

## ПРОЦЕСУАЛЬНІ ПРАВА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

### PROCEDURAL RIGHTS OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Слободянюк М.А., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

Фролова Є.І., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

У статті досліджено процесуальні права суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві. Встановлено, що коли йдеться про процесуальні права суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, нормативно це визначається як права, що надані суб'єкту владних повноважень в адміністративному судочинстві. Крім цього, критерієм надання певного об'єму процесуальних прав слугуватиме адміністративно процесуальне положення цього учасника адміністративного судочинства як «позивача» чи «відповідача».

Вказано, що суб'єкт публічної адміністрації як учасник адміністративного судочинства фактично бере участь у конкретних відносинах під час розгляду і вирішення адміністративних справ, що визначає його правовий статус та надає потенційні можливості для реалізації. Зроблено висновок, що сукупність загальних процесуальних прав, характерних для будь-якого учасника адміністративного судочинства, та особливих процесуальних прав, притаманних конкретному учаснику, формують єдиний елемент правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Виокремлено підхід до розподілу процесуальних прав суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві на загальні та спеціальні, що визначаються його правовим положенням як учасника справи.

Встановлено, що при визначенні адміністративного процесуального статусу суб'єкта публічної адміністрації є неприпустимим змішування категорії «повноваження» як сукупність прав та обов'язків та «процесуальні права» як сукупність правомочностей, що надаються визначеному переліку суб'єктів, які беруть участь в розгляді публічно-правових спорів. Зазначено, що процесуальні права суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві не входять до їх правового статусу, але можуть ними набуватися під час участі ними в розгляді публічно-правових спорів та набутті одного з статусів, передбачених адміністративним процесуальним законодавством.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, суб'єкт публічної адміністрації, суб'єкт владних повноважень, процесуальні права, правомочність.

The article examines the procedural rights of subjects of public administration in administrative proceedings. It has been established that when it comes to the procedural rights of a subject of public administration in administrative proceedings, it is normatively defined as the rights granted to a subject of authority in administrative proceedings. In addition, the administrative procedural position of this participant in administrative proceedings as a «plaintiff» or «defendant» will serve as a criterion for granting a certain amount of procedural rights.

It is noted that the subject of public administration, as a participant in administrative proceedings, actually participates in specific relations during the activity of administrative courts regarding consideration and resolution of administrative cases, which determines its legal status and provides potential opportunities that can be realized.

It was concluded that the set of general procedural rights inherent to any participant in administrative proceedings and special procedural rights inherent to a specific participant will form a single element of his legal status as a subject of public administration.

The approach to the gradation of the procedural rights of the subject of public administration in administrative proceedings into general and special, which are mediated by the specific legal position of the subject as a participant in the case, is singled out.

It was established that when determining the administrative procedural status of a subject of public administration, it is inadmissible to mix the category of «powers» as a set of rights and obligations and «procedural rights» as a set of powers granted to a specified list of subjects that participate in public proceedings - legal disputes. It is noted that procedural rights of subjects of public administration in administrative proceedings are not part of their legal status, but may be acquired by them during their participation in consideration of public legal disputes and acquisition of one of the statuses provided for by administrative procedural legislation.

**Key words:** administrative justice, subject of public administration, subject of power, procedural rights, jurisdiction.

Наявність нормативних пробілів в сфері правового регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також численні практичні проблеми їх участі в адміністративному судочинстві, – є однією з перешкод до визнання України як демократичної, правової та соціальної держави. Безпосередній прояв відсутності системності у визначенні процесуальних прав центральних органів виконавчої влади під час розгляду публічно-правових спорів стосується якості процесуального законодавства. Актуальність вирішення цієї проблематики пов'язано з обранням Україною курсу на вступ до Європейського Союзу (далі – ЄС). В таких умовах стає надзвичайно важливим теоретичне усвідомлення існуючих особливостей здійснення прав суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві.

Специфіка функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування була предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, таких як В.Б. Авер'янов, Т.І. Білоус-Осінь, В.М. Бевзенко, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, Т.О. Карабін, С.В. Ківа-

лов, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, О.П. Хамходера та інші. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених питанням статусу суб'єктів публічної адміністрації, їх процесуальні права залишаються мало дослідженими, що підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

Для визначення процесуальних прав суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві необхідно враховувати їх адміністративно-процесуальний статус. Зазвичай адміністративний процесуальний статус розглядається як зовнішнє відображення характеристик, яким має відповідати суб'єкт - учасник публічно-правового спору, що розглядається в адміністративному суді. Сутність адміністративного процесуального статусу вказує на специфіку та загальні принципи участі суб'єктів адміністративного процесуального права у конкретних правовідносинах. [1].

Правовий статус учасника адміністративного судочинства може бути розглянутий у широкому і вузькому аспек-

тах. У широкому розумінні це охоплює права й обов'язки, що стосуються всіх осіб, які мають цей статус. У вузькому розумінні правовий статус учасника адміністративного судочинства визначає його роль у судовому процесі як учасника справи, представника чи іншої особи, що бере участь у судовому процесі.

З урахуванням встановленої законодавством градації учасників адміністративного судочинства очевидно, що особи, які входять до різних категорій учасників цього процесу, фактично мають різні процесуальні права. У разі наявності законної підстави для участі у судовому процесі з розгляду та вирішення питань у судах адміністративної юрисдикції, особа набуває правовий статус, що характеризується для певного учасника адміністративного судочинства.

Отже, одна й та сама особа може мати різний правовий статус як учасник адміністративного судочинства під час розгляду різних конкретних справ. З іншого боку, незалежно від того, хто отримує правовий статус учасника адміністративного судочинства, склад елементів, які його визначають, є постійним та визначається виключно конструкцією адміністративного процесуального законодавства.

Структура правового статусу учасника адміністративного судочинства формується з різних елементів, які разом утворюють цілісну систему. Загальна структура правового статусу включає такі складові: нормативні акти; права, свободи, законні інтереси та обов'язки; юридична особистість як база (прецедент) правового статусу; принципи, гарантії прав і свобод; юридична відповідальність.

Можна зауважити, що статус учасника адміністративного судочинства складається з різних елементів, проте одним із ключових елементів, який забезпечує гарантії, є процесуальні права.

Для того, щоб отримати статус учасника адміністративного судочинства, особа повинна мати необхідний рівень правосуб'єктності, який є характерним для учасника справи, представника чи іншого учасника судового процесу. Суть правосуб'єктності полягає в тому, що вона визначає юридично значущі характеристики, що перетворюють реальну особу на носія певного статусу та визначаються через правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. [2, с. 51].

Правосуб'єктність учасника справи в адміністративному судочинстві означає, що згідно зі статтею 43 Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративна процесуальна правоздатність (здатність мати процесуальні права та обов'язки у судочинстві) визнається для громадян України, іноземців, осіб без громадянства, органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, підприємств, установ, організацій (юридичних осіб); адміністративна процесуальна дієздатність (здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, включаючи доручення ведення справи представникові) належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у справах, пов'язаних з публічно-правовими відносинами, у яких вони можуть самостійно брати участь згідно з законодавством, органом державної влади, іншим державним органом, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам)[3].

Адміністративна процесуальна дієздатність та деліктоздатність учасника справи зароджуються з моменту його фактичного включення у конкретну адміністративну справу як позивача, відповідача, третьої особи або органу, а також особи, які мають право звертатися до суду в інтересах інших осіб згідно з законом. Таким чином, для цілей даного дослідження мова йде про адміністративну процесуальну дієздатність та деліктоздатність органів дер-

жавної влади (в тому числі тих, які не є юридичними особами), органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій згідно з законодавством, включаючи виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг [4].

Важливо відзначити, що коли йдеться про учасника публічної адміністрації, в адміністративному процесуальному законодавстві можна знайти посилання на «органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг», або на «суб'єкта владних повноважень». У цьому контексті важливо звернути увагу на висновки В.М. Бевзенка стосовно участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі:

1) суб'єкти владних повноважень будуть залучатися до вирішення публічно-правових суперечок у визначених формах: як учасник конфлікту; як третя сторона; як особа, яка має законні повноваження захищати права у судовому процесі, представляючи інтереси інших осіб - процесуальний представник; як подавач апеляційної, касаційної скарги, скарги за винятковими обставинами та заявник у справі про нововиявлені обставини;

2) серед підстав набуття суб'єктами владних повноважень адміністративної правосуб'єктності можна відзначити: відображення народної волі та складання присяги відповідним суб'єктом владних повноважень, прийняття рішення посадовою особою або вищестоячим органом державної влади, державну реєстрацію, прийняття рішення загальними зборами;

3) здатність органів виконавчої влади приймати владні рішення, здійснювати дії юридичної важливості, допускати бездіяльність є фактичною передумовою для набуття цими органами статусу відповідача, який є переважною формою участі в порівнянні з іншими;

4) участь посадових осіб публічних органів влади в адміністративному процесі можлива за умови наявності відповідних норм права, які визначають їх правовий статус, межі та зміст їх завдань і функцій, а також за наявності фактичних підстав для участі в адміністративному процесі - таких як прийняті, здійснені або допущені цими особами рішення, дії, факти бездіяльності і т.д.[5].

Отже, права учасника публічної адміністрації у адміністративному судочинстві нормативно визначаються як ті, що надаються суб'єкту владних повноважень у цьому процесі. Крім того, обсяг процесуальних прав визначається згідно з адміністративно-процесуальним статусом цього учасника адміністративного судочинства як «позивача» або «відповідача».

Загалом суб'єкт публічної адміністрації як учасник адміністративного судочинства фактично бере участь у конкретних відносинах під час діяльності адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ, що обумовлює його правовий статус та надає потенційні можливості, які можуть бути реалізованими. Поняття «учасника адміністративного судочинства» не визначено і в адміністративно-процесуальному законодавстві, однак КАС України оперує поняттям «учасники судового процесу», що є синонімічним у цьому випадку та окремо поділяє їх на групи:

1) учасників справи, до яких ст. 42 КАС України віднесено сторін, третіх осіб та органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб;

2) представників, яких визначено ст. 55 КАС України;

3) осіб, які є іншими учасниками судового процесу, до яких ст. 61 КАС України віднесено помічника судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, експерта з питань права, перекладача, спеціаліста [3].

Набуття правового статусу учасника адміністративного судочинства опосередковує можливість особи користуватися визначеним переліком прав [6].

Права учасника адміністративного судочинства можуть бути розглянуті з об'єктивного та суб'єктивного поглядів. В об'єктивному розумінні це означає, що вони представлені абстрактно-загальними нормами позитивного права, що створюють рівні умови та можливості для всіх суб'єктів права для реалізації їх правомірних цілей та інтересів у конкретних правовідносинах. З суб'єктивного ж точки зору, право завжди належить конкретній особі з відповідним інтересом, і ця особа має певні правові можливості для його задоволення, що формує суб'єктивний характер права [7, с. 230]).

Права учасника адміністративного судочинства, як складник його правового статусу, представляють собою встановлену законом міру можливої або дозволеної поведінки особи під час її участі у цьому процесі. Ця міра призначена для захисту приватних інтересів особи з одного боку, та досягнення цілей адміністративного судочинства з іншого. З урахуванням структури «учасника адміністративного судочинства» можна зазначити, що загальні процесуальні права, що притаманні будь-якому учаснику, та особливі процесуальні права, що характерні для конкретного учасника, складають єдиний комплекс правового статусу суб'єкта публічної адміністрації.

Щодо процесуальних прав суб'єкта публічної адміністрації в адміністративному судочинстві, їх можна розділити на загальні та спеціальні, які прямо визначаються конкретним правовим положенням учасника справи.

До загальних процесуальних прав суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи віднесено наступне:

- 1) право на доступ до матеріалів справи та вчинення необхідних дій для цього, наприклад, отримання копій документів з справи, виготовлення витягів, та отримання копій судових рішень;
- 2) право на активну участь у судовому процесі, включаючи представлення доказів та участь у їх дослідженні, присутність на судових засіданнях, ставлення запитань іншим учасникам справи, свідкам, експертам, та спеціалістам;
- 3) право на подання заяв, клопотань, пояснень суду, аргументацію позицій, та надання заперечень проти доводів інших осіб;
- 4) право на ознайомлення з протоколом судового засідання та можливість подати зауваження щодо його змісту;
- 5) право на оскарження судових рішень у випадках, визначених законом;
- 6) право на використання інших процесуальних прав, які передбачені законодавством [3].

Серед спеціальних процесуальних прав суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві, яких опосередковано їх правовим положенням, можна виокремити спеціальні процесуальні права, до яких віднесено: 1) право позивача та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову (ч. 1 ст. 47 та ч. 1 ст. 51 КАС України); 2) право позивача та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору на зміну предмета або підстави позову, збільшення або зменшення розміру позовних вимог шляхом подання письмової заяви (ч. 1 ст. 47 ч. 1 ст. 51 КАС України); 3) право відповідача на визнання позову повністю або частково, подання відзиву на позовну заяву (ч. 4 ст. 47 КАС України); 4) право сторін на досягнення примирення на будь-якій стадії судового процесу (ч. 5 ст. 47 КАС України) [3].

У рамках концепції «публічного управління», повноваження є ключовим елементом державно-правового аспекту, який становить основу правового статусу будь-якого органу публічної адміністрації або посадової особи, і є визначеним соціальними потребами та інтересами суспільства. У період становлення демократичної та правової держави, повноваження розглядалися як делеговані певній особі владні функції, обмежене право використовувати наявні ресурси для досягнення загального інтересу (досягнення визначеної мети). Це передбачало застосування відповідних методів управління та нормотворчості, що були достатніми для забезпечення ефективної реалізації визначених соціальних завдань.

Остання концепція ефективного управління спроектована з урахуванням того, що повноваження публічних адміністраційних органів мають подвійний характер, оскільки вони включають в себе взаємопов'язані юридично визначені права і обов'язки [8, с. 153].

Таким чином, доцільно припустити, що при визначенні адміністративного процесуального статусу суб'єкта публічної адміністрації є неприпустимим змішування категорії «повноваження» як сукупність прав та обов'язків та «процесуальні права» як сукупність правомочностей, що надаються визначеному переліку суб'єктів, які беруть участь в розгляді публічно-правових спорів.

Відповідно, приходимо до висновку, що процесуальні права суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві не входять до їх правового статусу, але можуть ними набуватися під час участі ними в розгляді публічно-правових спорів та набутті одного з статусів, передбачених адміністративним процесуальним законодавством. Доцільним є подальше дослідження специфіки реалізації процесуальних прав суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному процесі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гульчак О.В. Участь Державної інспекції архітектури та містобудування України в розгляді публічно-правових спорів. *Juris Europensis Scientia*. 2023. № 1. С. 76–80.
2. Білоус-Осін Т.І. Концепція уповноваженого економічного оператора в митному законодавстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 192 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/ed20171215#n9553> (дата звернення: 20.12.2023).
4. Безбабіна О.Є. Поняття та правосуб'єктність юридичних осіб як суб'єктів підприємницької діяльності. *Юридичний журнал*. 2006. № 9. С. 40–42. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2010. 35 с.
6. Токмілова Л.М. Гарантії забезпечення процесуальних прав учасників адміністративного судочинства: поняття та класифікація. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 79–88.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
8. Джафарова О.В. Дозвільні повноваження Міністерства економічного розвитку і торгівлі України: питання сьогодення. *Вісник ХНУВС*. 2013. № 1 (60). С. 152–158.