

УДК 342. 951

*М. С. Рибак**аспірант**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СТОРОНА ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Питання, пов'язане із суб'єктом публічної адміністрації (суб'єкт владних повноважень) як стороною адміністративного процесу, його правом на звернення з позовом, в адміністративному судочинстві нечасто привертає увагу дослідників. Здебільшого вони звертають свої погляди на з'ясування особливостей судового захисту прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб, а також досліджують окремі аспекти, пов'язані із: правом особи на судовий захист в адміністративному суді, порядком і підставами звернення до адміністративного суду, оскарження громадянами незаконних дій посадових осіб органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оформленням та поданням адміністративного позову, структурою адміністративного позову тощо, що є цілком слушним, оскільки основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Спрямованість дослідження відображає імперативний припис ст. 55 Конституції України, відповідно до якого права і свободи людини і громадянина захищаються судом, кожному гарантується право на оскарження в суді дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Важливо також зазначити, що, здійснюючи правосуддя, суд також захищає державні та суспільні інтереси у спосіб, визначений законами України.

Проблематика захисту прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві на доктринальному рівні привертає увагу науковців. Про це свідчить не тільки значна кількість статей із цього напрямку, але й монографічні дослідження представників науки адміністративного права (В.В. Башкатова, О.В. Закаленко, К.М. Кобилянський, О.В. Константій, А.Ю. Осадчий, О.П. Світличний та інші). Подальші наукові пошуки зумовлені тим, що в чинному процесуальному законодавстві є значні прогалини, які позначаються в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації як сторони позову в адміністративному процесі.

На відміну від проблемних питань, пов'язаних із захистом прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві, проблемні питання, пов'язані з позовом суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, є малодослідженими у науці адміністративного права, але воно має як теоретичне, так і практичне значення, що й зумовлює актуальність цієї статті.

Адміністративний позов є одним із ключових інститутів адміністративного процесуального права, і дослідження його правової природи, структури, видів, а також права на адміністративний позов має як теоретичне, так і практичне значення. Виконуючи функцію правозахисного інструменту, що забезпечує ініціювання судового захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, він використовується і як засіб реалізації владних повноважень суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, що опосередковуються відповідним рішенням адміністративних судів [1, с. 1].

Зважаючи на зміст ст. 6 КАС України, право на пред'явлення адміністративного позову мають усі особи, які вважають, що у сфері публічно-правових відносин їх права і охоронювані законом інтереси порушені. Суб'єкт публічної адміністрації теж має право звернутися до адміністративного суду з позовом у випадках, визначених законом [2]. Норми вказаної статті визначають систему юридичних гарантій у праві суб'єктів публічної адміністрації на пред'явлення адміністративного позову. У такому разі йдеться про гарантування державою права особи на адміністративний судовий захист.

Правову основу участі суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві визначає Конституція України, відповідно до норм якої кожен має право на судовий захист. Це повною мірою стосується і правових гарантій, наданих суб'єкту публічної адміністрації, і права на позов під час здійснення адміністративного судочинства.

Однією з гарантій правової держави є доступність до правосуддя, яку ми нерозривно пов'язуємо із гарантією права особи на те, що ніхто, зокрема суб'єкт публічної адміністрації, не може бути позбавлений права на адміністративний судовий

захист. Ст. 47 КАС України містить склад осіб, які беруть участь в адміністративній справі. До них законодавець відносить осіб, які беруть участь у справі, а також сторони, третіх осіб і представників сторін та третіх осіб.

Суб'єкти публічної адміністрації, яким в адміністративних справах законом надано право захищати права, свободи та інтереси третіх осіб, тобто інтереси індивіда (приватний інтерес) й інтереси держави (публічний інтерес). Інші суб'єкти публічної адміністрації (органи державної влади та органи місцевого самоврядування) теж можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень, не маючи суб'єктивного (особистого) інтересу. В основі діяльності вказаних суб'єктів публічної адміністрації лежить «інтерес» або «охоронюваний законом інтерес». Поняття «інтерес» та «охоронюваний законом інтерес» дається у Рішенні Конституційного Суду України № 18-рп/2004 від 1 грудня 2004 р. й базується на тому, що етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому, чому-небудь, відповідає чийось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск.

У загально соціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно наявна і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета, як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», зважаючи на його етимологічне, загально соціологічне і психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.

Поняття «охоронюваний законом інтерес» треба розуміти як прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загально правовим засадам [3].

Таким чином, категорія «інтерес» та «охоронюваний законом інтерес» є об'єктивно наявними категоріями, які вживаються у широкому та вузькому значенні як самостійні об'єкти

правовідносин під час розгляду справ в адміністративному суді. На думку В.В. Башкатової та О.П. Світличного, юридична категорія «інтерес» особи в адміністративному праві полягає у: реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини і громадянина; пріоритеті індивідуальних прав і свобод людини і громадянина, перед охороною суспільних інтересів; реалізації ратифікованих міжнародно-правових актів, які відкрили новий етап у розвитку вітчизняної юриспруденції у питаннях захисту інтересів особи; системі адміністративних судів, покликаних захистити права і законні інтереси особи у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів публічної влади та їх посадових і службових осіб; розвитку системи надання адміністративних і правових послуг, які дають змогу забезпечити гарантовані та охоронювані законом права і законні інтереси особи [4, с. 26].

З урахуванням вищевикладених міркувань та нормативно-правового визначення категорії «інтерес» зазначимо, що під час захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів в адміністративному суді, юридичний інтерес суб'єкта публічної адміністрації має полягати у пріоритеті захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів індивіда, перед охороною суспільних інтересів.

Відповідно до норм КАС України, суб'єкт публічної адміністрації наділений правом на пред'явлення адміністративного позову у визначених нормах ст. 17 випадках. З приводу визнання позивачем суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному процесі варто звернути увагу на Постанову Пленуму Вищого Адміністративного Суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» № 2 від 6 березня 2008 р., в якому звертається увага, що п. 8 ч. 1 ст. 3 КАС України визначено: позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Однак такий суб'єкт владних повноважень може бути позивачем в адміністративній справі лише у випадках, передбачених ч. 4 ст. 50 КАС України, до переліку яких віднесено також випадки, встановлені іншими законами (п. 5 ч. 1 ст. 50 КАС України) [5].

Аналіз норм КАС України та правозастосовної діяльності свідчать, що правовідносини, які виникають за позовом суб'єкта публічної адміністрації, є різноманітними. Вони можуть стосуватись широкого кола питань. Зокрема, таких, що стосуються рішення суду про припинення діяльності: юридичної особи, політичної партії, її структурного утворення, відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, представництва, філії

іноземної благодійної організації. У межах здійснення контрольних функцій суб'єкт публічної адміністрації (орган державної податкової служби), згідно з абз. 2 п. 67.2 ст. 67 Податкового кодексу України, теж має право звертатися до суду про винесення судового рішення щодо припинення діяльності юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців [6].

Спеціальними суб'єктами звернення до адміністративного суду варто виокремити суб'єкти публічної адміністрації:

- органи державної влади;
- державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу публічної влади;
- юридичні особи та колективні суб'єкти (громадські об'єднання), які наділені статусом юридичної особи, а також ті, що не наділені статусом юридичної особи;
- юридичні особи приватного права;
- фізичні особи приватного права;
- суб'єкти публічних (невладних) повноважень, їх посадові особи та службові особи;
- інші суб'єкти під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до повноважень, визначених п. 15 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., сільський, селищний та міський голова може звертатися до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів [7]. Численну групу суб'єктів публічної адміністрації, які звертаються з позовом до адміністративного суду з приводу державної служби, становлять державні службовці. Право на звернення державного службовця до адміністративного суду передбачене чинними нормативними актами. Зокрема, ст. 11 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. [8]. Посадова особа місцевого самоврядування, відповідно до ч. 9 ст. 9 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», теж має право захищати свої законні права та інтереси в судовому порядку [9].

Особливу групу суб'єктів права на звернення до адміністративного суду становлять особи, які не є позивачем, проте таким особам надано право захищати права і свободи інших осіб, у такому разі позивачем є особа, на захист прав якої порушується справа. Ч. 1 ст. 60 КАС України встановлено, що у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого

самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. При цьому органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають надати адміністративному суду докази, які підтверджують наявність поважних причин, що унеможливають самостійне звернення цих осіб до адміністративного суду з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів [2].

Ст. 60 КАС встановлено коло осіб, які у визначених законом випадках можуть звертатися із позовом до адміністративного суду. Ними є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади та органи місцевого самоврядування [2]. Що стосується останніх, вони можуть бути залучені судом до участі у справі як законні представники або вступити у справу за своєю ініціативою з метою виконання покладених на них повноважень. Це означає, що суб'єкт публічної адміністрації (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи) вправі подати позов до адміністративного суду з метою захисту прав і охоронюваних законом інтересів інших осіб лише у випадках, прямо передбачених законом.

Суб'єкт публічної адміністрації, будучи учасником правовідносин у сфері правосуддя, має право у випадках, встановлених законом, звертатися із позовом до адміністративного суду з метою захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян, юридичних осіб та інтересів держави, а також захисту власних інтересів, пов'язаних із публічною службою.

Зважаючи на зміст юридичної категорії «інтерес», суб'єкт публічної адміністрації як сторона адміністративного позову здійснює позов в адміністративному суді щодо певної категорії осіб, яких варто класифікувати на такі сторони адміністративного процесу: громадян України, іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб публічного та приватного права, державу.

Здійснюючи позов в адміністративному процесі щодо вказаної категорії сторін, суб'єкт публічної адміністрації не має на меті власного (суб'єктивного) інтересу у вирішенні адміністративної справи. Однак, представляючи інтереси вказаних сторін, суб'єкт публічної адміністрації має процесуальний «інтерес» у вирішенні адміністративної справи, на відміну від особистого позову, який суб'єкт публічної адміністрації подає до адміністративного суду з метою захисту власних інтересів, пов'язаних із публічною службою, має особистий власний (матеріальний) інтерес.

Література

1. Закаленко О.В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : авто-

реф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Закаленко. – Одеса., 2014. – 20 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар/ За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової/ Ківалов С.В., Харитонова О.І., Пасенюк О.М., Аркелян М.Р. та ін. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2005. – 552 с.

3. Справа № 1-10/2004 від 1 грудня 2004 р.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес) № 18-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS04025.html.

4. Башкатова В.В., Світличний О.П. Роль адміністративного права України у захисті прав і законних інтересів людини і громадянина: [монографія] / В.В. Башкатова, О.П. Світличний. – К.: 2016. – 133 с.

5. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого Адміністративного Суду України № 2 від 6 березня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

6. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–17. – Ст. 112.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

8. Про державну службу : Закон України від 12 грудня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

Анотація

Рыбак М. С. Суб'єкт публічної адміністрації як сторона позову в адміністративному процесі. – Стаття.

У статті розглянуто питання пов'язане із суб'єктом публічної адміністрації як стороною адміністративного процесу. На підставі аналізу вітчизняного законодавства аналізуються підстави права на звернення з позовом в адміністративному судочинстві суб'єкта публічної адміністрації.

Ключові слова: суб'єкт публічної адміністрації, захист прав та інтересів, позов, представництво, адміністративне судочинство.

Аннотация

Рыбак Н. С. Субъект публичной администрации как сторона иска в административном процессе. – Статья.

В статье рассмотрен вопрос связан с субъектом публичной администрации как стороной административного процесса. На основании анализа отечественного законодательства анализируются основания права на обращение с иском в административном судопроизводстве субъекта публичной администрации.

Ключевые слова: субъект публичной администрации, защита прав и интересов, иск, представительство, административное судопроизводство.

Summary

Rybak M. S. Subject of public administration as a party to the claim in the administrative process. – Article.

In the article the question linked to the subject of public administration as a party to the administrative process. Based on the analysis of national legislation analyses the grounds of the right to appeal a claim in the administrative proceedings of the entity of public administration.

Key words: subject of public administration, protection of rights and interests, lawsuit, representation in administrative proceedings.