична виборча комісія, приймаються, вчиняються або допускаються на підставі повноважень, котрі передбачені ст.25 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Повноваження дільничної виборчої комісії починаються з дня прийняття рішення про її утворення і закінчуються через десять днів після офіційного оприлюднення відповідними територіальними виборчими комісіями результатів виборів [13].

Зокрема, дільнична виборча комісія [13]:

1) здійснює в межах території відповідної виборчої дільниці контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства про місцеві вибори;

2) уточнює списки виборців, подає їх для загального ознайомлення та у випадках, передбачених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», вносить до них зміни;

3) забезпечує можливість ознайомлення виборців з відомостями про кандидатів у депутати, зареєстрованих у відповідному виборчому окрузі, та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, а також з рішеннями, опублікованими Центральною виборчою комісією, відповідною територіальною виборчою комісією, власними рішеннями та повідомленнями;

4) завчасно вручає або надсилає кожному виборцю іменні запрошення із зазначенням дати проведення місцевих виборів, адреси приміщення для голосування, часу початку і закінчення голосування;

5) забезпечує підготовку приміщення для голосування та виборчих скриньок;

6) у випадках, передбачених Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»,

вносить зміни до виборчого бюлетеня;

7) організовує на виборчій дільниці голосування;

8) здійснює підрахунок голосів виборців, поданих на виборчій дільниці;

9) складає протоколи про підрахунок голосів виборців, поданих на виборчій дільниці;

10) визнає недійсним голосування на виборчій дільниці у випадку, передбаченому статтею 70 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»;

11) розглядає звернення з питань підготовки місцевих виборів та організації голосування на виборчій дільниці і в межах своїх повноважень приймає щодо них рішення;

12) здійснює інші повноваження, передбачені Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими законами України.

Відтак, проаналізувавши ознаки відповідності в адміністративному судочинстві, можемо зробити висновок, що це будь-яка фізична або юридична особа, до якої за суб'єктивним переконанням позивача мають бути звернуті її претензії, котрі виникли із спірних публічно-правових (матеріально-правових) відносин за участю цих осіб. Відзначимо, що проведеним дослідженням проблеми участі в адміністративному судочинстві остаточно не розв'язані, подальшого розкриття й обґрунтування потребують питання здійснення процесуальних повноважень відповідача суб'єктами, котрі не наділені владними повноваженнями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративна юстиція в Україні : навчальний посібник / [Пономаренко Г. О., Комзюк А. Т., Мельник Р. С., Бевзенко В. М.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.

2. Адміністративний процес України : навчальний посібник / [Пономаренко Г. О., Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., та ін.] ; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – Х. : Вид-во Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ, 2008. – 210 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.

4. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. – Київ : Прецедент, 2007. – 531 с.

5. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень : правові засади, підстави та форми : монографія / Бевзенко В. М. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

6. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики / [Пасенюк О. М., Панченко О. Н., Авер'янов В. Б. та ін.] ; за загальною редакцією О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с. [Настільна книга судді]

7. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. літ-ра, 2007. – 312 с.

8. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О. В. Анпілогов. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 168 с.

9. Боннер А. Т. Обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов // Боннер А. Т. Избранные

труды по гражданскому процессу / Боннер А. Т. – СПб : Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Изд-во юрид. ф-та С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – 992 с.

10. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / Комзюк А. Т. ; за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

11. Коломієць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Коломієць Т. О. ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.

12. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [Армаш Н. О., Бандурка О. М., Басов А. В. та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009. – 823 с.

13. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» : від 06.04.2004 р., № 1667-IV // ВВР України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.

14. Закон України «Про вибори Президента України» : від 05.03.1999 р., № 474-XIV // ВВР України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.

Коцкій О. В. Сутність та підстави участі в адміністративному судочинстві України відповідача / О. В. Коцкій // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 516–521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovciv.pdf>

Виявлено недоліки правового регулювання участі відповідачів в адміністративному судочинстві. Обґрунтовано юридичну природу відповідача в адміністративній справі. Розкриті процесуальні повноваження відповідача. Зроблено висновки про види й особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача.

Коцкій Е. В. Сущность и основания участия в административном судопроизводстве Украины ответчика

Вьявлены недостатки правового регулирования участия ответчиков в административном судопроизводстве. Обосновано юридическую природу ответчика в административном деле. Раскрыты процессуальные полномочия ответчика. Сделаны выводы о видах и особенностях административной процессуальной правосубъектности ответчика.

Koshiy O.V. Essence and the Bases of Participation in Administrative Legal Proceedings of Ukraine Respondent

The shortcomings of the legal regulation of the defendants' participation in the administrative legal proceedings are revealed. The juridical nature of the defendant in the administrative case is grounded. The procedural powers of the defendant are exposed. The conclusions about the kinds and peculiarities of the administrative procedural law-subjectivity are made.