

ВІДПОВІДАЧ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПОНЯТТЯ, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Popov R. V. Defendant in the administrative proceeding: concept, powers and peculiarities

The essence of the subject of power authorities in the administrative proceeding has been investigated and classified. We have come to the conclusion about the engagement in the administrative proceeding of the representatives of self-governing professions and other special bearers of public competence. In particular, it has been proved that the defendants in the administrative cases regarding the resolutions, actions, inactions concerning the access to the public information were the state institutions, public entities, legal persons of public and private law whose objective reality of execution of modern administrative legal proceeding, participation in the administrative process of the subjects different according to the form and content, witnesses the non-compliance of the concepts of «defendant», «subject of power» specified by Code of Administrative legal proceeding of Ukraine with the practice of administrative process.

The specified characteristics of the potential defendants in the administrative process, practice of functioning of the bearers of public powers, in our opinion, forms grounding to talk once again about the urgent character of replacement of the category «subject of power authorities», which is used in the Code of Administrative legal proceeding of Ukraine and other national legislation for the «subject of public administration».

Having evaluated the content of these powers, it has been defined that they have different functional destination and depending on it, rights and obligations of the defendant can be unified in the following main groups: 1) general rights and obligations which possess all persons without any exclusions, which participate in the case (art. 49, 73, 134 of the CALP of Ukraine); 2) rights and obligations of the defendant which guarantee for him the protection from the demands specified in the statement of claim (part 2, 3 art. 51 of the CALP of Ukraine).

Having analyzed the powers of the defendant in the administrative process, taking into consideration the wide range of the cases of achievement of legal personality of the defendant by the non-subjects of power authorities, we are convinced that in order to create equal possibilities for the defense of the subjective rights, liberties and interests, it is reasonable to stipulate in the Code of Administrative legal proceeding of Ukraine the procedural rights of the defendant regarding application by him of the other means of defense of the defendant rights (in particular, to present the administrative counter-claim) and stipulate the obligations for the plaintiff — subject of power authorities of presenting the proves and personal participation in the court session.

Key words: defendant, administrative process, administrative legal proceeding, participant, powers, subject of power authorities.

Обов'язковим учасником адміністративного процесу є відповідач, від рішень, дій, бездіяльності якого

покликане захистити суб'єктивні права, свободи та інтереси адміністративне судочинство (ст. 2 КАС

**Попов Р. В.,**

*здобувач
Запорізького
національного
університету*

України). Так склалося у вітчизняній практиці адміністративного судочинства, теорії адміністративного й адміністративного процесуального права, що цей учасник адміністративного процесу сприймається неоднозначно і, як наслідок, ускладнюється здійснення правосуддя за участю різноманітних носіїв публічних повноважень [1].

Категорія відповідача, як учасника адміністративного процесу, передбачена нормами Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема п.п. 7, 9 ч. 1 ст. 3, ч.ч. 3, 4 ст. 50, ст. 52. Відповідно до приписів цих норм у сучасній теорії та практиці адміністративного процесу поширення набуло розуміння відповідача як суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), що зумовлено завданням адміністративного судочинства — захищати права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (ч.ч. 1, 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) [1].

Утім тривале здійснення адміністративного судочинства в Україні засвідчило, що до адміністративного процесу відповідачами залучаються не лише суб'єкти владних повноважень (суб'єкти публічної адміністрації), але й інші носії публічних повноважень. Наприклад, Вищий адміністративний суд України роз'яснив, що в порядку адміністративного судочинства розглядаються справи про заборону громадського об'єднання, заборону діяльності відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації (статті 28, 30 Закону № 4572-VI). Адміністративними є також справи зі спорів щодо реєстрації та припинення об'єднань, особливості регулювання яких визначено законами України від 5 квітня 2001 року № 2365-III «Про

політичні партії в Україні», від 22 червня 2012 року № 5026-VI «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», від 5 липня 2012 року № 5073-VI «Про благодійну діяльність та благодійні організації» та від 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР «Про торгово-промислові палати в Україні» (п. 7.2 Постанови Пленум Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [2].

У межах здійснення контрольних функцій державні податкові інспекції в установленому законом порядку мають право звертатися до суду про винесення судового рішення щодо припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб — підприємців (абзац другий пункту 67.2 статті 67 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI) (п. 7.3 Постанови Пленум Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів») [2].

Отже, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути також і представники самоврядних професій — аудитори, адвокати, третейські суди (судді), нотаріуси, оцінювачі, експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, митні брокери, особи, які здійснюють професійну діяльність на фондовому ринку, під час виконання ними цих функцій.

У судовій практиці також відомі приклади участі носіїв публічних

повноважень в адміністративному процесі як відповідачів. Чернівецьким адміністративним судом розглянуто справу за адміністративним позовом фізичної особи до Міжрайонної загальнопрофільної МСЕК № 2 про визнання дій дискримінаційними, визнання нечинним і скасування рішення, стягнення моральної шкоди, зобов'язання вчинити певні дії [3].

Із розвитком національного адміністративного законодавства відповідно виникають нові, донедавна не відомі, адміністративно-правові відносини, збільшується кількість учасників таких відносин. Так, із набуттям чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації» у КАС України передбачено спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності в частині доступу до публічної інформації (п. 7 ч. 2 ст. 17) [4; 1].

Вищий адміністративний суд України роз'яснив, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, урегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», зокрема якщо відповідачем у такому спорі є не суб'єкт владних повноважень, оскільки частиною третьою статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [5].

Відповідачами в адміністративних справах щодо рішень, дій, бездіяльності стосовно доступу до публічної інформації були державні заклади, комунальні підприємства, комунальні установи, юридичні особи публічного, приватного права, їх посадові особи тощо.

Наприклад, Сумським окружним адміністративним судом розглянуто адміністративну справу за позовом виконуючого обов'язки прокурора міста Суми до публічного акціонерного товариства з газопостачання та газифікації «Сумигаз» про визнання протиправними дій цього товариства з газопостачання та газифікації «Сумигаз» щодо розгляду інформаційних запитів особи та зобов'язання надати достовірну, точну й повну інформацію на його інформаційні запити. Свої вимоги мотивує тим, що в порушення вимог ч. 2 ст. 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» при зверненні особи до голови ПАТ «Сумагаз» із запитом про надання інформації останнім було відмовлено в наданні інформації, посилаючись на великий обсяг інформації, її змінність і можливість отримання на офіційному сайті товариства [6].

Адміністративний позов виконуючого обов'язки прокурора міста Суми до публічного акціонерного товариства з газопостачання та газифікації «Сумигаз» про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити дії задоволено [6]. Дії публічного акціонерного товариства з газопостачання та газифікації «Сумигаз» щодо розгляду інформаційних запитів фізичної особи визнано протиправними та

зобов'язано надати достовірну, точну й повну інформацію на його інформаційні запити [6].

Відкривалися провадження в адміністративних справах щодо зборів суддів. Так, позивачі зверталися до суду з адміністративним позовом, у якому просили визнати нечинними та скасувати рішення зборів суддів Дніпровського районного суду м. Херсона «Про обрання заступником голови Дніпровського районного суду м. Херсона» та наказ Дніпровського районного суду м. Херсона «Про призначення». Суд ухвалив відкрити провадження в адміністративній справі за позовом осіб до Дніпровського районного суду м. Херсона, зборів суддів Дніпровського районного суду м. Херсона, за участю третьої особи про визнання нечинними та скасування рішення зборів суддів і наказу [7].

Бачимо, що адміністративну процесуальну правосуб'єктність відповідача можуть набувати різні за організаційно-правовою формою, завданнями й компетенцією суб'єкти — орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа тощо, фізичні та юридичні особи публічного й приватного права, колективні утворення без статусу юридичної особи. Отже, об'єктивна реальність здійснення сучасного адміністративного судочинства, участь в адміністративному процесі різних за формою та змістом суб'єктів свідчать про невідповідність практиці адміністративного процесу поняття «відповідач», «суб'єкт владних повноважень», передбачених КАС України (п.п. 7, 9 ч. 1 ст. 3, ч. 3 ч. 50).

Таким чином, зважаючи на приписи національного адміністративного процесуального законодавства, практику функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), адміністративного судочинства, можемо зробити висновок, що в адміністративному процесі повноваження відповідача можуть реалізувати такі суб'єкти:

1) суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації) — органи державної влади, державні органи, органи влади Автономної республіки Крим, органи місцевого самоврядування;

2) представники самоврядних професій — нотаріуси, адвокати, митні брокери, аудитори, арбітражні керуючі тощо;

3) носії публічних (адміністративних) повноважень — фізичні, юридичні особи приватного права;

4) колективні утворення без статусу юридичної особи — МСЕК-и, експертні, виборчі комісії, комісії з референдуму та інші комісії, структурні підрозділи органів державної влади, державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органів місцевого самоврядування.

Усі потенційні відповідачі в адміністративному процесі можуть бути систематизовані й класифіковані в такі основні групи:

1) фізичні особи — публічні службовці, посадові особи державних, комунальних підприємств, установ, організацій, представники самоврядних професій, приватні фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);

2) юридичні особи публічного й приватного права — органи державної влади, державні органи, Національний банк України, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства приватної або колективної форми власності (зокрема публічне акціонерне товариство «Українська залізниця», прикордонний загін тощо);

3) колективні утворення без статусу юридичної особи — МСЕК-и, експертні, атестаційні, ліквідаційні та інші комісії, структурні підрозділи органів державної влади, державних органів, органів влади Автономної республіки Крим, органів суддівського самоврядування (зокрема збори суддів тощо), органів місцевого самоврядування.

Викладена характеристика потенційних відповідачів в адміністративному процесі, практика функціонування носіїв публічних повноважень, на нашу думку, дає підстави вкотре говорити про нагальність замінити категорії «суб'єкт владних повноважень», яка використовується в Кодексі адміністративного судочинства України та іншому національному законодавстві, на «суб'єкт публічної адміністрації».

Намагаючись знайти й обґрунтувати відповідь на питання про найбільш повний перелік можливих відповідачів в адміністративному процесі, слід скористатися висновками А. Єлістратова, який писав, що будь-яка держава, не виключаючи й абсолютної, діє не через який-небудь один орган, а через множинну органів. Між ними послідовно

розподіляються державні функції, утворюючи для органу його компетенцію. Таким чином, орган зображає державу не взагалі, а лише в межах своєї компетенції. Державна воля, яка виявляється через інший орган, буде для нього протилежною чужій волі, хоча всі органи й належать до одного й того ж суб'єкта. Унаслідок цього й починає здаватися, що органи — це самостійні особи. Насправді зіткнення виникає не між особами, а лише між їх компетенціями. Держава може нормувати об'єктивним правом відомство своїх органів, суб'єктивне право на здійснення компетенції належить не безликому органу, а лише самій державі-особі. Держава може уособлювати у своїх органах певні, обопільно розмежовані прояви свого ества [8, с. 166–168].

Суб'єкт усіх цих компетенцій залишається недоторканим у своїй єдності. Державна воля сама ніколи не може бути розщеплена. Слід лише сприйняти міркування самої держави, і множинність компетенцій зникає. Для держави окремі волевиявлення її органів залишаються такими внутрішніми проявами її особистості, які мають призводити до певного підсумкового волевого акта [8, с. 168].

Отже, ми переконані, що для визнання суб'єкта відповідачем в адміністративній справі не є принципово важливою його організаційно-правова форма (колективне утворення без статусу юридичної особи, юридична особа), підпорядкованість, перебування в залежності від іншого носія публічних повноважень. Для визнання суб'єкта відповідачем

в адміністративній справі достатньо того, що суб'єкт законодавством (або в інший законний чи незаконний спосіб) уповноважений на здійснення публічних повноважень, держава через нормативно-правовий акт делегувала йому компетенцію певного обсягу й змісту. Так, приватне акціонерне товариство «Авіакомпанія «Міжнародні авіалінії України» звернулося до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовною заявою до Міністерства інфраструктури України, треті особи без самостійних вимог на предмет спору — Державна авіаційна служба України, товариство з обмеженою відповідальністю «Авіакомпанія «Атласджет Україна», в якому просить визнати протиправними та скасувати пункти 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 9.4 і 9.5 Протоколу засідання комісії з формування та реалізації державної політики щодо експлуатації повітряних ліній № 15 від 3 липня 2014 року, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України № 343 від 25 липня 2014 року [9].

Протокол засідання прийнято комісією в складі 14 осіб з кола працівників Мінінфраструктури (8 осіб) і працівників Державіаслужби (6 осіб) та затверджено наказом Мінінфраструктури № 343 від 25 липня 2014 року. Наказ Мінінфраструктури України, яким затверджено Протокол засідання № 15, лише дає вказівку Голові Державіаслужби та зобов'язує його оформити документи про право на експлуатацію на виконання прийнятих Комісією рішень. Зазначений наказ не передбачає жодних прав Голови Державіаслужби реалізовувати свою

управлінську компетенцію — надати права на експлуатацію, відмовити в наданні прав або обмежити такі права на експлуатацію [9].

Відповідач, як суб'єкт владних повноважень, не довів наявності правових підстав для обмеження позивачу права на експлуатацію вищезазначених повітряних ліній, що свідчить про необґрунтованість і протиправність пунктів 9.4, 9.5 Протоколу засідання № 15 [9].

Ураховуючи вищевикладене та заявлені позовні вимоги, суд дійшов висновку про наявність підстав для визнання протиправними та скасування оскаржуваних пунктів 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 9.4 і 9.5 Протоколу засідання № 15, оскільки рішення, викладені в цих пунктах, є необґрунтованими та суперечать вимогам законодавства, а Наказ № 343, яким затверджено Протокол засідання № 15, виданий на виконання Порядку № 245, який суперечить положенням законодавства, що має вищу юридичну силу [9].

Тож для уникнення помилок визначення належного відповідача варто назвати такі особливості, які свідчитимуть про можливість набуття суб'єктом правосуб'єктності відповідача в адміністративному процесі:

— наділення державою в нормативно-правовому акті суб'єкта публічною компетенцією певного обсягу й змісту;

— уповноваження суб'єкта на ухвалення рішень або вчинення дій;

— факт перебування суб'єкта в публічно-правових відносинах, з яких виник спір, належний до юрисдикції адміністративного суду;

— наявність у суб'єкта публічно-правових відносин публічної компетенції на ухвалення рішень, учинення дій, допущення факту бездіяльності;

— ухвалення рішень, учинення дій, допущення факту бездіяльності суб'єктом публічно-правових відносин відповідно або всупереч наданої компетенції.

Оцінюючи сутність відповідача в адміністративному процесі, до уваги слід брати його характерні ознаки:

— відповідач завжди уявний, імовірний учасник адміністративного процесу, який залучається за позовною заявою особи, що вважає себе позивачем. Мають місце випадки, коли суд, розглянувши справу, установлює, що позивачу не належить право, на яке він претендує, чи особа, яка залучена як відповідач, не є зобов'язаною особою в матеріальних правовідносинах [10, с. 127];

— відповідач — колишній або поточний суб'єкт публічно-правових відносин, іншим учасником яких є позивач; вони є учасниками правового спору, переданого для розгляду суду;

— підставою участі відповідача в адміністративному процесі є ухвалення ним рішення, вчинення дії або допущення факту бездіяльності відповідно або всупереч наданої компетенції;

— на переконання позивача, рішеннями, діями, бездіяльністю відповідача йому заподіяно порушення його прав, свобод інтересів майнового, немайнового характеру.

У сучасній науці національного адміністративного права, німецькій адміністративно-правовій літе-

ратурі [11, с. 43, 44; 12, с. 55, 56; 13, с. 5–24] передбачено, що реалізація компетенції суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) виявляється в публічному адмініструванні (публічному управлінні) — сприяльному, забезпечувальному, втручальному. Безпосередніми засобами такої реалізації є інструменти діяльності публічної адміністрації — адміністративний акт, адміністративний договір, актидії, план, приватноправові інструменти, нормативні акти [11, с. 253–295; 12, с. 243–394; 13, с. 5–24; 14; 15, с. 96–125].

Саме інструменти діяльності публічної адміністрації і є безпосереднім предметом оскарження в адміністративному суді. Наприклад, у жовтні 2008 року прокурор звернувся до суду з позовом, у якому просив скасувати пункти 2, 3 рішення Ради від 2 листопада 2007 року № 15, якими відмовлено Національному аграрному університету у виданні дозволу на переоформлення земельної ділянки та затверджено акти комісії виконавчого комітету Ради; рішення Ради від 21 березня 2008 року № 6, яким припинено Кримському сільськогосподарському інституту ім. Калініна право постійного користування зазначеною земельною ділянкою [16; 17, с. 194–200].

Відповідно, як нам видається, раціонально й обґрунтовано категорію «рішення, дії, бездіяльність», передбачену в Кодексі адміністративного судочинства України (зокрема у ч.ч. 2, 3 ст. 2), замінити на «інструменти діяльності публічної адміністрації», перерахувавши ці інструменти як предмет можливого оскарження.

Водночас варто також мати на увазі, що, крім суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), правом реалізувати публічну компетенцію наділено також фізичних і юридичних осіб, які не є носіями владних повноважень. Наприклад, Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації (юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; осіб — виконавців делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями) та інформації, що становить суспільний інтерес (ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [4].

Розпорядники інформації зокрема зобов'язані надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об'єктивність наданої інформації та оновлювати оприлюднену інформацію (п. 6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [4].

Так, Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина»

звернулася з позовом до Дочірнього підприємства «Соренсен і Хаар» датської компанії «Концепт Партнерс» про зобов'язання надати можливість ознайомитися та зробити копії з документів, якими обґрунтовуються обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, висновку органів санітарно-епідеміологічного нагляду на ці документи, документів інвентаризації стаціонарних джерел викидів, документів, які обґрунтовують розміри санітарно-захисної зони, та інших документів підприємства, що містять екологічну інформацію.

Судом позов Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» задоволено повністю. Дочірнє підприємство «Соренсен і Хаар» Датської компанії «Концепт партнерс» зобов'язано надати Міжнародній благодійній організації «Екологія-Право-Людина» завірені копії документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів [18].

Тому впевнені, що предметом оскарження в адміністративному суді, крім інструментів діяльності публічної адміністрації, у Кодексі адміністративного судочинства України слід також передбачити й діяльність (рішення, дії), бездіяльність суб'єктів невіддільних (публічних) повноважень (фізичних, юридичних осіб приватного права) у зв'язку з реалізацією ними приписів спеціального адміністративного законодавства.

Відповідно нами пропонується переглянути визначення поняття «відповідач» в адміністративному процесі, відмовитися від його тлумачення винятково як суб'єкта владних

повноважень і запровадити в КАС України таке його тлумачення: це суб'єкт публічно-правових відносинах, який відповідно або всупереч наданій компетенції ухвалив рішення, вчинив дію або допустив факт бездіяльності та який за позовною заявою залучається до адміністративної справи.

Зрештою правильне й обґрунтоване визначення спроможності того чи іншого суб'єкта набувати правосуб'єктності відповідача в адміністративному процесі гарантуватиме:

— доступність до правосуддя в адміністративних справах, його послідовність, зрозумілість і дієвість;

— якісний, повний захист і відновлення суб'єктивних прав, свобод, інтересів;

— однакове тлумачення й застосування адміністративними судами адміністративного процесуального законодавства та матеріального законодавства;

— формування однакової та сталої судової практики в адміністративних справах за участю найрізноманітніших суб'єктів;

— обґрунтованість звернення до адміністративного суду;

— визначення вичерпного переліку всіх належних учасників адміністративної справи;

— однозначність і правильність визначення адміністративної юрисдикції та її відмежування від інших судових юрисдикцій;

— правильність визначення підсудності адміністративної справи;

— правильність підготовки й подання позовної заяви до адміністративного суду, повноту й правильність документів, які подаються до суду;

— обґрунтованість потреби сплати й правильне визначення розміру судового збору;

— обґрунтоване й законне здійснення представницьких функцій;

— обґрунтоване й правильне застосування принципу презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень (ч. 2 ст. 71 КАС України), здійснення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах (ст. 267 КАС України).

Подібно до решти учасників адміністративного процесу, для повноцінної участі в розгляді та вирішенні адміністративної справи, реалізації своєї правосуб'єктності, зрештою — захисту своїх прав та інтересів, відповідач наділений повноваженнями.

Як було доведено, правосуб'єктність відповідача в адміністративному процесі можуть набувати різні, відмінні за організаційно-правовою формою й призначенням суб'єкти, і не завжди обов'язково саме суб'єкти владних повноважень. Принципово слід зауважити, що в Кодексі адміністративного судочинства України носієм специфічних повноважень відповідача переважно визнається суб'єкт владних повноважень, однак можливість набуття правосуб'єктності відповідачем суб'єктом публічних повноважень і наділення його відповідним, необхідним для захисту обсягом повноважень, — не передбачено.

Тому об'єктивно існує потреба не лише проаналізувати нинішній обсяг повноважень відповідача, але й з'ясувати їх достатність і дієвість для належного захисту прав, свобод, інтересів суб'єкта-відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень.

Оцінивши зміст цих повноважень, доходимо висновку, що вони мають різне функціональне призначення, і залежно від цього права й обов'язки відповідача можуть бути об'єднані в такі основні групи:

1) загальні права й обов'язки, якими наділяються всі без винятку особи, які беруть участь у справі (ст. 49, 73, 134 КАС України);

2) права й обов'язки відповідача, які гарантують йому захист від вимог, викладених у позовній заяві (ч.ч. 2, 3 ст. 51 КАС України).

Очевидно, що ці права реалізуються відповідачем щодо предмета позову, не передбачають можливості застосування ним інших засобів захисту прав відповідача (зокрема подання зустрічного адміністративного позову), не створюють для відповідача жодних пільг (переваг). Звісно, в адміністративному процесі діють і визнаються принципи рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальність сторін, диспозитивність (ст.ст. 7, 10, 11 КАС України); у жодному разі ми не заперечуємо нагальність їх реалізації. Однак, зважаючи на передбачені в КАС України випадки набуття суб'єктом владних повноважень правосуб'єктності позивача, а приватними особами — відповідача (ч. 4 ст. 50, ст. 182, 183¹ 183² КАС України), виправдано було б законодавчо передбачити додаткові процесуальні можливості для відповідача-приватної особи — право подавати зустрічний адміністративний позов, право подавати клопотання про забезпечення адміністративного позову, покладання на позивача-суб'єкта владних

повноважень обов'язку доводити законність і обґрунтованість позовних вимог, доводити незаконність і необґрунтованість заперечень відповідача приватної особи, передбачення обов'язку позивача — суб'єкта владних повноважень — особисто брати участь у судовому засіданні;

3) спеціальні права й обов'язки відповідача, які не лише гарантують його захисту від вимог, викладених у позовній заяві, але й забезпечують його пільгове становище у процесі (ст. 120 КАС України).

Зауважимо, що назва статті 51 КАС України «Права та обов'язки сторін» не відповідає її змісту, оскільки не містить обов'язків сторін. Водночас такі обов'язки передбачено в наступних статтях КАС України — ст.ст. 71, 120, 134. Ураховуючи викладене та з метою приведення у відповідність назв і змісту статей, дотримання техніки й логіки викладення нормативного матеріалу, пропонуємо ст. 51 КАС України доповнити частиною, у якій би містилася вказівка саме на обов'язки сторін: «5. Крім обов'язків, передбачених статтею 49 цього Кодексу, сторони зобов'язані дотримуватися інших обов'язків, передбачених статтями 71, 120, 134».

Таким чином, проаналізувавши повноваження відповідача в адміністративному процесі та зважаючи на поширеність випадків набуття правосуб'єктності відповідача несуб'єктами владних повноважень, ми переконані, що з метою створення однакових можливостей для захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів у Кодексі адміністративного судочинства України

доцільно передбачити процесуальні права відповідача щодо застосування ним інших способів захисту прав відповідача (зокрема подання зустрічного адміністративного позову) та передбачити як обов'язки для позивача — суб'єкта владних повноважень — доказування й особисту участь у судовому засіданні.

Список використаних джерел:

1. 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.

2. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13>

3. Постанова Чернівецького окружного адміністративного суду від 6 липня 2015 року в адміністративній справі № 824/991/15-а [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/46796466>

4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

5. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року № 11.

6. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 21 жовтня 2014 року у адміністративній справі № 818/2689/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41072094>

7. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду про відкриття провадження в адміністративній справі від 16 травня 2014 року у адміністративній справі № 821/1613/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38747846>

8. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов — Симферополь: из-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. — 512 с.

9. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 6 листопада 2014 року в адміністративній справі № 826/11891/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41847606>

10. Проблемы науки гражданского процессуального права / [Комаров В. В., Бигун В. А., Баранкова В. В.]; под ред. проф. В. В. Комарова. — Харьков: Право, 2002. — 440 с.

11. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко; за заг. ред. Р. С. Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — 376 с.

12. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.]; за заг. ред.

І. С. Гриценка. — К.: ЮрінкомІнтер, 2015. — 568 с.

13. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів № 2. — Київ, 2009. — 180 с.

14. Бондаренко Д. С. Адміністративно-правові засади державно-приватного партнерства за законодавством України: монографія / Бондаренко Дмитро Сергійович. — К.: Істина, 2014. — 280 с.

15. Бевзенко В. М. Адміністративно-земельне право України: навчальний посібник / В. М. Бевзенко. — Київ: Алерта, 2015. — 180 с.

16. Постанова Верховного Суду від 21 лютого 2011 року в адміністративній справі № 21-3а11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14405500>.

17. Судова практика Верховного Суду України: офіц. вид. / Верхов. Суд України. — К.: Ін Юре, 2012. — Кн. 3: Адміністративні справи / упоряд. О. А. Шаповалова; за заг. ред. Я. М. Романюка. — 2013. — 736 с.

18. Рішення господарського суду Львівської області від 30 серпня 2012 року у справі № 5015/2187/12 (5015/6097/11) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25931077>

Попов Р. В. Відповідач в адміністративному процесі: поняття, повноваження та особливості

Досліджено сутність суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі й здійснено їх класифікацію. Зроблено висновок про залучення в адміністративний процес як відповідачів представників самоврядних професій та інших особливих носіїв публічної компетенції. Доведено зокрема, що відповідачами в адміністративних справах щодо рішень, дій, бездіяльності щодо доступу до публічної інформації були державні заклади, комунальні підприємства, комунальні установи, юридичні особи публічного, приватного права, їх посадові особи тощо. У підсумку здійсненого дослідження отримано висновок, що об'єктивні реалії здійснення сучасного адміністративного судочинства, участь в адміністративному процесі різних за формою та змістом суб'єктів свідчать про невідповідність практиці адміністративного процесу понять «відповідач», «суб'єкт владних повноважень», передбачених КАС України.

Викладена характеристика потенційних відповідачів в адміністративному процесі, практика функціонування носіїв публічних повноважень дає підстави вкотре говорити про нагальність заміни категорії «суб'єкт владних повноважень», яка використовується в Кодексі адміністративного судочинства України та іншому національному законодавстві, на «суб'єкт публічної адміністрації».

Оцінивши зміст цих повноважень, встановлено, що вони мають різне функціональне призначення, і залежно від цього права й обов'язки відповідача можуть бути об'єднані в такі основні групи: 1) загальні права й обов'язки, якими наділяються всі без винятку особи, які беруть участь у справі (ст. 49, 73, 134 КАС України); 2) права й обов'язки відповідача, які гарантують йому захист від вимог, викладених у позовній заяві (ч.ч. 2, 3 ст. 51 КАС України).

Проаналізувавши повноваження відповідача в адміністративному процесі, зважаючи на поширеність випадків набуття правосуб'єктності відповідача несуб'єктами владних повноважень, ми переконані, що з метою створення однакових можливостей для захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів у Кодексі адміністративного судочинства України доцільно передбачити процесуальні права відповідача щодо застосування ним інших способів захисту прав відповідача (зокрема подання зустрічного адміністративного позову) та передбачити як обов'язки для позивача — суб'єкта владних повноважень — доказування й особисту участь у судовому засіданні.

Ключові слова: відповідач, адміністративний процес, адміністративне судочинство, учасник, повноваження, суб'єкт владних повноважень.

Попов Р. В. Ответчик в административном процессе: понятие, полномочия и особенности

Исследована сущность субъекта властных полномочий в административном процессе и осуществлена их классификация. Сделан вывод о привлечении в административный процесс в качестве ответчиков представителей самоуправляющихся профессий и других особых носителей публичной компетенции. Доказано в частности, что ответчиками по административным делам на решения, действий, бездействия по доступу к публичной информации были государственные учреждения, коммунальные предприятия, муниципальные учреждения, юридические лица публичного, частного права, их должностные лица. В итоге проведенного исследования получено заключение, что объективная действительность осуществления современного административного судопроизводства, участие в административном процессе различных по форме и содержанию субъектов свидетельствуют о несоответствии практике административного процесса понятий «ответчик», «субъект властных полномочий», предусмотренных КАС Украины. Изложенная характеристика потенциальных ответчиков в административном процессе, практика функционирования носителей публичных полномочий, по нашему убеждению, дает основания говорить о необходимости замены категории «субъект властных полномочий», которая используется в Кодексе административного судопроизводства Украины и другом национальном законодательстве, на «субъект публичной администрации».

Оценив содержание этих полномочий, установлено, что они имеют различное функциональное назначение, и в зависимости от него права и обязанности ответчика могут быть объединены в следующие основные группы: 1) общие права и обязанности, которыми наделяются все без исключения лица, участвующие в деле (ст.ст. 49, 73, 134 КАС Украины); 2) права и обязанности ответчика, которые гарантируют ему защиту от требований, изложенных в исковом заявлении (ч.ч. 2, 3 ст. 51 КАС Украины). Проанализировав полномочия ответчика в административном процессе, несмотря на распространенность случаев приобретения правосубъектности ответчика субъектами властных полномочий, мы убеждены, что с целью создания равных возможностей для защиты субъективных прав, свобод, интересов в Кодексе административного судопроизводства Украины целесообразно предусмотреть процессуальные права ответчика по применению ним других способов защиты прав ответчика (в частности подача встречного административного иска) и предусмотреть как обязанности для истца — субъекта властных полномочий — доказывание и личное участие в судебном заседании.

Ключевые слова: ответчик, административный процесс, административное судопроизводство, участник, полномочия, субъект властных полномочий.

Стаття надійшла до друку 12 січня 2015 р.