

## СТОРОНА СПРАВИ ЯК УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі досліджені особливості сторін справи як учасників адміністративного процесу. Зазначається, що визнання адміністративного права публічною галуззю права означає, що учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник. Конститується, що сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сторона справи на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд. В цьому випадку сторони справи перетворюються з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

Робиться висновок, що сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права. Акцентується увага на тому, що сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав, а тому їх необхідно відрізнити від органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, і які мають свій особливий процесуальний статус.

**Ключові слова:** адміністративний процес, суб'єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, сторони справи.

The peculiarities of the parties to the case as participants in the administrative process are investigated. It is noted that the recognition of administrative law as a public branch of law means that the administrative court acts as a party vested with state-power powers as a party to the vast majority of administrative procedural relations. The party to the case in such legal relations is considered only as one of the parties to the legal relationship and then as an optional party. It is stated that the essence of the administrative process cannot be reduced solely to the activity of the administrative court as a subject with state-power powers. The party of the case on the basis of competitiveness, by submitting his evidence and proving their persuasiveness, takes part in the consideration and settlement of the dispute, the arbitrator in which the administrative court acts. In this case, the parties to the case are transformed from optional participants in administrative procedural relations, where the main subject is an administrative court, into the main participants in administrative procedural relations, without which there is no need for the existence and activity of an administrative court.

It is concluded that the parties to the case, the plaintiff and the defendant, as participants in the administrative process, arise only when the public-law dispute moves from the sphere of substantive law to the sphere of procedural law. Attention is drawn to the fact that the parties are involved in the administrative process on their own behalf and in order to protect their public rights, and therefore should be distinguished from bodies and persons who are empowered by law to benefit others, and who have their own special procedural status.

**Key words:** administrative process, subject of administrative process, participant of administrative process, parties to the case.

**Постановка завдання.** Для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав та обов'язків. Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАСУ) відносить їх до групи осіб, які беруть участь у справі, а також наділяє їх рівними процесуальними правами та обов'язками. Як слушно стосовно цього зазначає А. В. Бречко, «ім надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи» [1, с. 78]. Разом з тим, сторони є головними учасниками адміністративного процесу, а тому вони наділяються додатковими процесуальними правами в порівнянні з іншими учасниками процесу, що дає їм можливість суттєво впливати на хід розгляду адміністративної справи.

На жаль, в Україні дуже мало комплексних праць присвячено безпосередньо аналізу сторін в адміністративному процесі, а саме їх правовому статусу, особливостям участі сторін в адміністративних процесуальних відносинах та механізмам реалізації сторонами своїх процесуальних прав та обов'язків. Зазначене свідчить про необхідність всебічного дослідження сторони справи як основного учасника адміністративного процесу.

**Результати дослідження.** Питання визначення процесуального статусу учасників адміністративного процесу досліджувалися в працях О.В. Агеєва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.О. Каргузової, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, К.Ю. Пуданс-Шушлебної, М.М. Тищенко та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим, особливості участі сторін в адміністративних процесуальних відносинах та механізми реалізації сторонами своїх процесуальних прав та обов'язків і сьогодні недостатньо досліджені в науці адміністративного права та процесу.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Виявити особливості сторін справи як учасників адміністративного процесу.
2. Запропонувати ймовірні шляхи вирішення існуючих теоретичних і практичних проблем у науці адміністративного права та процесу.

Щоб розкрити зміст понять «сторона адміністративної справи», «позивач» і «відповідач», необхідно передусім звернутись до праць науковців, які в своїх роботах не просто розкривали процесуальний статус сторін адміністративної справи, а й намагалися розкрити зміст поняття «сторона» як одного із учасників адміністративного процесу (О.В. Агеєв, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов, І.І. Діткевич, А.Т. Комзюк, В.М. Котенко, О.В. Кузьменко, К.Ю. Пуданс-Шушлебна).

Розглядаючи місце та значення сторін адміністративної справи у адміністративному процесі, на нашу думку, важливо враховувати п'ять важливих аспектів. По-перше, адміністративне право та адміністративне процесуальне право (якщо говорити про його галузеву самостійність) є публічними галузями права. Особливість таких галузей полягає у тому, що:

– вони використовують імперативний метод правового регулювання, що, однак, не виключає можливості існування у сфері його регулювання ознак диспозитивності (наприклад, інститут адміністративного договору);

– їх норми регулюють відносини, в яких однією стороною є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, діяльність якого спрямована на задоволення публічного інтересу.

Це означає, що в адміністративних процесуальних відносинах превалює імперативний метод правового регулювання і вони, в переважній своїй більшості, є владними відносинами. Визнання адміністративного права чи адміністративного процесуального права публічними галузями права означає лише одне – учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник. Такий підхід дає можливість окремо характеризувати, наприклад, правовідносини, які виникають між адміністративним судом і позивачем, між адміністративним судом і відповідачем, між адміністративним судом та свідком, між адміністративним судом та експертом, тощо.

Оскарження рішень, дій і бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування сьогодні може здійснюватися в адміністративному (Закон «Про звернення громадян») та судовому порядку (КАСУ). В радянський період окремі види спорів, що виникали з адміністративних правовідносин, вирішувалися в порядку цивільного судочинства, але повноцінний (з огляду на європейські традиції) судовий розгляд спорів, які виникають з адміністративних

правовідносин, виник в Україні лише у 2005 році, коли була створена система адміністративних судів та прийнято КАСУ.

Разом з тим, і в радянський період, коли в порядку цивільного судочинства розглядалась певна категорія спорів, які витікають із адміністративно-правових відносин, науковці намагались визначити правову природу таких спорів та визначитись з правильною назвою учасників спору. Слід підкреслити, що більшість науковців погоджувались з тим, що спори особи з владними суб'єктами за своєю природою є адміністративно-правовими, а учасники спору в межах судового провадження правильно іменувати «сторонами спору». Наприклад, С.М. Абрамян, О.Т. Боннер, М.М. Коршунов, М.С. Шакарян стверджували, що справи про оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, які порушують права та свободи громадян, розглядаються за правилами позовного провадження, а тому й сторони називаються «позивач» та «відповідач» [2, с. 12-14; 3, с. 9-12; 4, с. 6-7; 5, с. 21].

Історії юридичної науки відомі і випадки, коли науковці ігнорували традиційну термінологію, а саме, терміни «сторони», «позивач» та «відповідач», і використовували іншу термінологію для визначення учасників спору. Наприклад, А.І. Кудряшова, яка в 80-х роках минулого століття досліджувала правове становище осіб, які беруть участь у справах, що витікають із адміністративно-правових відносин, не використовувала терміни «сторона справи» чи «відповідач», а оперувала у своїй науково-дослідній роботі виключно поняттям «орган державної влади та посадова особа, дії якої оскаржуються» [6, с. 14–15].

Повільне впровадження в Україні адміністративної юстиції вплинуло на те, що в 90-х роках минулого століття та на початку ХХІ століття в наукових працях стверджувалось, що особа, яка порушила позов, вступає в тривале юридичне відношення з державою і протистоїть державі в особі суду як самостійний суб'єкт права, що має визначений правоохоронний вплив на весь рух справи по позову і є стороною [7, с. 154-155]. Наприклад, С.Л. Симонян стосовно цього зазначав у 1994 році, що скаргник, за загальним правилом, не виростає до становища сторони і, по суті, залишається прохачем перед державою [8, с. 13]. Зрозуміло, що такий стан речей не міг залишатися довго, адже побудова правової держави вимагала законодавчого закріплення механізму вирішення спорів, що викають між органами, наділеними державно-владними повноваженнями, та пересічними громадянами. Такий механізм вперше було закріплено в КАСУ. Особа, яка звертається до адміністративного суду, вже не «вступає в тривале юридичне відношення з державою», не «протистоїть державі в особі суду» і не є «прохачем перед державою», вона на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд.

По-друге, сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сам адміністративний процес, як вже підкреслювалось, існує для вирішення публічного спору, який вирішується з дотриманням принципу змагальності сторін та диспозитивності (ст. 8 КАСУ). Доречно стосовно цього висловився О.В. Агеєв. Він стверджує: «Відносини влади і підпорядкування мають певне значення лише до моменту звернення громадянина в суд, де сторони стають рівними, і на основі цієї рівності розглядається і вирішується спірна ситуація. Таким чином, можна говорити про існування правової суперечки» [7, с. 153]. Отже наявність правової суперечки, яка є процесуальною підставою для порушення провадження, змінює наше сприйняття місця та ролі сторін справи у адміністративному процесі. В даному випадку сторони справи перетворюють з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

Наприклад, В.М. Котенко зазначає: «Подання скарги-позову до суду призводить до виникнення процесуального правовідношення: воно є правоохоронним і водночас горизонтальним, в якому суб'єкти (громадянин – позивач та посадова особа – відповідач) протистоять один одному як дві рівноправні сторони» [9, с. 58-59]. Саме цей аспект і потребує більш поглибленої уваги з боку науковців, адже більшість науковців зосереджує свою увагу на публічно-правовій природі адміністративних процесуальних відносин, що розкриває лише один бік специфіки адміністративного процесу, тоді як інший бік залишається малодослідженим як і темна сторона місяця.

По-третє, публічний спір як правове явище може одночасно перебувати в сфері матеріального і процесуального права. На це слухну увагу звертає К.Ю. Пуданс-Шушлебін. Вчена підкреслює: «... можна говорити про допроцесуальний і процесуальний зміст публічно-правового спору, перший з яких означає наявність конкретної конфліктної ситуації, що існує до та поза

судовим процесом між певними суб'єктами публічно-правових відносин, а процесуального змісту публічно-правовий спір набуває у результаті звернення до суду зацікавленої особи, яка вважає свої права, свободи або інтереси порушеними протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта» [10, с. 55]. На підставі цього, вчена робить висновок, що будь-яка особа (фізична, юридична чи суб'єкт владних повноважень) стає учасником процесуальних відносин і набуває статусу сторони справи лише за умови передачі такого спору на вирішення адміністративного суду та відкриття провадження у справі.

Це означає, що сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права. До цього ж моменту сторін справи, позивача і відповідача не існує, а є, з одного боку, особа, яка вважає, що її права були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, та, з другого боку, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого зачепили інтереси певної фізичної чи юридичної особи.

По-четверте, сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав. Це традиційне твердження, є розповсюдженим в юридичній літературі [9, с. 78-79]. Разом з тим, чинний КАСУ передбачає можливість участі в адміністративному процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (ч. 2 ст. 42 КАСУ). Наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вправі особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи [11, ст. 13]. Аналіз положень статей 42, 46, 53 і 54 КАСУ дають підставу стверджувати, що органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, не є позивачами в справі, а мають свій специфічний процесуальний статус, який закріплено в ст.ст. 53 і 54 КАСУ.

По-п'яте, фізичні та юридичні особи, які потенційно можуть бути сторонами адміністративної справ теж не однорідні. Наприклад, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у навчальному посібнику з адміністративного процесу України зазначають, що позивачем та відповідачем можуть бути такі категорії суб'єктів:

- 1) фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства);
- 2) юридичні особи (підприємства, установи, організації);
- 3) суб'єкти владних повноважень [12, с. 137-138].

Аналіз положень чинного КАСУ пояснює, чому А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник окремо не дають класифікацію осіб, які можуть бути позивачами, та осіб, які можуть бути відповідачами. Справа в тому, що фізичні та юридичні особи можуть бути не тільки позивачами у адміністративній справі, як це традиційно висвітлюється в науковій та навчально-методичній літературі, а й виступати в якості відповідача по справі за позовом суб'єкта владних повноважень. Частина 4 ст. 46 КАСУ як раз і закріплює такі випадки: 1) з питань тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; 2) з питань встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 3) з питань примусового розпуску (ліквідації) громадського об'єднання; 4) з питань затримання іноземця або особи без громадянства чи примусового видворення за межі території України, тощо [13, ст. 46]. Теж саме стосується і суб'єкта владних повноважень, який традиційно розглядається в науковій та навчально-методичній літературі як відповідач по адміністративній справі, тоді як у вище перелічених випадках він виступає позивачем у справі. Таким чином можна узагальнити, що позивач це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а відповідач – за загальним правилом суб'єкт владних повноважень, або фізична чи юридична особа у випадках, передбачених КАСУ.

**Висновки.** Підсумовуючи аналіз особливостей сторін справи як учасників адміністративного процесу, слід зазначити наступне.

По-перше, визнання адміністративного права чи адміністративного процесуального права публічними галузями права означає, що учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник.

По-друге, сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сторона

справи на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд. У цьому випадку сторони справи перетворюються з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

По-третє, сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права.

По-четверте, сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав, а тому їх необхідно відрізнити від органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, і які мають свій особливий процесуальний статус.

По-п'яте, позивач це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а відповідач – за загальним правилом суб'єкт владних повноважень, або фізична чи юридична особа у випадках, передбачених КАСУ.

### Список використаних джерел:

1. Бречко А.В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2009. № 1. С. 78-82.
2. Абрамян С.М. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1995. 18 с.
3. Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: . 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1966. 16 с.
4. Коршунов Н.М. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : лекция. Москва : МВШМ МВД СССР, 1987. 29 с.
5. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального правоотношения: автореф. дис. ...докт-а юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1972. 41 с.
6. Кудряшова А.И. Правовое положение лиц, участвующих в делах, возникающих из административно-правовых отношений: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1983. 23 с.
7. Агеев О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006. 170 с.
8. Симонян С.Л. Проблема обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1994. 22 с.
9. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2011. 196 с.
10. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 212 с.
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
12. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.