

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

САЛО АНДРІЙ БОГДАНОВИЧ

УДК 342.925+ 342.951

ДИСЕРТАЦІЯ
СПІВВІДПОВІДАЧ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ
(ПРОЦЕСУАЛЬНА СПІВУЧАСТЬ)

спеціальність 081 «Право»

галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **А. Б. Сало**

Науковий керівник: **Бортник Надія Петрівна**
доктор юридичних наук, професор

Львів – 2020

АНОТАЦІЯ

Сало А. Б. Співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть). – Кваліфікаційна наукова робота на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань – 08 «Право»). – Національний університет «Львівська політехніка», Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2020.

У дисертації здійснено комплексне дослідження співвідповідача у адміністративному процесі (процесуальна співучасть). Дисертація є комплексним теоретичним дослідженням правового статусу співвідповідача в адміністративному процесі та здійснено обґрунтування природи, сутності цієї категорії та вияву її прикладного аспекта. Обґрунтовано методологічну основу дисертаційного дослідження, визначено окремі методи, принципи та підходи наукового пізнання, які було використано для розкриття цієї теми.

Констатовано, що формування процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві відбулося на засадах синтезування принципів змагального та елементів розшукового процесу.

Обґрунтовано доцільність виокремлення трьох періодів теоретичного опрацювання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства: 1) формування статусу учасників класичного змагального судового процесу, побудованого на засадах абсолютної рівності перед судом; 2) обґрунтування особливостей процесуального статусу сторін – учасників публічно-правових спорів і в судовому процесі, і в позасудових провадженнях; 3) конструювання особливого процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на основі поєднання принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин справи.

Встановлено, що сторонами в адміністративному процесі є особи, які беруть участь у справі від свого імені, з метою захисту власних прав чи інтересів, або забезпечення легітимності їх реалізації судом. Сторони, як

особлива група учасників адміністративного судочинства, характеризуються низкою ознак, які виражають особливості їх процесуального статусу.

По-перше, процес в адміністративній справі ведеться виключно від їх імені та в їхніх інтересах, при цьому юридичний інтерес сторін поєднує матеріально-правову та процесуально-правову складові. Вказано, що юридична заінтересованість характеризує також третіх осіб в адміністративному процесі, але вона є похідною і виявляється назовні лише у разі порушення провадження у справі щодо сторін.

По-друге, визначення наявності права сторін процесу на судовий захист є можливим лише в результаті розгляду справи і відображається у судовому рішенні. Водночас, обидві сторони мають право вимагати від суду захисту, якщо вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено. При цьому, зловживання правом вимагати судового захисту з обох сторін не тягне жодних процесуальних наслідків.

По-третє, існує можливість заміни сторони із збереженням участі в процесі в іншому статусі, а також поширення правил правонаступництва.

Подано авторське розуміння процесуальної співучасті як особливого процесуального інституту, що виникає з однорідних правовідносин, якщо права, інтереси чи обов'язки учасників адміністративного судочинства не виключають один одного, застосування якого забезпечує ефективний розгляд і вирішення справи, прискорення і спрощення її вирішення, а також виключення випадків винесення протилежних рішень за однорідними позовами. Фактична наявність цього інституту в адміністративному судочинстві підтверджується можливістю об'єднання тотожних позовів, тому в КАС України доцільно визначити порядок його використання, а також передбачити серед осіб, що беруть участь у справі, співпозивачів та співвідповідачів, визначивши їх процесуальний статус.

Наголошено, що з метою удосконалення нормативного регулювання процесуального статусу осіб, зацікавлених у розгляді й вирішенні справ щодо

оскарження нормативно-правових актів, обґрунтовано доцільність закріплення порядку подання колективного позову.

Встановлено, що процесуальна співучасть є невід'ємним елементом адміністративного судочинства. При вирішенні питань про процесуальну співучасть адміністративних справ часто одночасно використовують терміни «підвідомчість», «юрисдикція», «компетенція» і «підсудність».

Наголошено, що на відміну від процесуальної співучасті, яка розподіляє справи між судами загальної та конституційної юрисдикції, підсудність розподіляє адміністративні справи (категорії справ) між адміністративними судами. Після вирішення питання про процесуальну співучасть справи суду адміністративної юрисдикції, особа повинна визначити компетенцію конкретного адміністративного суду щодо подання адміністративного позову. Необхідність визначення уповноваженого адміністративного суду існує також у випадках, коли особа має намір оскаржити судове рішення чи подати заяву про його перегляд. Вирішення цих питань відбувається в межах інституту процесуальної співучасті.

Доведено, що процесуальна співучасть адміністративних справ – це самостійний інститут адміністративного судочинства, який визначає компетенцію конкретного адміністративного суду або судів щодо вирішення, розгляду та розмежування підвідомчих груп (категорії) адміністративних справ. Визначено особливості інституту процесуальної співучасті адміністративних справ.

Акцентовано, що побудова системи адміністративних судів залежить від встановлених правил інстанційної та предметної підсудності. У КАС України встановлено комплекс норм, які створюють адміністративно-правові основи інстанційної та предметної підсудності адміністративних справ. Правові норми, регулюють ці види підсудності, наповненні різним змістом і встановлюють загальні та спеціальні правила, згідно яких відбувається розподіл справ між адміністративними судами, які є складовими судовою України.

З'ясовано, що процесуальна співучасть адміністративних справ – це сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів по вертикалі щодо розгляду адміністративних справ у першій інстанції залежно від предмету публічно-правового спору та суб'єктного складу учасників. Предметна процесуальна співучасть адміністративних справ реалізується при поданні адміністративного позову до суду першої інстанції, який компетентний розглядати та вирішувати публічно-правовий спір по суті. Предметна підсудність визначає компетенцію судів різних ланок судової системи судів адміністративної юрисдикції. Призначення предметної підсудності адміністративних справ полягає в тому, щоб визначити і розмежувати повноваження всіх адміністративних судів щодо вирішення адміністративної справи як судом першої інстанції, а також окреслити підсудність певної справи (категорії справ), тобто визначити який саме адміністративний суд зобов'язаний розглядати справу у першій інстанції.

Вказано, що процесуальна співучасть є одним із засобів, що забезпечують дотримання законності в адміністративному судочинстві при вирішенні питання, який суд уповноважений вирішувати конкретний публічно-правовий спір у першій інстанції.

Доведено, що неприпустимим є визначення процесуальної співучасті щодо розгляду адміністративних справ апеляційним адміністративним судам.

Наголошено, що у КАС України необхідно чітко визначити процесуальну співучасть, щоб у зацікавленої особи не виникало труднощів при визначенні належного адміністративного суду для розгляду його адміністративного позову. Також потрібно передбачити, що адміністративним судам підсудні усі публічно-правові спори, крім тих, які згідно законом вирішуються іншими судами. Акцентовано, що саме таке положення, а не визначення підсудності шляхом встановлення у КАС України заплутаного через невизначеність і деталізацію категорій справ, дозволить уникнути ситуацій, коли суди різних інстанцій одночасно вирішують публічно-правові спори, або відмовляють у вирішенні певних справ з огляду на непідсудність.

Ключові слова: адміністративне судочинство, сторони адміністративного процесу, неналежна сторона, непозовне провадження, позивач, відповідач, процесуальний статус, співвідповідач, процесуальна співучасть.

SUMMARY

Salo A.B. Co-defendant in the administrative process (procedural co-participation). – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in Law, specialty 081 «Law» (field of knowledge – 08 «Law»). – Lviv Polytechnic National University, Lviv Polytechnic National University, Lviv, 2020.

In the dissertation the complex research of the co-defendant in administrative process (procedural co-participation) is carried out. The dissertation is a complex theoretical study of the legal status of the co-defendant in the administrative process and substantiation of the nature, essence of this category and the manifestation of its applied aspect. The methodological basis of the dissertation research is substantiated, separate methods, principles and approaches of scientific cognition which have been used for opening of this theme are defined.

It is stated that the formation of the procedural status of the parties in administrative proceedings took place on the basis of synthesizing the principles of adversarial and elements of the search process.

The expediency of separating three periods of theoretical elaboration of the procedural status of the parties to administrative proceedings is substantiated: 1) formation of the status of participants in the classic adversarial court process, built on the principles of absolute equality before the court; 2) substantiation of the peculiarities of the procedural status of the parties – participants in public law disputes both in court proceedings and in out-of-court proceedings; 3) construction of a special procedural status of the parties to administrative proceedings on the basis of a combination of adversarial principles and official clarification of the circumstances of the case.

It is established that the parties in the administrative process are persons who participate in the case on their own behalf, in order to protect their rights or interests, or to ensure the legitimacy of their implementation by the court. The parties, as a special group of participants in administrative proceedings, are characterized by a number of features that express the peculiarities of their procedural status.

First, the process in an administrative case is conducted exclusively on their behalf and in their interests, while the legal interest of the parties combines substantive and procedural components. It is stated that legal interest also characterizes third parties in the administrative process, but it is derived and is manifested externally only in the case of initiation of proceedings in the case of the parties.

Secondly, determining the existence of the right of the parties to the proceedings to judicial protection is possible only as a result of consideration of the case and is reflected in the court decision. At the same time, both parties have the right to demand protection from the court if they believe that their rights, freedoms and interests in the field of public relations have been violated. At the same time, the abuse of the right to demand judicial protection on both sides does not entail any procedural consequences.

Third, there is the possibility of replacing a party while maintaining participation in the process in a different status, as well as the extension of the rules of succession.

The author's understanding of procedural complicity as a special procedural institution arising from a homogeneous legal relationship is given, if the rights, interests or responsibilities of participants in administrative proceedings do not exclude each other, the application of which provides effective consideration and resolution of the case, acceleration and simplification. Cases of opposing decisions on homogeneous lawsuits. The actual existence of this institution in administrative proceedings is confirmed by the possibility of combining identical claims, so the CAS of Ukraine should determine the procedure for its use, as well as to provide

among the persons involved in the case, co-plaintiffs and co-defendants, determining their procedural status.

It is emphasized that in order to improve the normative regulation of the procedural status of persons interested in considering and resolving cases of appealing against legal acts, the expediency of consolidating the procedure for filing a collective claim is substantiated.

Procedural complicity has been found to be an integral part of administrative proceedings. When deciding on the procedural complicity of administrative cases, the terms «jurisdiction», «jurisdiction», «competence» and «jurisdiction» are often used simultaneously.

It is emphasized that in contrast to procedural complicity, which distributes cases between courts of general and constitutional jurisdiction, jurisdiction distributes administrative cases (categories of cases) between administrative courts. After resolving the issue of procedural complicity in the case of a court of administrative jurisdiction, the person must determine the competence of a particular administrative court to file an administrative claim. The need to determine the authorized administrative court also exists in cases when a person intends to appeal against a court decision or file an application for its review. These issues are resolved within the institution of procedural complicity.

It is proved that the procedural complicity of administrative cases is an independent institution of administrative proceedings, which determines the competence of a particular administrative court or courts to resolve, consider and differentiate subordinate groups (categories) of administrative cases. The peculiarities of the institute of procedural complicity of administrative cases are determined.

It is emphasized that the construction of the system of administrative courts depends on the established rules of instance and substantive jurisdiction. The CAS of Ukraine has established a set of norms that create the administrative and legal basis for instance and substantive jurisdiction of administrative cases. Legal norms regulate these types of jurisdiction, filled with different content and establish general and

special rules, according to which there is a division of cases between administrative courts, which are part of the judicial system of Ukraine.

It was found that the procedural complicity of administrative cases is a set of rules that will determine the division of competence of administrative courts vertically to hear administrative cases in the first instance depending on the subject of public law dispute and the subject composition of the participants. Substantive procedural complicity of administrative cases is realized when filing an administrative lawsuit in the court of first instance, which is competent to consider and resolve a public law dispute on the merits. Subject jurisdiction determines the competence of courts of different parts of the judicial system of courts of administrative jurisdiction. The purpose of the jurisdiction of administrative cases is to determine and delimit the powers of all administrative courts to decide an administrative case as a court of first instance, as well as to define the jurisdiction of a particular case (category of cases), ie to determine which administrative court is obliged to consider the case in the first instance.

It is stated that procedural complicity is one of the means of ensuring the rule of law in administrative proceedings in resolving the issue of which court is authorized to resolve a specific public law dispute in the first instance.

It has been proved that it is inadmissible to determine the procedural complicity in the consideration of administrative cases by the administrative courts of appeal.

It is emphasized that in the CAS of Ukraine it is necessary to clearly define the procedural complicity, so that the interested person does not have difficulties in determining the appropriate administrative court to consider his administrative claim. It should also be provided that administrative courts have jurisdiction over all public law disputes, except those that are legally resolved by other courts. It is emphasized that such a provision, rather than determining jurisdiction by establishing confusion in the CAS of Ukraine due to uncertainty and detail of categories of cases, will avoid situations where courts of different instances simultaneously resolve public disputes or refuse to resolve certain cases due to lack of jurisdiction.

Key words: administrative proceedings, parties to the administrative proceedings, improper party, non-litigation proceedings, plaintiff, defendant, procedural status, co-defendant, procedural co-participation.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сало А. Особливості інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 325–331.

2. Сало А. Б. Роль та місце інституту підсудності у адміністративному судочинстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2018. № 5 (10). С. 22–30.

3. Сало А. Б. Розвиток інституту підсудності у адміністративному судочинстві у ХХ–ХХІ ст. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2019. № 5 (19). С. 14–22.

4. Сало А. Реалізація засад адміністративного судочинства в контексті процесуальної співучасті у адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2, vol. 2. P. 207–213. (Country: Slovakia)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Сало А. Б. Поняття та зміст процесуальної співучасті в адміністративному процесі. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 51–53.

2. Сало А. Б. Особливості підсудності справ в адміністративному судочинстві. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); (у 2-х ч.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 129–130.

3. Сало А. Б. Медіація в адміністративному судочинстві: необхідність та доцільність. *Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів*: матеріали круглого столу (м. Львів, 15 травня 2017 р.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. С. 47–48.

4. Сало А. Б. Правові засади процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві. *Наука та практика сучасної юриспруденції*: матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 10 червня 2017 р.). 2017. С. 197–202.

5. Сало А. Б. Правовий статус співвідповідача в адміністративному судочинстві. *Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 29–30 квітня 2018 р.). Класич. приват. ун-т. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2018. С. 34–37.

6. Сало А. Б. Права сторін в адміністративному судочинстві. *Права людини та національна безпека*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2019 р.); Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка». 2019. Ч. 2. С. 56–58.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	24
1.1 Історіографія процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві	24
1.2 Методологічне підґрунтя формування моделі процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві	47
1.3 Поняття та ознаки сторін як учасників адміністративного судочинства	55
Висновки до розділу 1	85
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СПІВВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ЙОГО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ	87
2.1 Сутність та зміст процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві	87
2.2 Характеристика підстав набуття процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві	118
2.3 Особливості реалізації процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві	151
Висновки до розділу 2	177
РОЗДІЛ 3 ВПЛИВ ОКРЕМИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС СПІВВІДПОВІДАЧА	180
3.1 Підстави визнання сторони неналежною та процесуальні наслідки її заміни	180

3.2 Особливості статусу осіб, що беруть участь у справі, за процесуальної співучасті	198
Висновки до розділу 3	215
ВИСНОВКИ	217
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	222
ДОДАТКИ	247

ВСТУП

Актуальність теми. Процесуальна співучасть – це особливий процесуальний інститут, що виникає з багатосуб’єктних спірних матеріальних правовідносин або однорідних правовідносин, коли в одному і тому ж процесі беруть участь декілька позивачів або відповідачів, права вимоги або обов’язки яких не виключають одне одного. Вказаний інститут спрямований на правильний і своєчасний розгляд справи, встановлення прав і обов’язків сторін; покликаний і здатний, при дотриманні певних умов, на прискорення і спрощення вирішення справи по суті, а також виключення випадків винесення суперечливих рішень за схожими позовами.

Інститут процесуальної співучасті, як одна з форм процесуальної множинності осіб, які беруть участь у судовій справі, широко використовується і застосовується у цивільному та господарському процесах. Участь декількох позивачів та/або відповідачів в одному цивільному та господарському процесі є звичайним врегульованим відповідними процесуальними кодексами явищем. Дещо інша ситуація з адміністративним процесом. Так, у Кодексі адміністративного судочинства (КАС України) не передбачено інституту процесуальної співучасті.

У судовій практиці, не зважаючи на залучення до участі в адміністративних справах декількох позивачів чи відповідачів, не сформовано єдиної позиції щодо функціонування процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві. Так, одні судді вважають, що «нормами КАСУ процесуальна співучасть не передбачена», інші ж вказують, що «доводи про відсутність можливості процесуальної співучасті є помилковими».

Існуючі дослідження інституту процесуальної співучасті – це переважно надбання науки цивільного процесуального права, що не дають вичерпних відповідей стосовно особливостей цього інституту в адміністративному судочинстві. Однак, не варто говорити про відсутність наукових доробок, присвячених цьому явищу в адміністративному судочинстві. У наукових

розробках В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Л. П. Карамзіної, С. В. Ківалова, Д. А. Козачука, Т. О. Коломоєць, А. С. Кохана, В. М. Кравчука, І. В. Топора приділялася певна увага вивченню інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві.

Деякі аспекти вказаних проблем стали предметом дослідження вітчизняних вчених Р. В. Ватаманюка, В. В. Кафарського, К. М. Кобилянського, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Н. А. Литвин, В. К. Матвійчука, А. Ю. Осадчого, О. М. Пасенюка, О. Б. Прокопенка, В. В. Сердюка, В. С. Стефанюка, В. В. Тильчика, В. П. Тимощука та ін.

Теоретичне підґрунтя дослідження склали роботи вітчизняних та зарубіжних учених у галузі адміністративного процесу та адміністративного права, зокрема: Н. В. Александрової, О. В. Анпілогова, М. М. Аракелян, О. А. Банчука, Ю. П. Битяка, В. Т. Білоуса, І. Л. Бородіна, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченка, Т. О. Гуржія, С. В. Ківалова, М. В. Коваліва, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельника, Ю. С. Педька, М. І. Пип'яка, В. Г. Перепелюка, О. П. Рябченко, А. В. Руденко, В. І. Шишкіна, І. В. Шруб та ін., а також роботи фахівців із конституційного права, кримінально-процесуального права, цивільного процесуального права, господарського права інших правових дисциплін.

Натомість необхідно зауважити, що питання процесуальної співучасті до прийняття КАС України, не було предметом детального наукового дослідження, оскільки ні з теоретичної, ні з практичної точки зору застосування норм, які регулюють питання співучасті, особливої складності не становили. Сучасний стан законодавства про процесуальну співучасть, свідчить про неперервний пошук оптимальних шляхів вирішення спорів у публічно-правовій сфері. Однак, сьогодні інститут процесуальної співучасті в адміністративних справах містить багато невирішених питань, які вимагають відповідного аналізу, оскільки почастишали помилки у судовій практиці при визначенні питання залучення співвідповідачів у адміністративному процесі. Отже, комплексного дослідження процесуальної співучасті в адміністративному процесі в Україні

ще не проводилося.

Водночас, аналіз положень норм адміністративного процесуального права дає підстави говорити не про безпосереднє, а опосередковане закріплення інституту співучасті в адміністративному судочинстві. По-перше, «необґрунтоване або штучне об'єднання позовних вимог з метою зміни підсудності справи, або завідомо безпідставне залучення особи як відповідача (співвідповідача) з тією самою метою» п. 4 ч. 2 ст. 45 КАС України; по-друге, «суд має право за клопотанням позивача до ухвалення рішення у справі залучити до участі у ній співвідповідача» ч. 3 ст. 48 КАС України; по-третє, «під час вирішення питання про залучення співвідповідача чи заміну належного відповідача суд враховує, зокрема, чи знав або чи міг знати позивач до подання позову у справі про підставу для залучення такого співвідповідача чи заміну неналежного відповідача» ч. 5 ст. 48 КАС України; по-четверте, «вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання ...» п. 4 ч. 2 ст. 180; по-п'яте, «залучення до участі або вступу у справу третьої особи, заміни позивача, заміни неналежного відповідача, залучення співвідповідача» п. 2 ч. 2 ст. 181; по-шосте, «у зв'язку із заміною неналежного відповідача, заміною позивача, залученням співвідповідача такі особи ...» ч. 3 ст. 181.

Відтак, дослідження правового статусу співвідповідача у адміністративному процесі з наукової позиції дозволить дослідити його позитивні та негативні сторони та обґрунтувати доцільність і можливість законодавчого закріплення в Україні цього інституту в адміністративному судочинстві.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в контексті наукових досліджень відповідно до пункту 3.4.2.5 «Основні наукові напрями та найважливіші проблеми фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук» Національної академії наук України на 2019–2023 роки», «Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки Національної академії

правових наук України та у межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у комплексному аналізі теоретичних і практичних проблем інституту процесуальної співучасті та на основі узагальнення теоретичних положень, наукових поглядів і судової практики сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства у цій царині.

Відповідно до мети сформульовано такі *завдання* дослідження:

- сформулювати підходи до розуміння поняття та сутності інституту процесуальної співучасті в науковій сфері та сфері правозастосування;
- розглянути види процесуальної співучасті в адміністративному процесі;
- охарактеризувати сутність та зміст процесуального статусу співвідповідача в адміністративному процесі;
- визначити підстави набуття процесуального статусу співвідповідача в адміністративному процесі;
- виокремити особливості реалізації процесуального статусу співвідповідача в адміністративному процесі;
- визначити процесуальний статус співвідповідача у адміністративному процесі при розгляді окремих категорій адміністративних справ;
- виявити і розкрити особливості впливу судової практики на удосконалення процесуального статусу співвідповідача в адміністративному процесі;
- розробити науково-практичні рекомендації, враховуючи зарубіжний досвід для вдосконалення інституту співвідповідача в адміністративному процесі.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з вирішенням

публічно-правових спорів, які відбуваються із залученням співвідповідачів в адміністративному процесі.

Предметом дослідження є співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть).

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність філософських (світоглядних), загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, застосування яких здійснюється у межах системного підходу. Методологічною базою дослідження є філософський діалектичний метод, який дозволив визначити принципи формування процесуального статусу сторін адміністративного судочинства у взаємозв'язку з оновленням сутності адміністративної юстиції та завдань, покладених на адміністративні суди (*усі Розділи*). Досягнення окремих завдань дослідження зумовило використання таких методів, як: історико-правовий метод – застосовано при розгляді еволюції нормативно-правового регулювання процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві (*підрозділи 1.1, 1.2*); порівняльно-правовий метод – при зіставленні положень чинного законодавства України, законопроектних норм із відповідними положеннями законодавства зарубіжних країн (*підрозділи 1.3; 2.1, 3.1*), а також при з'ясуванні особливостей процесуального статусу сторін в окремих видах та формах провадження в адміністративних судах (*підрозділи 2.2, 2.3, 3.1*); метод системного аналізу допоміг розглянути процесуальний статус учасників адміністративного судочинства як єдину систему, виявити його вплив на трансформацію інших інститутів адміністративного судочинства (*підрозділи 2.2, 3.2*); догматичний метод дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень щодо набуття, реалізації та припинення статусу сторони адміністративного судочинства (*підрозділи 2.2, 2.3, 3.2*); статистичний метод використано для виявлення недоліків правового забезпечення та застосування у діяльності адміністративних судів норм, що регулюють процесуальний статус сторін (*Розділи 2, 3*); метод моделювання застосовано при формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення норм Кодексу адміністративного

судочинства України *підрозділи 2.2, 3.2*), формально-логічний метод використано для розмежування та формулювання таких термінів як «сторони в адміністративному судочинстві», «учасник адміністративного судочинства», «суб'єкт адміністративного судочинства», «позивач», «відповідач», «особи, наділені владними повноваженнями», а також для розмежування статусу окремих видів сторін в адміністративному судочинстві (*підрозділи 1.3, 2.1, 3.1, 3.2*). Застосовувалися також методи аналізу і синтезу, структурно-функціональний та інші методи, які надали змогу комплексно дослідити проблемні аспекти забезпечення та реалізації процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві в контексті процесуальної співучасті (*підрозділи 1.3, Розділи 2, 3*).

Нормативним підґрунтям роботи є Конституція України, КАС України, чинні законодавчі та нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері відправлення адміністративного судочинства, відомчі нормативно-правові акти, якими визначено правовий статус окремих груп учасників адміністративного судочинства, а також міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною.

Емпіричну базу дослідження становлять: аналітичні матеріали і огляди щодо стану здійснення адміністративного судочинства; судова практика; результати авторського анкетування суддів адміністративних судів та судів загальної юрисдикції Рівненської, Львівської, Київської, Житомирської, Хмельницької та Івано-Франківської областей (77 респондентів).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що за характером розглянутих питань, дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічних досліджень, присвячених теоретико-правовим аспектам формування наукового уявлення про співвідповідача в адміністративному процесі (процесуальну співучасть) та практичної реалізації процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, визначених з урахуванням розширення сфери юрисдикції адміністративних судів. За результатами здійсненого дослідження

сформульовано низку нових наукових положень і висновків, до яких належать:

уперше:

– запропоновано процесуальну співучасть в адміністративному процесі розуміти як участь на стороні відповідача або позивача (або обох одночасно) декількох осіб (фізичних, юридичних), які є суб'єктами спірних правовідносин, наділених самостійним характером у процесі, права, обов'язки та вимоги яких не виключають один одного. Доведено необхідність внесення до КАС України визначення таких термінів «співвідповідач», «співпозивач», «процесуальна співучасть», «форми процесуальної співучасті»;

– обґрунтовано доцільність законодавчого закріплення переліку підстав залучення судом особи як співвідповідача в адміністративній справі, зокрема підставою обов'язкової участі у справі іншої особи як співвідповідача є неможливість розгляду публічно-правового спору без участі такої особи. При цьому суд зобов'язаний винести мотивовану ухвалу і в разі залучення особи співвідповідачем, і в разі відмови такого залучення;

– визначено, що ознакою, яка дозволяє відмежовувати процесуальну співучасть від інституту третіх осіб та від одночасної участі в адміністративному процесі належної і неналежної сторін є відсутність протиріччя між співучасниками, сумісність їх вимог чи заперечень;

– доведено, що при процесуальній співучасті, предметом публічно-правового спору є спільні права і (або) обов'язки декількох позивачів або декількох відповідачів; права або обов'язки декількох суб'єктів публічно-правових відносин (позивачів або відповідачів) мають одне й теж підґрунтя; предметом публічно-правового спору виступають однорідні права або обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин;

удосконалено:

– поняття «сторони публічно-правового спору» через уточнене визначення таких сторін, шляхом урахування особливостей провадження за позовом суб'єкта владних повноважень та непозовних проваджень: сторони публічно-правового спору – це головні обов'язкові первинні учасники

провадження, які беруть участь у справі від свого імені з метою захисту або забезпечення реалізації власних прав, свобод, інтересів або повноважень;

– теоретичні підходи щодо змісту процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, як комплексу наданих законом можливостей реалізації процесуальних прав та обов'язків, які формуються з урахуванням виду та форми судового провадження, а також правового статусу сторони публічно-правового спору;

– способи забезпечення процесуальних прав сторін при розгляді справи у письмовому провадженні шляхом надання судді можливості змінити форму розгляду справи у разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд дійде висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі;

набули подальшого розвитку:

– поділ процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві на види за такими критеріями: за формою (процесуально-правовий критерій); за ступенем обов'язковості (матеріально-правовий критерій);

– історичний розвиток процесуальної співучасті, визначення етапів її розвитку та формування процесуального статусу сторін в адміністративному процесі. Виокремлено три періоди теоретичного опрацювання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства: 1) формування статусу учасників класичного змагального судового процесу, побудованого на засадах абсолютної рівності перед судом; 2) обґрунтування особливостей процесуального статусу сторін – учасників публічно-правових спорів і у судовому процесі, і в позасудових провадженнях; 3) конструювання особливого процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на основі поєднання принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин справи;

– характеристика підстав набуття процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві. Констатовано, що відповідач або особа, до якої звернено вимогу, набуває процесуального статусу сторони незалежно від

власного бажання, і єдиною умовою для цього є наявність рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі;

- аналіз підстав визнання сторони неналежною та процесуальні наслідки її заміни;

- формування методологічного підґрунтя дослідження процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві на основі діалектичного методу у його взаємозв'язку з іншими державно-правовими явищами, зокрема, реформуванням системи правосуддя та переглядом засад публічного управління.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань удосконалення правового регулювання прав і обов'язків сторін в адміністративному судочинстві;

- *правотворчості* – для удосконалення норм адміністративного процесуального законодавства з метою забезпечення відповідності процесуального статусу сторін особливостям здійснення провадження щодо окремих категорій справ адміністративної юрисдикції;

- *правозастосовній діяльності* – для покращення практичної діяльності органів судової влади у сфері процесуальної співучасті;

- *навчальному процесі* – у ході викладання дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Особливості адміністративного судочинства в окремих категоріях адміністративних справ» у закладах вищої освіти, які готують юристів (*Довідка Національного Університету «Львівська політехніка» про використання в навчальному процесі результатів дисертаційного дослідження Сала А.Б. від 24.09.2020 № 67-01-1474*).

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції сформульовані й обґрунтовані здобувачем самостійно. Використані, як теоретична основа, праці

інших авторів зазначені в посиланнях на них.

Апробація результатів дослідження. Основні положення і результати дисертаційного дослідження оприлюднено у доповідях на 6 науково-практичних заходах, а саме на 2 засіданнях круглих столів, 2 науково-практичних конференціях, 1 всеукраїнській науково-практичній конференції та 1 міжнародній науково-практичній конференції: науково-практичний круглий стіл *«Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку»* (м. Львів, 29 лютого 2016 р.); науково-практична конференція *«Тенденції розвитку адміністративного права в Україні»* (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); круглий стіл *«Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів»* (м. Львів, 15 травня 2017 р.); науково-практична конференція *«Наука та практика сучасної юриспруденції»* (м. Харків, 10 червня 2017 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція *«Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті»* (м. Запоріжжя, 29–30 квітня 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція *«Права людини та національна безпека»* (м. Львів, 10 грудня 2019 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення в 10 публікаціях з них 3 статті у наукових фахових виданнях України, 1 стаття в науковому періодичному виданні іноземної держави, а також 6 тез доповідей на конференціях й інших науково-практичних заходах.

Структура та обсяг дисертації зумовлені метою та завданнями дослідження і включають анотацію, вступ, три розділи, які включають вісім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Загальний обсяг дисертації становить 248 сторінок, з них основного тексту – 208. Список використаних джерел налічує 256 найменувань, додатки на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

1.1 Історіографія процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві

Демократизація суспільних і державотворницьких процесів в Україні забезпечили запровадження та реальне функціонування механізмів захисту прав свобод та інтересів людини, одним із яких є адміністративна юстиція. Виокремлення публічно-правових спорів як самостійного напрямку реалізації судової юрисдикції та формування адаптованого для їх розгляду виду судового провадження стало одним із найважливіших кроків у розбудові України як правової соціальної держави. Водночас, запровадження інституту адміністративної юстиції в Україні, прийняття КАС України обумовили необхідність перегляду поняття та змісту науки адміністративного процесуального права, обґрунтування його фундаментальних понять та категорій. Зокрема, науковому аналізу має бути піддано правові засади інституту сторін в адміністративному судочинстві.

Безперечно, проблематика статусу сторін змагального судового процесу, зокрема, адміністративного, була предметом наукових пошуків у працях таких вчених-юристів, як В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, В.М. Бевзенко, О.М. Бандурка, Ю.В. Георгієвський, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, О.М. Пасенюк, В.Г. Перепелюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, але у більшості з них вивчалися окремі аспекти участі осіб при розгляді і вирішенні адміністративними судами справ адміністративної юрисдикції та правового

регулювання процесуальної діяльності суб'єктів адміністративного судочинства взагалі. Зважаючи на важливість належного оформлення процесуального статусу сторін як основних учасників адміністративного процесу, а також врахування особливостей суб'єктного складу публічно-правового спору, що є предметом розгляду та вирішення адміністративним судом, все більше вчених-адміністративістів – представників процесуальної науки звертають увагу на цей інститут. Серед праць останніх п'яти років вийшла низка монографічних досліджень, присвячених особливостям участі в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень, позивачів, відповідачів із конкретизацією їх до процесуального статусу.

Систематизація спеціальної наукової літератури різних періодів та з різних галузей права та процесу (адміністративного, цивільного права, адміністративного, цивільного, господарського та кримінального процесів а також теорії держави та права) дозволила прослідкувати зміни теоретичного обґрунтування статусу суб'єктів судового процесу та їх конкретизацію стосовно виду судочинства та процесуальної ролі.

До першої групи увійшли дослідження науковців – представників загальної теорії права та окремих галузей, які вивчали суб'єктів права. Узагальнені висновки дали можливість екстраполювати окремі положення на визначення суб'єктів адміністративного судочинства, виявити можливі напрямки уточнення статусу суб'єктів адміністративного судочинства з урахуванням специфіки останнього.

Отже, більшість теоретиків права розглядають суб'єктів відповідної галузі права як учасників суспільних відносин, що мають суб'єктивні права та виконують юридичні обов'язки, встановлені відповідними галузевими правовими нормами [16, 23, 64, 204, 217]. Більшість науковців вважає, що категорія «суб'єкт права» може вивчатися лише у контексті правовідносин, які ним породжені, і в межах, в яких він існує.

У свою чергу, примат суб'єкта права над правовідносинами доводили П. Лабанд, Г. Рюмелін, М.Л. Дювернуа. Щодо суб'єктів цивільного права таку

позицію обстоював І.М. П'ятилетов [191, с. 12]. У російській дореволюційній та радянській юридичній літературі було обгрунтовано й інша точка зору – про доцільність ототожнення суб'єкта права із учасником (суб'єктом) правовідносин [27, с. 8]. Слід зазначити, що практика судочинства зумовлює нові підходи до розуміння цих категорій, оскільки завданням адміністративної юстиції є повне і всебічне дослідження обставин, яке потім лягає в основу кожного судового рішення в адміністративних справах. Відтак, це вимагає ґрунтовного аналізу зазначених наукових положень.

Для розуміння змісту загального терміна «особа» слід звернутися до юридичного надбання з теорії права. Г.Ф. Пухта, аргументуючи тезу, щодо того, що поняття «особа» засновано на абстракції, указував на охоплення цим поняттям якості людини як суб'єкта волі [169, с. 52]. О. Гірке зазначав, що особа як правове поняття з'являється за допомогою здійснюваної правосвідомістю абстракції шляхом виокремлення однієї частки дійсного [27, с. 76]. При цьому зазначена юридична абстракція виражає можливість (спроможність) участі правового суб'єкта у правовідносинах.

С.І. Архіпов, спираючись на наукові праці О.С. Іоффе, Л. Мішу, Р. Салейля, Ф. Регельсбергера, М.Л. Дювернуа, І.О. Покровського та ін., систематизував тривалу історію формування абстрактного розуміння суб'єкта права. Так, Л. Мішу та Р. Салейль, обґрунтовували реальність юридичних осіб не у фізичному чи біологічному розумінні, а в соціально-правовому. І.М. П'ятилетов указував на те, що поняття «суб'єкт права» є певною мірою технічним, умовним і застосовуваним до юридичних осіб [191, с. 8]. Є. Трубецької зазначав, що оскільки юридичні відносини є ідеальними відносинами між людьми, тому і суб'єктами правовідносин можуть бути особи ідеальні, яких не можна бачити [140, с. 237]. Узагальнюючи ці та інші точки зору про юридичну абстракцію «особа», С.І. Архіпов підкреслював, що суб'єкт права перебуває в особливій соціально-правовій реальності, відмінній від фізичної і є частиною цієї реальності, він – не фікція, а поняття, яке містить у собі значимі для права властивості, ознаки, якості індивідів. На відміну від

поняття «фікція», яке не засноване на дійсності, на реальних предметах, властивостях, відносинах, поняття «суб'єкт права» формується внаслідок абстракції як узагальнюючого образу реальності, що може бути застосований рівною мірою і до держави, і до комерційної чи некомерційної організації, і до індивіда [23, с. 75].

Екстраполюючи цей теоретичний висновок на категорію «суб'єкт адміністративного судочинства», важливо акцентувати увагу на тому, що суб'єктом адміністративного судочинства є особа, яка ініціює, породжує адміністративні процесуальні правовідносини або потенційно здатна виявити ініціативу з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами та в межах яких вона є потенційним чи реальним їх учасником.

Застосування такого підходу до визначення змісту категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» дозволяє стверджувати, що нею охоплюються ознаки, властивості індивідів – фізичних чи юридичних осіб, значимих для адміністративного процесуального права, норми якого регулюють відносини у сфері відправлення правосуддя адміністративними судами. Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» є узагальнюючою і має відношення щодо фізичної чи юридичної особи, яка може брати і бере участь в адміністративному судочинстві.

В юридичній літературі наголошують також на необхідності розмежування понять «суб'єкти процесу» та «учасники процесу» [12, с. 86]. Як правило, під терміном «суб'єкти процесу» розуміють усіх без виключення осіб, що беруть участь у процесі, включаючи лідируючого суб'єкта, який саме здійснює розгляд справи, визначає її хід та приймає остаточне рішення по справі. При здійсненні адміністративного судочинства таким лідируючим суб'єктом є адміністративний суд. Що ж стосується терміна «учасники процесу», то він є значно вужчим і охоплює тих осіб, які вступають в адміністративний процес для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Безумовно, цих осіб наділено усіма необхідними

правами для впливу на хід процесу, але вирішальна роль належить лідируючим суб'єктам процесу [12, с. 86].

Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкта адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатного реалізовувати надані права щодо процесуальної діяльності і виконувати покладені обов'язки. Учасником адміністративного процесу учена пропонує вважати реально існуючого індивіда адміністративного процесу [128, с. 175].

Конкретизуючи наведений підхід з точки зору адміністративного процесу як діяльності адміністративного суду щодо розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції, О.В. Бачун пропонує загальне визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» як особи (фізичної чи юридичної) – носія (потенційного або реального) прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства та його завершення [30, с. 40].

Спробу класифікації суб'єктів адміністративного права було зроблено ще в 50-х рр. минулого століття Ц.А. Ямпольською, яка виокремила такі групи: а) органи держави та їх агенти, б) громадські організації та їх органи; в) громадяни [256, с. 10]. Більш спрощений підхід, який ґрунтувався на кількісному критерії, відстоювала О.М. Якуба, яка виокремлювала дві групи суб'єктів адміністративного права: а) особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці); б) організації (державні, громадські, у тому числі внутрішні частини апарату органів державного управління, а також підприємства, установи) [254, с. 35].

Зростання уваги вчених-адміністративістів до зазначеної проблеми зумовило обґрунтування ряду нових суджень, серед яких значний інтерес являє собою позиція Д.Н. Бахраха, який виокремлює дві групи суб'єктів

адміністративного права: а) індивідуальні; б) колективні. До перших належать громадяни, до других – організовані, відокремлені, самокеровані групи людей, наділені правами виступати у відносинах з іншими суб'єктами персоніфіковано, як єдине ціле. При цьому залежно від ступеня організаційної самостійності, цілей і обов'язків, а також з урахуванням правового становища виокремлюються: 1) організації, 2) структурні підрозділи організацій, 3) трудові та інші колективи організацій та їх структурні підрозділи; 4) складні організації. З урахуванням таких критеріїв, як форма власності та приналежність до певної системи, можна говорити про державні, громадські, релігійні та інші (орендні, акціонерні, іноземні та ін.) організації [28, с. 20-22].

Окремі вчені до суб'єктів адміністративного права відносять державу [192, с. 21]. Варто підкреслити, що у правовій науці із цього питання склалися різні думки: одні автори вважають, що держава, будучи суб'єктом права, самостійної безпосередньої участі у правовідносинах не бере, а може брати в ній участь виключно через спеціально уповноважений орган [141, с. 84]. Інші вважають, що хоча держава і виступає у правовідносинах через свої органи, але слід враховувати природу інтересу, який реалізується у межах участі відповідного органу у правовідносинах: власне інтерес органу, або інтерес держави. У зв'язку із цим держава і органи державної влади, хоча і мають взаємообумовлюючий зв'язок, але мають бути диференційованими як суб'єкти правовідносин. Відтак, обґрунтовується теза, що держава є суб'єктом права, коли її органи виступають не від свого імені, а від імені держави як такої [148, с. 102].

Наведені вище точки зору було висловлено стосовно суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин. Але, враховуючи ту обставину, що процесуальні правовідносини виникають із приводу та у зв'язку з матеріальними правовідносинами, похідні від них, зазначені теоретичні положення є цілком застосовними для встановлення кола суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин [25, с. 54]. Водночас, складність у визначенні статусу суб'єктів адміністративного процесу зумовлена

трансформацією самого адміністративного процесу під впливом запровадження адміністративного судочинства. Наявні дослідження у теорії адміністративного процесу мають враховуватися при визначенні статусу сторін з урахуванням специфіки конструкції адміністративно-процесуальних правовідносин та сфери їх реалізації. Тому, поширені в адміністративній процесуальній літературі класифікації суб'єктів правовідносин залежать від того, що вкладається автором у зміст адміністративного процесу. Наприклад, С.М. Махіна зазначає, що в управлінському процесі беруть участь три групи суб'єктів: перша група – суб'єкти, наділені власними повноваженнями (сторона, яка управляє) – Президент України, вищі посадові особи, вищі органи виконавчої влади; друга група – суб'єкти, на яких поширюється владний вплив (керована сторона) – фізичні та юридичні особи, які не наділені владними повноваженнями у сфері управління; третя група – суб'єкти, які одночасно володіють владними повноваженнями та перебувають під управлінським впливом (посадові особи, державні та муніципальні службовці, структурні підрозділи органів державної влади та ін.) [141, с. 57].

Суб'єктний склад адміністративного процесу як форми примусового впливу, як зазначає Н.Г. Саліщева, може бути розподілений на дві групи. До першої групи мають належати суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтереси та суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами. До другої групи мають належати лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції у чужому інтересі, з метою законного та обґрунтованого рішення у справі, яка розглядається [196, с.80].

Російський класик широкого тлумачення адміністративного процесу В.Д. Сорокін поділяє суб'єктів адміністративного процесу на: а) індивідуальні – громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства; б) колективні – органи виконавчої влади, підприємства, установи, громадські об'єднання, державні та муніципальні службовці [209, с. 241].

Друга група досліджень сформована представниками процесуальної

науки, змістовним ядром якої стало вивчення учасників судового процесу, зокрема адміністративного, визначення специфіки суб'єктів адміністративного судочинства.

М.М. Тищенко визначає учасників процесу як громадян, інших осіб, колективи громадян та організації в особі їх представників, які наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяє їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу [222, с. 104].

Організаторів (лідуючих суб'єктів) автор визначає як суб'єктів адміністративного процесу, які діють з метою ведення процесу і здатні на державно-владній основі самостійно приймати рішення у справі. Автор наголошує, що група організаторів (лідуючих суб'єктів) неоднорідна. Істотне значення має відношення того чи іншого органу (посадової особи) до правозастосування, тобто до вирішення справи. Орган (посадова особа), що вирішує справу, лідирує не тільки на стадії вирішення справи, він має достатньо процесуальних можливостей, щоб забезпечити провадження і на інших стадіях.

Диференціація лідируючих суб'єктів знайшла своє відображення у працях В.Г. Перепелюка, який виходячи із наявності повноважень щодо забезпечення процесуального контролю, санкціонування процесуальних дій, що проводяться іншими лідируючими суб'єктами, забезпечення виконання рішення, пропонує виокремлювати особливу групу лідируючих суб'єктів – провідів [169, с. 96]. Вчений підкреслює наявний зв'язок між провідом та іншими лідируючими суб'єктами. Так, у юрисдикційних справах лідируючі суб'єкти наділені більшою свободою у примусовій реалізації владних повноважень щодо зацікавлених осіб. В інших провадженнях лідируючі суб'єкти звертаються до проводу за санкціонуванням владного впливу, що дозволяє зробити висновок про наближення їх процесуального статусу до статусу зацікавлених осіб [169,

с. 104].

Наведена градація лідируючих суб'єктів адміністративного процесу, специфічне розуміння їхньої ролі у здійсненні провадження приводить автора до висновку про доцільність віднесення усіх лідируючих суб'єктів до складу учасників, оскільки реалізація примусових процесуальних дій у переважній більшості випадків здійснюється із санкції проводу. Тому суб'єктів провадження вчений пропонує поділити на провід та учасників, а останніх – на лідируючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, які сприяють розгляду справи [169, с. 105].

Формування адміністративного судового процесу під впливом цивільного процесу зумовило можливість використання окремих положень цивілістики щодо ролі і статусу суб'єктів адміністративного процесу. Так, М.М. Тищенко вважає, що основним критерієм поділу учасників адміністративного процесу на групи є спеціальна мета їхнього вступу в процес – для захисту своїх прав чи прав інших осіб [221, с. 6]. Слід відзначити, що у більшості загальнотеоретичних досліджень з юридичного процесу сприйнята позиція, що організатори (лідируючі суб'єкти) процесу завжди забезпечують реалізацію «чужого інтересу», тобто інтересу суб'єктів основного реалізованого відношення. Відповідно, первісно суб'єкти юридичного процесу поділяються на організаторів (лідируючих суб'єктів) та учасників процесу [64, с. 29]. Відмінності правового статусу цих груп суб'єктів полягають у відповідно наявності чи відсутності владних повноважень.

М.М. Тищенко визначає учасників процесу як громадян, інших осіб, колективи громадян та організації в особі їхніх представників, що наділені правами і несуть певні обов'язки, що дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ з метою захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, що представляються ними, колективів громадян чи організацій, а також сприяти здійсненню адміністративного процесу [222, с. 96].

У продовження тези щодо віднесення осіб до кола учасників

адміністративного процесу осіб, які наділено відповідними процесуальними правами і обов'язками, В.К. Колпаков пропонує виокремлювати п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу:

- 1) громадяни;
- 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату;
- 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність;
- 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками;
- 5) інші державні органи та їх посадові особи [107, с. 151].

Громадяни як суб'єкти адміністративного процесу потребують особливої уваги зважаючи на те, що вони, по-перше, є носіями прав і обов'язків (у тому числі й адміністративно-процесуальних) у будь-якій галузі публічно-управлінської сфери (господарській, соціально-культурній, адміністративній, політичній). По-друге, специфіка загальноправового статусу громадян зумовлює обов'язок усіх інших суб'єктів адміністративного процесу забезпечувати додержання їхніх (громадян) прав. По-третє, на відміну від інших суб'єктів, громадяни не є компетентними вирішувати адміністративні справи (якщо не наділені спеціальними повноваженнями, але в такому разі вони належать до іншої категорії суб'єктів). По-четверте, громадяни не можуть вступати в адміністративно-процесуальні відносини безпосередньо один з одним [222, с. 48].

Враховуючи розвиток адміністративно-процесуального законодавства та теоретичні дослідження вчених-адміністративістів, О.В. Кузьменко пропонує таку систему суб'єктів адміністративного процесу:

- 1) громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства;
- 2) державні органи, підприємства та установи;
- 3) громадські об'єднання та інші недержавні організації, підприємства та установи;

- 4) державні службовці;
- 5) службовці громадських об'єднань та інших недержавних формувань [126, с. 85].

Водночас, варто врахувати те, що питання суб'єктів адміністративного процесу названими вченими розглядалося як загальна процесуальна категорія без поглиблення особливостей статусу окремих їх груп в залежності від функцій в процесі та процесуальної ролі. Прикладом такої узагальненої характеристики суб'єктів адміністративного судочинства є дисертаційне дослідження О.М. Андруневич, яка зосередилася на характеристиці окремих груп часників адміністративного процесу, базуючись виключно на їх до процесуальному статусі. Зокрема, автором було розглянуто правовий статус громадян, іноземців, органів державної влади та місцевого самоврядування. Цікавими з точки зору нашого дослідження є висновки авторки щодо розуміння сутності та змісту адміністративно-правового статусу громадянина України. В роботі відзначено, що адміністративно-правового статусу громадянина України є галузевим різновидом правового статусу громадянина та представляє собою юридично закріплене нормами адміністративного права становище громадянина України в суспільстві та державі. До обов'язкових елементів адміністративно-правового статусу громадянина України авторка зараховує: 1) права, свободи та законні інтереси; 2) обов'язки; 3) гарантії реалізації. Конкретизація статусу громадянина як суб'єкта адміністративного судочинства в роботі відображена лише тезою, що невід'ємною частиною адміністративно-правового статусу громадянина є статус, визначений Главою 4 КАС України, відповідно до якого громадяни України можуть виступати в адміністративному процесі як сторона, третя особа чи їх представник [18, с. 44, 48, 187].

Проблематика суб'єктів адміністративного процесу на дисертаційному рівні розглядалась і О.В. Бачуном, який довів, що суб'єктів адміністративного судочинства слід розглядати як інститут адміністративно-процесуального права на підставі його відповідності усім ознакам інституту права. При цьому, суб'єктом адміністративного судочинства визначено особу, яка відповідно до

закону набуває права та обов'язки у адміністративних процесуальних відносинах, залучається до відправлення правосуддя, з наданням процесуальних можливостей досягнення правового результату. Крім того, автор виходить із того, що категорія «учасник адміністративного судочинства» є складовою категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» і охоплюється нею [30, с. 42-43; 31, с. 83-84].

Цікавими є висновки О.В. Бачуна щодо додаткових критеріїв класифікації суб'єктів адміністративного судочинства за: а) характером участі у адміністративному судочинстві (потенційні та реальні суб'єкти); б) спрямованістю процесуальних повноважень (безпосередні суб'єкти та залучені учасники) [31, с. 142].

Одним із важливих питань для з'ясування статусу суб'єктів адміністративного процесу є визначення категорії адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Слід відзначити, що у науці не існує єдиного розуміння поняття «правосуб'єктність». Традиційно її зміст розкривається через установлення складових частин цієї категорії і більшість сучасних дослідників розмежовують поняття «правоздатність», «дієздатність» та «правосуб'єктність». Крім того, часто до складу категорії «правосуб'єктності» зараховується і деліктоздатність [103, с. 37]. Такий підхід варто визнати правильним, оскільки правосуб'єктність сама по собі не пояснює певного правового явища, яке не має власного визначення. Це – узагальнюючий термін, який використовується для найменування сукупності чітко визначених елементів, що характеризують суб'єкта права [204, с. 167]. Кожен з елементів правосуб'єктності має самостійне призначення і може стати предметом самостійного вивчення. Саме тому визначити поняття «правосуб'єктність» стає можливим з урахуванням складових частин цієї категорії та визначення змісту.

Досліджуючи правосуб'єктність як узагальнююче поняття у механізмі правового регулювання, С.С. Алексєєв звертає увагу на її конкретизуючу роль. На його думку, вона є засобом фіксування (закріплення) кола суб'єктів – осіб, які мають здатність бути носіями суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, і

являє собою першу сходинку у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя. При цьому, правосуб'єктність є особливим суб'єктивним правом, яке входить до складу загальних правовідносин. Автор підкреслює, що суб'єктивні права за сутністю є, нічим іншим, як юридичними можливостями [15, с. 380-381].

Ученим також пропонується відокремлювати загальну, галузеву та спеціальну правосуб'єктність: загальна правосуб'єктність характеризує здатність особи у межах певної політичної та правової системи бути суб'єктом права; галузеву правосуб'єктність визначає галузь законодавства, яка діє стосовно особи і, таким чином, конкретизує коло правовідносин, у яких особа може брати участь. Відтак, галузева правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником правовідносин у межах певної галузі права; спеціальна правосуб'єктність визначає здатність особи бути учасником лише певного кола правовідносин у межах даної галузі права [15, с. 383-386].

Існування адміністративної правосуб'єктності як спеціальної (галузевої) не викликає у науковців жодних сумнівів, проте вони по-різному її трактують. Наприклад, В.К. Колпаков зазначає, що потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління формує адміністративно-правовий статус суб'єкта і є складовими адміністративної правосуб'єктності [106, с. 97].

Поняття адміністративної правосуб'єктності, на думку В.Б. Авер'янова, містить два елементи: 1) здатність мати суб'єктивні права і обов'язки – адміністративна правоздатність; 2) здатність реалізовувати надані права і обов'язки – адміністративна дієздатність [10, с. 186]. Не заперечуючи проти такого підходу, М.В. Костів доводить необхідність включити до складу адміністративної правосуб'єктності також права й обов'язки [117, с. 54-55].

Виходячи із наведених визначень можна зробити висновок, що адміністративна правосуб'єктність традиційно розглядається прихильниками

адміністративного права як потенційна здатність мати суб'єктивні права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність) та можливість реалізовувати наявні права та обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність).

У контексті адміністративного процесу В.І. Бутенко відзначає, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність закріплює правове становище адміністративного суду, учасників судового адміністративного процесу і знаходить своє відтворення у процесуальному статусі. Разом із тим, вона містить у собі і передумови набуття такого статусу [47, с. 50]. З урахуванням цього, вчений пропонує до складу адміністративної процесуальної правосуб'єктності віднести адміністративну процесуальну правоздатність, адміністративну процесуальну дієздатність, адміністративні процесуальні права та адміністративні процесуальні обов'язки [47, с. 49].

Більш детально питання адміністративної процесуальної правосуб'єктності було вивчено у працях І.І. Діткевича, який дійшов висновку, що єдиної адміністративної процесуальної правосуб'єктності для всіх учасників адміністративного процесу не існує, оскільки кожному із цих суб'єктів притаманний комплекс чітко визначених процесуальних прав та обов'язків [80, с. 136].

Зважаючи на те, що у змагальному судовому процесі сторони становлять особливу групу, цьому питанню присвячено окремі дослідження фахівців різних видів судочинства, в тому числі й адміністративного. Серед них можна виокремити праці, присвячені визначенню сторін взагалі, процесуальному статусу та правосуб'єктності позивача, а також процесуальному статусу та правосуб'єктності відповідача в адміністративному судочинстві.

У цивільному процесі після порушення справи у суді особи набувають статусу суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин і залучаються до сфери регулювання цивільного процесуального права. Учасники матеріальних правовідносин набувають нового статусу – позивача або відповідача. При цьому у справах позовного провадження сторонами визнаються лише позивач і

відповідач, інші особи, які беруть участь на тій чи іншій стороні, можуть бути за певних умов прирівняними до статусу сторін, але в жодному разі не визнаються самостійними учасниками процесу [189, с. 66].

Позивач – це особа, суб'єктивні матеріальні права чи охоронювані законом інтереси якої порушено або оспорюють ся, і в силу цього потребують захисту. Позивач є активною стороною у цивільному процесі, оскільки саме він порушує справу з метою захисту своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Відповідач – це особа, яка притягується до відповіді у зв'язку із заявою позивача про те, що порушено або оспорюються його суб'єктивні права або охоронювані законом інтереси. Відповідач розглядається як пасивна сторона у цивільному процесі.

Відтак, в теорії цивільного процесуального права сторони завжди розглядаються як суб'єкти спірного матеріального правовідношення. Система суб'єктів цивільного процесу та їх процесуальний статус як однієї із сторін визначаються специфікою їх правового статусу в матеріальних правовідносинах.

Представником наведеної позиції є В.В. Ярков, але, він обстоює тезу, що наявність сторін як учасників процесу є характерним не тільки для позовного провадження, але й для провадження у справах, що виникають із публічних правовідносин, і для окремих категорій справ окремого провадження. Вчений наголошував, що хоча вони іменуються не позивачем і відповідачем, однак фактично їх правове становище в цивільному процесі визначається (за невеликим винятком) тими ж правами і обов'язками, що і сторін позовного провадження [67, с. 70-72].

На думку Л.П. Дегтярьова, позивачем є особа, на захист суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів якої порушено цивільну справу, незалежно від того, хто саме звернувся до суду (сама особа, чиї права та охоронювані законом інтереси потребують захисту, чи особа, яка має право виступати на захист чужих інтересів). В будь-якому випадку, позивачем є особа, в інтересах якої пред'явлено позов. Особа, яка притягується судом до

відповіді за заявленою позивачем вимогою, набуває статусу відповідача. Важливою особливістю статусу сторін в цивільному процесі є те, що сторонами учасники конкретного спору стають з моменту порушення цивільної справи судом, хоча приналежність позивачеві певного права та його оспорювання особою, зазначеною як відповідач, у цей момент лише передбачаються [68, с. 23].

Таким чином, сторонами в цивільному процесі є особи, чий спір про суб'єктивне право або охоронюваний законом інтерес суд повинен розглянути і вирішити.

На думку Т. Цюри, сторони у позовному провадженні є суб'єктами спірних матеріальних правовідносин, які мають різну юридичну заінтересованість у результатах розгляду справи [240, с. 103]. Питання природи юридичного інтересу сторін досліджувалося багатьма вченими-процесуалістами, які відзначали доцільність виокремлення його матеріально-правової і процесуальної складової [65, 66, 237, 241, 248]. Матеріально-правовий інтерес позивача виражається в одержанні блага, яке принесе йому рішення суду про задоволення позову. Процесуальний інтерес позивача, опосередкований наявністю матеріального інтересу, який спонукає його до процесуальних дій, спрямованих на досягнення процесуальної мети, – винесення судом рішення про задоволення позову [242, с. 20]. Матеріально-правовий інтерес відповідача полягає у встановленні судовим рішенням або ухвалою відсутності в нього будь-яких правових обов'язків перед позивачем, а процесуальний – у діяльності, спрямованій на доведення заперечень проти позову або у створенні можливих перешкод для винесення судом рішення про задоволення позову і покладення на нього відповідних обов'язків [242, с. 37]. Підтверджує цей висновок наявність численних фактичних зловживань процесуальними правами з боку відповідачів, які намагаються затягувати розгляд справи, не з'являються до суду, користуються іншими процесуальними можливостями для затримання розгляду справи та винесення судового рішення тощо [252, с. 86]. Найвиразніше про це свідчить наявність норми ЦПК України,

яка передбачає розшук відповідача (ст. 132 ЦПК), відтак, якщо відповідач не зацікавлений у постановленні судового рішення він отримує можливості для його затягування. Звернувшись до аналізу судової практики, можна побачити, що розгляд цивільних справ може затягуватись на кілька років.

Отже, позивач і відповідач мають протилежні матеріально-правові та процесуальні інтереси, які, переважно, взаємовиключають один одного, але при цьому сторони зобов'язані, відповідно до ст. 44 ЦПК України, добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами. Саме тому процедура розгляду цивільної справи має бути надійною гарантією забезпечення прав усіх осіб, які беруть участь у цивільній справі [240, с. 105].

Більш конкретно питання щодо правового положення сторін були проаналізовані на монографічному та дисертаційному рівні. Так, М.М. Васильченко у монографії «Процесуальне положення відповідача у цивільному процесі» [49] здійснив аналіз питань щодо правового статусу сторін, юридичного інтересу особи, до якої пред'явлено позов, процесуальної правоздатності відповідача, процесуального положення відповідача при процесуальній співучасті, належних відповідачів у окремих категоріях справ. К.В. Гусаров у дисертації «Проблеми цивільної процесуальної правосуб'єктності» [75] звернув увагу на поняття та реалізацію цивільної процесуальної правосуб'єктності, зокрема, цивільної процесуальної правосуб'єктності сторін, третіх осіб, органів державного управління. О.М. Балашов у дисертаційному дослідженні «Процесуальні права та обов'язки сторін при розгляді цивільних справ у суді першої інстанції» [24] дослідив проблеми визначення поняття сторін у цивільному процесі, поняття і види суб'єктивних цивільних процесуальних прав і суб'єктивних цивільних процесуальних обов'язків. Є.О. Трещева у монографії «Суб'єкти арбітражного процесу. Частина I: Загальні теоретичні питання поняття і класифікації суб'єктів» [227] звернула увагу на поняття і структуру процесуальних правовідносин, суб'єктний склад процесуальних відносин на різних стадіях процесу, процесуальну діяльність суб'єктів указаних відносин, класифікацію

осіб, які беруть участь у справі, залежно від матеріальної та процесуальної заінтересованості, детально розкриваючи правовий статус осіб, які беруть участь у справі: їх поняття, ознаки і склад, правоздатність та дієздатність. У другій частині свого монографічного дослідження [228] нею розглянуто поняття, ознаки сторін в позовному провадженні, співучасть, заміну сторони в процесі, права та обов'язки сторін у позовному провадженні, реалізацію розпорядчих прав позивача і відповідача, право сторін на укладення мирової угоди, поняття і права, обов'язки сторін у провадженні, що виникає з адміністративних та інших публічних правовідносин, проблеми співучасті у справах публічного характеру, участь третіх осіб, прокурора, органів державної влади, місцевого самоврядування, інших органів у справах, що виникають з адміністративних та інших публічних правовідносин.

Вважає за можливе застосування напрацювань указаних вчених щодо адміністративного судочинства О.В. Кузьменко, яка зазначає, що сторони мають юридичний інтерес у результаті вирішення справи і цей інтерес має особистий як матеріальний, так і процесуальний характер [127, с. 79]. Можливість перенесення висновків щодо значення юридичного інтересу для визначення процесуального статусу сторін в адміністративному процесі підтверджується загальними положеннями, виробленими теоретиками права, які визнають законний інтерес складовою (елементом) правового статусу, поряд із статусними правами та обов'язками [204, с. 569]. Законним інтересом з точки зору теорії права визначено різновид дозволів, що закріплені в об'єктивному праві або впливають із його змісту та відображаються у можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а в ряді випадків звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [217, с. 532].

В процесі обговорення статусу сторін адміністративного процесу до прийняття КАС України В.Г. Перепелюк відносив до сторін заявника та відповідача. Заявником автор вважав особу, яка подала заяву, орган (посадову

особу), що вносить подання про порушення законодавства. Відповідачем – особою, щодо якої здійснюється розгляд справи [169, с. 174]. Сьогодні ці положення можуть бути певною мірою враховано у справах непозовного провадження із урахуванням специфіки суб'єктного складу адміністративного судочинства.

Прийняття КАС України поставило крапку в дискусії щодо природи провадження в адміністративних судах і стало підставою появи окремого різновиду судового змагального процесу. Відтак питання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства набуло нового звучання з урахуванням змішаної природи адміністративного судочинства, яке, окрім суворого дотримання принципів змагальності, диспозитивності та рівності учасників процесу, має бути адаптованим до потреб розгляду і вирішення спорів публічно-правового характеру.

Одними з перших в Україні присвятили свої праці визначенню особливостей процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві В.Б. Аверянов, Н.В.Александрова, В.М.Бевзенко, Р.О.Куйбіда, А.О.Селіванов, Ю.С. Педько, В.К. Матвійчук, які відзначали важливість врахування надбань науки цивільного процесу, але неможливість їх автоматичного перенесення у площину адміністративного судочинства.

Власне сторони адміністративного судочинства не були предметом наукових розвідок і розглядалися лише у найбільш загальному вигляді у навчальній літературі та коментарях КАС України [7, 8, 9, 12, 13, 97, 98, 99, 100, 101, 108, 125, 129, 142]. Тим не менш в останні роки з'явилися праці, присвячені визначенню процесуального статусу конкретних груп позивачів або відповідачів в адміністративному судочинстві або окремих аспектів реалізації процесуального статусу сторін. Так, К.М. Кобилянський досліджуючи право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді фактично охарактеризував підстави набуття процесуального статусу позивача – фізичної особи в адміністративному судочинстві. При цьому детальну увагу в роботі приділено проблемам диференціації змагальних і диспозитивних прав позивача

– фізичної особи, які реалізуються при розгляді і вирішенні публічно-правового спору в адміністративному суді I інстанції [98]. П.В. Вовк у дисертаційному дослідженні «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді I інстанції» наголошує, що у правовідносинах щодо захисту прав, свобод, законних інтересів у судовому адміністративному процесі громадянин України бере участь як позивач або третя особа. При цьому, ознаками громадянина України як позивача у судовому адміністративного процесі названі: а) діє у правовідносинах, які виникають із приводу публічно-правового спору, предмет якого становлять порушені права, свободи та законні інтереси, у тому числі – і суб'єктами владних повноважень; б) бере участь в адміністративній справі від свого імені; в) має конституційно-правовий статус, урегульований Законом України «Про громадянство України»; г) звертається до адміністративного суду першої інстанції за захистом з адміністративним позовом у формі позовної заяви; д) на нього поширюються всі правові наслідки ухваленого адміністративним судом рішення; е) несе судові витрати; ж) процесуальна правосуб'єктність передбачає правонаступництво; з) може брати участь у справі особисто і через представника [54].

Продовжує ряд досліджень, присвячених особливостям процесуального становища окремих гру сторін адміністративного судочинства О.В. Кощій, яка детально охарактеризувала суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, як відповідачів в адміністративному судочинстві. Суб'єкти, не наділені владними повноваженнями, розглядалися як учасники таких публічно-правових відносин: щодо примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України; щодо здійснення виборчих прав; щодо здійснення цивільних прав на об'єкти нерухомості фізичними або юридичними особами; щодо здійснення права на мирні зібрання. Авторка підкреслює, що одним із учасників адміністративного судочинства, крім суб'єктів владних повноважень, є й суб'єкти, які такими повноваженнями хоча й не наділені, проте виступають носіями публічних повноважень, приймають рішення, вчиняють дії, допускають бездіяльність публічно-правового змісту. У підсумку авторка

визначила поняття «суб'єкта, не наділеного владними повноваженнями» як фізичних осіб (об'єднань цих осіб) та юридичних осіб, які в силу приписів чинного законодавства мають право або зобов'язані вступати в публічно-правові відносини й здійснювати публічні повноваження [120, с. 519-520].

Цікавими є висновки О.В. Кощій щодо підстав набуття суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями, правосуб'єктності відповідача, які визначено як зіткнення правових інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, й інших учасників публічно-правових відносин; існування законодавства, яке врегульовує перебування суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, у публічно-правових відносинах й передбачає можливість здійснення цими суб'єктами публічних повноважень; подання позивачем адміністративного позову, його прийняття уповноваженим судом й відкриття провадження в справі [120, с. 518]

Процесуальний статус органів виконавчої влади як сторони у справах адміністративної юрисдикції в Україні охарактеризовано М.М. Стефанчук. Авторка звертає увагу на те, що адміністративний процесуальний статус реалізується через адміністративні процесуальні правовідносини, які, в сучасному їх розумінні (з точки зору розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції), можна визначити як врегульовані нормами адміністративного процесуального права суспільні відносини, що виникають між судом та учасниками адміністративного процесу з приводу розгляду та вирішення справ, віднесених до адміністративної юрисдикції, що підпорядковуються вимогам процесуальної форми та характеризуються взаємними процесуальними правами та обов'язками їх суб'єктів по відношенню один до одного. При цьому, процесуальний правовий статус органу виконавчої влади як суб'єкта адміністративних процесуальних правовідносин – це врівноважена, відносно стабільна, внутрішньо узгоджена система встановлених та/або гарантованих державою та підпорядкованих вимогам процесуальної форми його процесуальних прав та обов'язків як учасника адміністративного процесу, що визначають юридичний зв'язок між

ним та державою [213, с. 73, 144, 148].

У свою чергу, К.Ю. Пуданс-Шушлебінa звернула увагу на особливості посадової і службової особи як відповідачів в адміністративній справі, основні критерії розмежування понять «посадова особа» та «службова особа», на те, що в сучасному правовому полі законодавець визначає зміст таких понять у різних аспектах, що створює значні проблеми і негативно позначається не лише при встановленні їх адміністративно-правового статусу, але й відповідно при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів за участю таких суб'єктів владних повноважень, як посадові та службові особи. Ця ж авторка, пропонує визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» через дослідження юридичного змісту понять «владні повноваження», «управлінські функції», «владні управлінські функції», «орган державної влади» [186, с. 260; 187, с. 97-98].

В контексті визначення процесуального статусу сторін важливими є питання щодо критеріїв оцінки правомочності особи набувати відповідного процесуального статусу за умови наявності адміністративної процесуальної дієздатності. Відтак, визначення процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві потребує врахування змін, які відбуваються внаслідок визнання сторони неналежною, її заміни та залучення належної сторони. Слід відзначити, що в це питання є надзвичайно мало опрацьованим у теорії адміністративного процесу. Окремі аспекти участі неналежної сторони у цивільному процесі були предметом наукових розвідок представників науки цивільного процесуального права. С.Н. Абрамов, С.В. Аносова, М.А. Вікут, В.В. Комаров, Г.Л. Осокіна, С.А. Чванкін, М.Й. Штефан та інші науковці за різних часів присвячували свої роботи указаній проблематиці, і, як наслідок, пропонували правничій громадськості авторські дефініції відповідного процесуального інституту. Проте слід констатувати, що єдине, уніфіковане поняття неналежної сторони ще й досі відсутнє. Нерозв'язаними залишаються також проблеми законодавчої дефініції неналежної сторони у цивільному процесі, суперечливим і непослідовним видається підхід законодавця щодо

регламентації порядку та умов проведення її заміни тощо. Всі ці питання є актуальними і для адміністративного судочинства.

Ще одним суміжним інститутом, тісно пов'язаним з проблематикою визначення процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, є процесуальна співучасть, її форми та вплив на реалізацію прав і обов'язків сторін. Теоретичним фундаментом цього інституту можна вважати праці Г.Ю. Абіної, О.С. Гончарової, Ю.Ю. Трач, С.О. Філліпова, О.А. Шегіди. Водночас, можливості застосування основних положень процесуальної співучасті в адміністративному процесі на сьогоднішній день не врегульовано на законодавчому рівні, що суттєво ускладнює формування відповідного правового інституту, хоча необхідність застосування його окремих положень є очевидною у справах із тотожними позовами та у справах, які торкаються інтересів широкого або навіть невизначеного, кола осіб.

Прийнявши за основу хронологічний підхід до систематизації розвитку наукової думки щодо процесуального статусу сторін адміністративного судочинства, можна виокремити три основні періоди.

Перший період (XIX – 20-ті рр. XX ст.) пов'язаний із формуванням процесуального статусу сторін змагальних судових процесів, посиленням гарантій права особи на неупереджений і безсторонній розгляд та вирішення справи в суді. Наукова думка з питань процесуального статусу сторін судового процесу цього етапу визначалася утвердженням таких процесуальних принципів здійснення судочинства, як верховенство права і законність, змагальність, диспозитивність, рівність сторін перед законом і судом.

Протягом другого періоду (20-ті рр. – кінець XX ст.) відбувалося оформлення процесуального порядку розгляду і вирішення публічно-правових спорів, і відповідно, визначення статусу зацікавлених у вирішенні спору осіб. Характерною рисою цього етапу є визнання різних процесуальних можливостей суб'єкта владних повноважень і приватних осіб та домінування позасудової форми вирішення публічно-правових спорів. Теоретичні засади процесуального статусу сторін – учасників розгляду і вирішення публічно-

правового спору формуються у руслі досліджень адміністративного оскарження та особливого провадження цивільного процесу.

Третій період (90-ті рр. XX ст. – до теперішнього часу) відзначається запровадженням адміністративної юстиції як форми судового процесу, адаптованого до специфіки публічно-правових спорів, наслідком якого стало формування особливого статусу сторін адміністративного судочинства. При цьому комплекс процесуальних прав і обов'язків сторін адміністративного судочинства визначається на засадах поєднання принципів змагального процесу з урахуванням наявності нерівності їх можливостей як сторін спору.

Однак, попри таку широку палітру наукових досліджень, присвячених суб'єктам адміністративного судочинства, їх окремим групам, питання правових засад, підстав, особливостей участі сторін в адміністративному судочинстві комплексно не досліджувалось. Узагальнені дослідження не достатньою мірою формують теоретичні засади процесуального статусу сторін адміністративного судочинства, а характеристика його окремих суб'єктів не дає можливості визначити процесуальний статус сторін як головних, основних, обов'язкових учасників провадження.

1.2 Методологічне підґрунтя формування моделі процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві

Науковий метод має величезне значення для будь-якої науки. Іноді метод науки порівнюють з ліхтарем, який висвітлює подорожньому дорогу в темну ніч; не володіючи методом спадкування, вчений, немов подорожній без ліхтаря, буде безпорадно, безсистемно кидатися від одного питання до іншого, а відшукати істину йому буде дуже важко.

Метод – це планомірний шлях до пізнання істини або, як писав Г.В. Плеханов, «знаряддя, що служить для відкриття істини» [233, с. 15]. Метод є спосіб дослідження, вивчення явищ об'єктивного світу. Науковий метод не може бути чимось випадковим, він не може створюватися у сваволі, як

суб'єктивний розсуд того чи іншого вченого. Метод має бути аналогом дійсності. Це означає, що сам характер досліджуваного предмета, його сутність, особливості виникнення і розвитку, специфіка зв'язку та взаємовідносин з іншими предметами дійсності – все це визначає і характер методу дослідження і вивчення [231, с. 158-159]. Дискурс має на меті створення такого концептуального простору, який був би адекватно прийнятним для його учасників, тобто мова йде про мінімальну корелевантність висловлювань. А у разі правової комунікативної ситуації, на думку С.Г. Мисик, прагнення до конвенціональності, до порядку в соціальному дискурсі є «запрограмованим». Суспільство в моделі соціального порядку створює канали і можливості самореалізації рольових станів особистості, індивід, який прагне пристосуватися до умов соціально зумовленого розвитку, насамперед, змушений орієнтуватися на повсякденну комунікацію, оскільки саме в її межах, у першу чергу, і виявиться його адаптивна здатність до засвоєння комунікативних ролей [145, с. 212].

Слід погодитися з думкою О.П. Пунченко щодо того, що перш ніж використовувати дискурс при дослідженні тих чи інших наукових питань, необхідно визначитися з тим, що розуміється під поняттям «дискурс». О.П. Пунченко визначив дискурс так: «дискурс...індивідуальна культурна цілісність розумового акту, в якому продукти мовленевої діяльності та текстуальні утворення знаходяться в контекстуальній залежності, та де суб'єкти постають як комунікатори досягнення істини» [188, с. 136].

Дискурс можна розуміти у широкому сенсі за Т. ван Дейком як комунікативну подію, що відбувається між мовцем і слухачем (спостерігачем та ін.) у процесі комунікативної дії у певному часовому, просторовому та ін. контексті. Ця комунікативна дія може бути усною, письмовою, мати вербальні і невербальні складники...» У більш вузькому сенсі виокремлюється лише вербальна сторона комунікативної дії і про неї надалі йдеться як про «текст» чи «розмову». У цьому сенсі під терміном «дискурс» розуміється завершений «продукт» комунікативної дії, його письмовий чи усний результат, який

інтерпретується реципієнтами, тобто дискурс у найзагальнішому розумінні – це письмовий чи усний вербальний продукт комунікативної дії.

Якщо дискурс є продуктом комунікативних дій, то його слід розглядати у межах теорії мовленнєвих актів і пов'язаних із нею концептів. Перше, з чим має справу дослідник будь-якого аспекту комунікації (як дії) – це проблема сенсотворення і сенсорозуміння [188, с. 100].

Обираючи як метод аналіз об'єкта дослідження філософський дискурс, автор цього дослідження спирався на його визначення, наведене у статті, поміщеній у «Всесвітній енциклопедії, Філософія XX століття». Дискурс (discursus: від лат. *discere* – блукати) вербально артикульована форма об'єктивації змісту свідомості, регульована домінуючим у тій або іншій соціокультурній традиції типом раціональності. ...Домінантною тенденцією аналізу дискурсу у другій половині XX ст. стає тенденція інтеграції різних аспектів його розгляду – поза дисциплінарних бар'єрів [55, с. 237-238].

Отже, для вирішення завдань, яких було сформульовано на початку роботи, велике значення має обрання адекватного методологічного інструментарію, який дозволив би, з одного боку, якісно покращити наявне знання, а з іншого – окреслити коло проблем, розв'язання яких потребуватиме подальшого наукового пошуку. У цьому плані визначальну роль відіграє методологія дослідження, обрана для досягнення мети дослідження та призначена вирішити поставлені завдання. Таким чином, перш ніж сформувати власне бачення методологічних засад пізнання концепту сторін в адміністративному судочинстві, необхідно визначити, що розуміється під методологією.

Під методом у широкому значенні цього слова звичайно розуміють певний шлях, спосіб, прийом розв'язання будь-якого завдання теоретичного, практичного, пізнавального, педагогічного та ін. характеру. Пізнання – це не тільки процес відображення зовнішнього світу, але й передумова й умова його перетворення. Тому людині важливо мати правильний метод такого перетворення. Як підкреслював Гегель, не тільки результат дослідження, але і

шлях, що веде до нього, має бути істинним [58, с.473]. Метод – це сукупність правил поведінки і вимог до діяльності, сформульованих на основі знань про властивості об'єктивної реальності.

Загальновідомо, що термін «методологія» має давньогрецьке походження. «Метод» – це шлях до чого-небудь, спосіб пізнання, «логос» – вчення, слово, смисл [43, с. 655]. Звідси випливає, що дослівно методологія означає вчення про методи пізнання. У доктринальній літературі за різних часів методологію нерідко ототожнювали з філософією науки [17, с. 291-292]; з діалектикою або діалектичним методом пізнання [18, с. 282-284]; з діалектичним та історичним матеріалізмом [144, с. 71-82]; із системою принципів формування й практичного застосування методів пізнання й перетворення дійсності [144, с. 4] тощо.

Із філософського погляду методологія науки – це «... складна і структурована самостійна теоретична дисципліна, яка вивчає весь комплекс явищ, що належать до сфери науки і наукової діяльності ... На цій основі методологія виробляє принципи, норми, правила, які організують і спрямовують пізнавальну діяльність на досягнення нових наукових результатів» [144, с. 93].

Отже, методологія – це логічна система узгоджених методів пізнання об'єктивної дійсності (явищ, процесів, зв'язків тощо), які застосовуються під час організації та проведення наукових пошуків з метою найбільш ефективного й раціонального отримання нового знання про певний сегмент цієї дійсності та які в цілому охоплюються єдиним конструктом – загальнонауковим діалектичним методом пізнання, зокрема, й правової сфери буття суспільства. У дослідженні проблематики визначення, сутності та особливостей сторін в адміністративному судочинстві методологічним підґрунтям обрано загальнонауковий діалектичний метод, який дозволив здійснити наукове пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку.

Діалектика це єдиний метод, здатний охопити живу дійсність у цілому. Більше того, діалектика є просто ритмом самої дійсності. Істинна діалектика

завжди є безпосереднім знанням [136, с. 617-618].

Основними принципами діалектики є: 1) принцип об'єктивності мислення, що реалізується завдяки принципу діяльнісного відображення; 2) принцип розвитку, тісно пов'язаний із принципом протиріччя; 3) принцип конкретності істини, що є те ж саме, що і принцип системності мислення.

Обравши підґрунтям цього наукового дослідження діалектичний метод та його принципи, не можна оминати увагою філософські закони, що складають основу діалектики. Так, перший закон – це закон взаємопереходу якісних та кількісних змін. Ми повністю поділяємо підхід О.О. Івакіна, згідно з яким радикальна зміна – стрибок – порушує всі три рівні предмета: його якісну, кількісну і мірну визначеності. У новому предметі новими є і якість, і кількість, і міра. Отже, не кількість переходить в якість, а кількісні зміни переходять у зміни якісні і навпаки: якщо якість змінилася, то змінилася і кількість, отже, якісні зміни обумовлюють зміни кількісні [90, с. 186].

Отже, закон взаємопереходу якісних та кількісних змін дає можливість відповісти на запитання, як відбувається розвиток, на його основі, за його допомогою досліджується, що безпосередньо відбувається при переході від однієї міри до іншої. Закон єдності і боротьби протилежностей – це закон, що розкриває сутнісну сторону розвитку, джерело, причину розвитку. Тобто, він відповідає на запитання, чому відбувається розвиток.

У цьому дослідженні не просто зафіксовано той факт, що сутність сторін адміністративного судочинства є суперечливою. По-перше, доведено, що пізнання специфіки адміністративного судочинства має постійно розв'язувати цю суперечність переходу від його сутності до буття і навпаки. По-друге, доводиться, що суперечність для свого розв'язання знаходить цілком визначені форми такого вирішення, і тільки тоді виникає необхідний зміст досліджуваної категорії. Пошуки цієї форми здійснюються через низку випадковостей, при цьому, дослідження серії суперечностей забезпечує можливість знайти єдину, вихідну внутрішню суперечність, яка є самопричиною всієї системи явищ у сфері адміністративної юстиції, і відтак, віднайдена суперечність як причина

явища, породжує наслідок – можливість встановити найбільш оптимальну конструкцію статусу сторін адміністративного судочинства, ідеально адаптовану до усіх його характерних особливостей.

Діалектична логіка передбачає знаходження внутрішнього, вихідного протиріччя системи явищ, зведення до нього безпосередньо наданих явищ [90, с. 195]. Наступним кроком є виведення усіх протилежностей, що з'являються у ході дослідження категорії процесуального статусу сторін адміністративного судочинства, як закономірне породження даного внутрішнього, історично і логічно вихідного протиріччя.

Отже, аналізований закон діалектики обов'язково передбачає відмінність протиріччя внутрішніх і протиріччя зовнішніх. Ці два типи протиріччя взаємопов'язані між собою, зовнішні протиріччя є похідними від внутрішніх протиріччя. Те, що в законі взаємопереходу кількісних і якісних змін розглядається лише як послідовна серія «стрибків», те ж саме в законі єдності і боротьби протилежностей розглядається уже більш конкретно – як серія розв'язань вихідного протиріччя, а не просто накопичення кількісних змін. Іншими словами, досліджується той же самий процес розвитку, але у контексті визначення його сутності. Звідси випливає доцільність звернення до принципів діалектичної логіки, оскільки вона є способом розв'язання протиріччя, є і логікою істини-процесу [136, с. 80].

У свою чергу, закон заперечення заперечення – найскладніший, конкретний закон, що вбирає в себе обидва попередні закони. Охоплюючи специфіку процесу розвитку в цілому, цей закон більш чітко усе ж виявляється на ступені вищої форми розвитку – в історичному процесі предметно-перетворюючої діяльності, що піднімається до рівня свідомо-свободної творчості [144, с. 63].

Як справедливо зазначає О.О. Івакін, закон заперечення заперечення чітко передає живий ритм людської діяльності: постійний рух між опредметненням і розпредметненням. Людина постійно об'єктивує свої сутнісні сили (заперечення), а потім, знімаючи об'єктивізацію, повертається до себе як до

суб'єкта діяльності (заперечення заперечення). Водночас хід пізнання становить не коло, а спіраль, тому що розв'язання кожного із віднайдених заперечень породжує нові здатності та потреби [90, с. 88]. Можна сказати, що закон заперечення заперечення відбиває історію формування усіх законів діалектики, відповідає на запитання про спрямованість процесу розвитку.

Якщо закон єдності і боротьби протилежностей указує на джерело розвитку, а закон переходу кількісних змін у якісні і навпаки – на один з аспектів виникнення нового в процесі розвитку, то закон заперечення заперечення охоплює цілісну форму і внутрішню структуру процесу розвитку у взаємозв'язку його основних фаз, єдиний механізм його сходження через розв'язання суперечностей у синтезі [140, с. 300]. Ані закон переходу кількісних змін у якісні і навпаки, ані закон єдності і боротьби протилежностей не дають загальної, синтетичної картини розвитку. Тільки застосування закону заперечення заперечення дозволяє охопити і зрозуміти процес розвитку в його повноті і конкретній цілісності [233, с. 104].

Окрім зазначеного філософського методу було використано й інші загально-філософські методи дослідження. Як зазначає В.В. Дудченко, для визначення права і основних правових понять недостатньо спиратися лише на момент влади, адже створення права не є лише волевиявленням законодавця, державної влади; воно передбачає обґрунтування. Обґрунтування теоретичного положення має філософське підґрунтя. Право є занадто складною системою і, його характеристика лише у соціально-економічних категоріях, збіднює зміст цього поняття. Воно потребує у своїй класифікації та характеристиці спиратися не лише на типи економічного й політичного устрою, а враховувати етичні, ціннісні, релігійні та інші критерії. Правопізнання не може здійснюватися на рівні апостеріорної даності. Це – результат більш високих категоріальних синтезів [84, с. 53].

Так, при формуванні цілісної конструкції процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві застосовано метод аналізу та синтезу, зокрема, при узагальненні положень теорії держави та права, адміністративного

процесу та права, цивільного процесу та права, кримінального та господарського процесів, а також низки нормативно-правових актів, що дозволило визначити усталені погляди на проблему сторін в адміністративному судочинстві; виокремити й сформулювати питання щодо визначення сутності, змісту та окремих елементів процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві, які не знайшли свого вирішення; сформулювати висновки, корисні для вирішення конкретних практичних завдань адміністративного судочинства.

Системно-структурний метод дозволив визначити основні складові процесуального статусу сторін, а також складові елементи адміністративної правосуб'єктності позивача та відповідача в адміністративному судочинстві. Метод формалізації та ідеалізації дозволив, з одного боку, спиратися на потужний філософський досвід вивчення органічної єдності філософсько-правового знання в усіх його проявах, з іншого – корелювати його із конкретною правовою ситуацією, властивою історичному і сучасному стану адміністративного судового процесу. Метод моделювання було застосовано при формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення норм КАС України, на підставі яких визначається статус сторін окремих різновидів провадження в адміністративному судочинстві.

Серед суто спеціальних (юридичних) методів, варто відзначити застосування догматичного методу, який дозволив проаналізувати зміст законодавчих положень, що визначають підстави та процесуальні наслідки заміни сторін в адміністративному судочинстві.

Історико-правовий метод забезпечив можливість дослідити становлення процесуального статусу сторін у різних видах юридичного процесу, динаміку змін процесуального законодавства у цій сфері. Формально-логічний метод використовувався для розмежування та формулювання понять та таких визначень як «сторони в адміністративному судовому процесі», «учасник адміністративного судочинства», «суб'єкт адміністративного судочинства» «позивач», «відповідач», «особи, наділені владними повноваженнями», «особи,

не наділені владними повноваженнями», а також для виокремлення окремих видів сторін в адміністративному судочинстві.

У свою чергу, функціональний метод надав можливість охарактеризувати особливості процесуального статусу окремих різновидів позивачів та відповідачів в адміністративному судочинстві, взаємозв'язок елементів адміністративного судочинства, які впливають на формування та практичну реалізацію окремих елементів цього статусу.

Застосовувалися також компаративістський, логічний комплексний методи, метод юридичного аналізу та інші методи, які надали змогу комплексно та всебічно дослідити проблемні питання теоретичної конструкції та правового регулювання процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві.

1.3 Поняття та ознаки сторін як учасників адміністративного судочинства

Судовий захист є однією з найефективніших форм захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, оскільки тільки він дозволяє забезпечити максимально широкі можливості безпосередньої участі зацікавлених осіб у вирішенні існуючого між ними спору про право, внаслідок чого забезпечується безконфліктність правовідносин і, таким чином, створюються умови для подальшого поступового якісного їх розвитку; отримання правосудного рішення, що гарантує законність і правопорядок у державі; створюються умови для відновлення порушеного права. Саме тому набувають теоретичного та соціального значення наукові напрацювання, спрямовані на визначення шляхів удосконалення судового захисту. Це стосується усіх форм судочинства, насамперед адміністративного, оскільки саме публічно-правова сфера, зважаючи на наявність «перетинання» інтересів держави та приватної особи, від початку містить численні суперечності.

Слід відзначити, що діалектика розвитку суспільства пов'язана із

постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт є способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Часто в літературі конфлікт визначається як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, що виражаються у протиборстві сторін [82, с. 31], конфліктом вважається така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, що суперечать чи взаємно виключають одна одну [9, с. 44].

Врегулювання значної частини суспільних відносин нормами права відповідних галузей також створює середовище для виникнення соціальних конфліктів. Але сфера виникнення соціального конфлікту надає йому особливих якостей, у зв'язку з чим доцільно виокремлювати специфічний різновид соціального конфлікту – конфлікт юридичний. У найбільш широкому розумінні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, в якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти, чи мотивація їх поведінки, чи об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [253, с. 15]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту, можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформованою в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій. Таким чином, конфлікт виникає поза межами і незалежно від правових норм та відносин, і тільки потім набуває юридичного характеру. Цей підхід дозволив В.Н. Кудрявцеву сформулювати теорію змішаних або перехідних форм юридичного конфлікту [124, с. 126].

Юридичний конфлікт породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами. У такому конфлікті суперечності та інтереси сторін порівнюються відповідно до встановлених правових норм, а він сам являє собою обмін домаганнями і запереченнями, що мають юридичне значення. Іншими словами, конфлікт безпосередньо пов'язано з реалізацією правових норм (їх диспозицій – закріплених у них суб'єктивних прав,

юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) чи з самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням) [253, с. 22].

У більшості випадків дії щодо вирішення конфліктів формалізовано відповідними юридичними процедурами. У науковій літературі навіть пропонується вважати розв'язання конфлікту за допомогою юридичних процедур обов'язковою умовою визнання конфлікту юридичним [210, с. 238]. Безумовно, наявність процедур вирішення конфліктів спрямована на вирішення спору відповідно до правових приписів, запобігає наданню такому конфлікту деструктивного характеру, порушенню режиму законності, а протікання конфлікту в інший спосіб, по за встановленим порядком розв'язання, здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такий спосіб результатів [220, с. 44]. Але відсутність установлених процедур щодо вирішення конфлікту не позбавляє його ознак юридичного, оскільки сторони конфлікту від цього не перестають бути носіями правового статусу, учасниками правовідносин тощо.

Категорія «публічно-правовий спір» більшістю вчених розглядається в контексті юридичного конфлікту. Водночас, чіткого визначення характеру співвідношення цих понять в літературі й досі не вироблено. Одні вчені розглядають публічно-правовий спір як різновид юридичного конфлікту, інші – як стадію розвитку юридичного конфлікту. Існує також підхід, згідно з яким публічно-правовий спір є формою розвитку юридичного конфлікту. В теорії адміністративного процесу найбільшого поширення набула позиція А.Ю. Осадчого, згідно якої правовий спір визначається як втілене у юридично значущих діях протиборство суб'єктів права у зв'язку з нормами права чи з їх реалізацією [158, с. 116]. Важливо зазначити, що втілюється такий конфлікт у діях його сторін, що тягнуть для них правові наслідки. Вчинення цих дій передбачено правовими нормами і, у свою чергу, спрямоване на вирішення спору відповідно до правових приписів.

Обов'язковим елементом будь-якого публічно-правового спору є його суб'єкти (учасники). Враховуючи те, що публічно-правові спори є різновидом

юридичного конфлікту, чинним законодавством передбачено способи їх вирішення, можна дійти висновку, що сторони публічно-правового спору є потенційними сторонами адміністративного судочинства, які можуть набути відповідного статусу у разі виявлення однією із сторін ініціативи та дотримання передбачених законодавством умов.

Перш ніж розпочати дослідження поняття сторін в адміністративному судочинстві та здійснити їхню класифікацію, слід визначити та розмежувати усіх учасників адміністративного судового процесу взагалі.

Правове становище учасників адміністративного судочинства регламентоване главою 4 КАС України [97]. Нормами цієї глави встановлено склад учасників адміністративного судочинства та їхні процесуальні права та обов'язки. При розгляді питання про учасників адміністративного судочинства насамперед необхідно зупинитися на співвідношенні декількох окремих понять, які використовуються в КАС України. По-перше, це стосується таких понять, як «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу». Відомо, що термін «адміністративний процес» трактується в юридичній літературі неоднозначно. Не вдаючись до дискусії щодо поняття адміністративного процесу у «широкому», «вузькому» чи іншому розумінні, слід сказати, що у контексті цієї роботи адміністративний процес розглядається відповідно до його законодавчого визначення, тобто як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (ст. 3 КАС України). Згідно із ст. 4 КАС України адміністративне судочинство визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом, тобто учасниками адміністративного (судового) процесу є учасники правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення адміністративним судом розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України. Враховуючи все вищевикладене, можна зробити висновок про тотожність понять «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного (судового) процесу».

В юридичній літературі наголошується також на необхідності розмежування понять «учасники процесу» та «суб'єкти процесу» [12, с. 86]. Як правило, під терміном «суб'єкти процесу» розуміють усіх без винятку осіб, що беруть участь у процесі, включаючи лідируючого суб'єкта, який саме здійснює розгляд справи, визначає її хід та приймає остаточне рішення по справі. При здійсненні адміністративного судочинства таким лідируючим суб'єктом є адміністративний суд. Що ж стосується терміна «учасники процесу», то він є значно вужчим і охоплює тих осіб, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Безумовно, ці особи наділені усіма необхідними правами для впливу на хід процесу, але вирішальна роль належить лідируючим суб'єктам процесу [12, с. 86].

Досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О.В. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Учасником адміністративного процесу учена пропонує визначити реально існуючого індивіда адміністративного процесу [128 с. 175].

Виокремлення суб'єкта та учасника адміністративного процесу через відповідну його участь (потенційну чи реальну) у певній процесуальній діяльності неоднозначно сприймається суддями, оскільки і суб'єкти, і учасники набувають певного статусу та реалізують його у процесуальних правовідносинах. При цьому об'єднуючою категорією постає суб'єкт адміністративного процесуального права як абстрактна особа у соціально-правовому змісті.

О.В. Бачун пропонує загальне визначення поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» як особу (фізичну чи юридичну) – носія (потенційного або реального) прав та обов'язків в адміністративних

процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами, здатний змінити процесуальними діями стадії судочинства та його завершення. Суб'єктом адміністративного судочинства постає особа, здатна вступати у такі відносини, реалізовувати вказані права та виконувати обов'язки, які суттєво впливають на процесуальну діяльність суду щодо дослідження предмета публічно-правового спору [31, с. 62].

Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства», вважає зазначений науковець, є ширшою за змістом, порівняно з категорією «учасник адміністративного судочинства». Суб'єктів адміністративного судочинства як осіб, що можуть набути та, за наявності певних умов, набувають правового статусу в адміністративних процесуальних відносинах, доцільно віднести до таких груп за ознакою виконуваних у судовому адміністративному процесі функцій: 1) адміністративний суд (власне суд, його посадова особа, колегія суддів); 2) сторони, треті особи; 3) представники; 4) органи та особи, яким закон надає право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач; 6) свідки; 7) експерт, спеціаліст [30, с. 42].

Учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу, тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу хоча б в одній із стадій адміністративного процесу.

Важливе значення для поглиблення розуміння статусу кожного учасника адміністративного процесу має питання щодо їх класифікації, яка можлива за різними критеріями. Так, класифікацію учасників адміністративного процесу може бути здійснено за такими критеріями, як: 1) суспільно-державна роль особи; 2) адміністративний процесуальний статус і мета участі у процесі;

3) організаційна структура [26, с. 111].

Залежно від суспільно-державної ролі учасники адміністративного процесу поділяються на суб'єктів владних повноважень і приватних осіб – фізичних та юридичних осіб, які не наділені владними повноваженнями щодо спірних правовідносин.

За адміністративним процесуальним статусом і метою участі у процесі учасники адміністративного процесу класифікуються на основних і допоміжних. Основними учасниками вважаються: сторони (позивач і відповідач), треті особи, їх процесуальні представники. Ці особи порушують адміністративний процес, змінюють його; від їх волі залежить, зокрема, відкриття апеляційного, касаційного перегляду, виконавчого провадження.

Допоміжними учасниками адміністративного процесу є особи, які суттєво не впливають на перебіг такого процесу в цілому, однак у силу свого призначення та повноважень забезпечують його якість, повноту та об'єктивність. До їх переліку слід віднести: секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача.

Класифікація учасників адміністративного процесу за процесуальним статусом набула певного закріплення у КАС України. Зокрема, у главі 4 визначено групу осіб, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб), та групу інших учасників адміністративного процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач).

Залежно від організаційної структури учасників адміністративного процесу можна класифікувати на індивідуальних (фізичні особи) та колективних (юридичні особи, колективні суб'єкти без статусу юридичної особи – об'єднання мешканців будинку, квартальні, вуличні комітети тощо) [26, с. 113-114].

Виходячи з положень глави 4 КАС України, можна дійти висновку, що законодавець здійснив поділ учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної заінтересованості у результатах розв'язання

адміністративної справи. Враховуючи вищезазначене, учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи:

особи, які заінтересовані в результаті розгляду справи;

особи, які не мають юридичної заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи.

Перша група визначена законодавцем, як «особи, які беруть участь у справі», а друга – як «інші учасники адміністративного процесу». Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права та обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони заінтересовані. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі від інших учасників адміністративного процесу. Стаття 42 КАС України містить вичерпний перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу. Характер юридичної заінтересованості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес в результаті справи, це – сторони та треті особи; інші – мають процесуально-правовий інтерес, це – представники сторін та третіх осіб. Відтак, учасниками адміністративного процесу є: 1) сторони; 2) треті особи; 3) представники сторін; 4) представники третіх осіб; 5) помічник судді; 6) секретар судового засідання; 7) судовий розпорядник; 8) свідок; 9) експерт; 10) експерт з питань права; 11) спеціаліст; 12) перекладач.

В.С. Стефанюк пропонував дещо іншу систематизацію складу осіб, які беруть участь у справі, за такими критеріями [212, с. 72]:

- наявність заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи: заінтересовані особи та учасники, які такої заінтересованості не мають. До заінтересованих осіб віднесено: сторони, треті особи, їхні представники. Незаінтересованими названо: помічник судді, свідка, експерта, експерт з питань права, спеціаліста, перекладача тощо. У свою чергу, заінтересованих осіб за характером інтересу поділено на тих, що мають матеріально-правову

заінтересованість у результатах вирішення адміністративної справ (сторони і треті особи), і тих, що мають процесуально-правову заінтересованість (представники сторін і третіх осіб);

- роль в адміністративному процесі: особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб), особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, експерт з питань права, спеціалісти), особи, які обслуговують адміністративний процес (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач).

Запропонована систематизація за виділеними критеріями не позбавлена певних недоліків, оскільки, наприклад, прокурор чи Уповноважений Верховної Ради України з прав людини як суб'єкт судового адміністративного процесу бере участь у ньому, реалізуючи компетенцію, встановлену законодавством, виконуючи державну функцію захисту. При виконанні зазначеної функції ані прокурор, ані Уповноважений не мають суб'єктивного (особистого) інтересу, але заінтересовані у вирішенні справи по суті, виступаючи на захист порушених прав. Виходячи із зазначеного, проблематичним постає віднесення їх до певної категорії за ознакою заінтересованості в результатах вирішення справи.

Важливою умовою одержання статусу учасника адміністративного процесу є володіння особою такою ознакою, як адміністративна процесуальна правосуб'єктність.

У дослідженнях, присвячених проблемам розвитку адміністративних процесуальних відносин (О.В. Кузьменко [125, 128], А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник [110], В.С. Стефанюк [212], Н.В. Александрова, Р.О. Куйбіда [160], О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинюк [159] та ін.) розкрито зміст процесуальних прав та обов'язків кожного учасника або групи учасників судового адміністративного процесу. При цьому, відправною точкою для формування поняття суб'єкта адміністративного процесу є визначення поняття адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

Правосуб'єктність як загальна категорія права вивчалась у теорії права.

У процесі наукового аналізу обґрунтовувалися різні думки щодо сутності зазначеної категорії. Так, Ю.К. Толстой виходив із позиції про відсутність підстав розмежування понять правоздатності та правосуб'єктності [223, с. 19]. Пізніше О.В. Мицкевич було обґрунтовано необхідність розмежування зазначених понять [148, с. 106]. С.С. Алексєєв зазначав, що правосуб'єктність є первинною ланкою конкретизації юридичних норм, в якій визначається загальне юридичне положення суб'єкта та відношення суб'єктів відносно один одного [16, с. 277, 279]. У подальших роботах вчений поглибив цей підхід, наголошуючи, що правосуб'єктність – це, насамперед, суб'єктивні права особи. Цим суб'єктивним правам кореспондуються юридичні обов'язки. Склад елементів галузевої правосуб'єктності відрізняється залежно від правової природи тих прав, врегулювання яких здійснюється нормами певної галузі права. Узагальнено правосуб'єктність проявляється через правоздатність, дієздатність і деліктоздатність [15, с. 380-381].

О.Ф. Скакун розглядає правосуб'єктність як самостійну правову категорію, що існує поряд із правами та обов'язками. Вона свідчить про правову здатність особи бути носієм цих прав та обов'язків. Отже, правосуб'єктність є не кількісним вираженням прав суб'єкта, а постійним громадянським станом особи, не саме володіння правами, а передумовою, здатністю здобувати і здійснювати суб'єктивні права. Виходячи з такого підходу, зазначено, що сама правосуб'єктність в усіх є однаковою, однак різною за змістом – набором суб'єктивних прав кожної особи. Момент переходу правосуб'єктності у суб'єктивне право учена пов'язувала з появою юридичного факту [204, с. 535-536].

Не суперечить підходу щодо визнання правосуб'єктності передумовою здобуття і здійснення суб'єктивних прав й точка зору про те, що правосуб'єктність є однією з обов'язкових юридичних передумов правовідносин, можливістю чи здатністю особи бути суб'єктом права з усіма відповідними наслідками. При цьому виокремлено чотири елементи правосуб'єктності: 1) правоздатність, 2) дієздатність, 3) деліктоздатність, як

здатність відповідати за цивільні правопорушення (делікти), 4) осудність – умова кримінальної відповідальності [217, с. 444-445].

О.В. Кузьменко визначає адміністративно-процесуальну правоздатність як здатність мати юридичні права та обов'язки в адміністративному процесі. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами [127, с. 68-69].

Адміністративна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється смертю. У юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється їх ліквідацією. Для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності у цій конкретній справі. Крім того, щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, недостатньо мати тільки адміністративну процесуальну правоздатність – учасник справи має також володіти адміністративною процесуальною дієздатністю.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом недієздатними. Адміністративна процесуальна дієздатність може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Складовою процесуальної дієздатності є адміністративно-процесуальна деліктоздатність, тобто здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-процесуальних норм юридичну відповідальність [127, с. 69]. На наш погляд, вона охоплюється категорією дієздатності, а щодо суб'єктів адміністративного судочинства вирішується виходячи з того, яку процесуальну роль вони

виконують в провадженні.

Отже, серед вчених – представників науки загальної теорії права і досі не сформовано єдиного підходу щодо визначення змісту правосуб'єктності. Серед найбільш поширених наукових думок щодо сутності категорії «правосуб'єктність» можна виокремити такі:

- 1) особливе суб'єктивне право, яке належить до складу загальних правовідносин;
- 2) передумова здобуття і здійснення суб'єктивних прав,
- 3) ототожнення з правоздатністю;
- 4) ототожнення з правовим статусом.

Для вивчення проблеми змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності найбільшу наукову цінність являє, як вбачається, науковий підхід, сформульований С.С. Алексєєвим щодо визначення сутності правосуб'єктності, оскільки є загальним (тобто тим, що може бути застосований до будь-яких правовідносин, чи то цивільні, чи адміністративні тощо), а також системним, оскільки його використання дозволить усебічно дослідити місце певного учасника процесуальних правовідносин у самому процесі. Виокремлений підхід дозволяє охарактеризувати зміст категорії адміністративної процесуальної правосуб'єктності, виходячи з особливостей відповідних правовідносин, правової природи тих прав, які виникають у сфері, що є предметом наукового аналізу [80, с. 134].

Як справедливо зазначає В.І. Бутенко, визначення змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності передбачає вирішення ряду питань у такій логічній послідовності. По-перше, здійснення аналізу тих адміністративних відносин, суб'єкти яких набувають процесуальну правосуб'єктність. По-друге, здійснення характеристики правової природи прав, які виникають у адміністративній процесуальній сфері. По-третє, визначення структури адміністративної процесуальної правосуб'єктності, а саме: встановлення елементів, які до неї входять, та їх складу [47, с. 48].

Першим із кола виокремлених питань вказано на аналіз тих

адміністративних відносин, суб'єкти яких набувають процесуальної правосуб'єктності. Такими постають відносини у сфері судового процесу.

Пунктом 6 ст. 4 КАС України судовий процес визначено як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Законодавчо встановлене поняття судового процесу виводить його за межі теоретичного розуміння сутності судового процесу, оскільки ними не передбачено відносин у сфері відправлення адміністративного судочинства. У монографії «Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики» опублікованою за редакцією О.М. Пасенюка, адміністративну юстицію визначено як судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади названо складовою частиною адміністративного процесу [9, с. 60]. Аналогічний, по суті, підхід підтримано О.В. Кузьменко і Т.О. Гуржій [126, с. 116]. У підручнику «Адміністративне право України», підготовленому колективом авторів за редакцією Ю.П. Битяка, адміністративну юстицію визначають як встановлений законом порядок розгляду й вирішення у судовій процесуальній формі справ, що виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку та органами виконавчої влади й місцевого самоврядування (посадовими особами) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створеними для вирішення правових спорів судами [11, с. 218]. Це визначення адміністративної юстиції містить її широке розуміння, враховуючи і зарубіжний досвід функціонування цього правового інституту.

Адміністративний процес пропонується визначати як урегульовані нормами адміністративного процесуального права правовідносини, що виникають між адміністративним судом, сторонами та іншими учасниками адміністративної справи, з приводу розгляду та вирішення цим судом публічно-правових спорів, учасниками яких є, по-перше, суб'єкти державно-владних повноважень, по-друге, фізичні та юридичні особи [110, с. 45-53]. Досить поширеним є підхід щодо застосування терміну «судовий адміністративний процес» стосовно процесуального порядку відправлення правосуддя адміністративними судами. Така пропозиція висловлювалася В.С. Стефанюком

[212, с. 82], а також авторським колективом у підручнику «Адміністративне право України: Академічний курс» доводилась доцільність використання терміна «адміністративно-судовий процес» [10, с. 492].

Як уявляється, ступінь теоретичного опрацювання адміністративного судочинства, поряд із необхідністю перегляду предмета адміністративного права, на якому наголошують сучасні дослідники, ставить питання про остаточний перехід від широкого розуміння адміністративного процесу до суто судової концепції, і, відтак, знімає необхідність використання терміну адміністративний судовий процес.

Досліджуючи питання про адміністративну процесуальну правосуб'єктність, слід враховувати роль учасників у судовому адміністративному процесі, а також наявність чи відсутність зацікавленості у результатах судового розгляду адміністративної справи. Зокрема, це стосується інших учасників, призначенням яких є технічно або фахово забезпечувати здійснення процесу, до того ж вони не зацікавлені у результатах судового розгляду адміністративної справи [108, 36].

Вказане обумовлює доцільність виокремлення процесуального статусу осіб, які беруть участь у справі, і процесуального статусу інших учасників адміністративного процесу.

Як зазначалося вище, ст. 43 КАС України визначено зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності як категорії, що містить адміністративну процесуальну правоздатність і адміністративну процесуальну дієздатність. Важливо звернути увагу на те, що фізичні особи завжди мають адміністративну процесуальну правоздатність, але реалізувати свої процесуальні права та обов'язки може не кожна фізична особа. Маються на увазі неповнолітні, фізичні особи, визнані судом недієздатними, які є сторонами чи третіми особами. Самостійно вони не можуть звертатися до адміністративного суду та брати участь у судовому адміністративному процесі. До досягнення повноліття фізичні особи можуть реалізувати свої процесуальні права та обов'язки у публічно-правових спорах у випадках, коли

законодавством їх наділено відповідними правами та обов'язками [99, с. 351-352].

Слід підтримати точку зору про те, що, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідно мати ще конкретну адміністративну процесуальну правоздатність, тобто правоздатність у конкретній адміністративній справі [99, с. 352]. Підтверджує це положення судова практика з адміністративних справ. Зокрема, існують певні особливості судового розгляду справ за участі органів державної податкової служби, коли, зокрема, необхідно визначати предмет спору та відповідно, компетенцію щодо розгляду справи. Крім того, сам публічно-правовий спір, що виникає з податкових відносин, та прийняття рішення по відповідній адміністративній справі залежать і від статусу конкретного органу державної податкової служби, його відповідної адміністративної процесуальної правосуб'єктності (наприклад, ухвала Вищого адміністративного суду України від 8 червня 2012 р. у справі про визнання протиправними дій та відшкодування моральної шкоди, ухвала Вищого адміністративного суду України від 6 вересня 2012 р. у справі про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення [215]).

Адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділено також блок партій, блок місцевих організацій, ініціативну групу референдуму, громадську організацію, яка може і не мати статусу юридичної особи. Ці суб'єкти можуть бути учасниками правовідносин, пов'язаних із процесом виборів чи референдуму, відповідно до законів, а також конкретно до ст.ст. 273, 275, 276 КАС України, якими визначено особливості провадження у справах, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. У справах про тимчасову заборону окремих видів або всієї діяльності, ліквідацію об'єднання громадян відповідачами можуть бути об'єднання громадян, у тому числі – громадські організації [99, с. 353].

Адміністративна процесуальна дієздатність належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом недієздатними; 3) до досягнення повноліття можуть самостійно брати участь у публічно-правових відносинах

відповідно до законодавства [99, с. 356].

Відтак, обсяг і характер адміністративної процесуальної правосуб'єктності осіб, які беруть участь у справі, позначається на їх процесуальному статусі. Склад елементів процесуального статусу осіб, які беруть участь у справі, доцільно доповнити законним інтересом, враховуючи наявність юридичної зацікавленості у розгляді адміністративної справи. Стосовно процесуального статусу інших учасників судового адміністративного процесу, до його елементів доцільно віднести процесуальні права та обов'язки. Оскільки в інших учасників відсутній законний інтерес щодо результатів судового розгляду адміністративної справи, включати його як окремий елемент статусу недоцільно.

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність закріплює правове становище адміністративного суду, учасників судового адміністративного процесу і набуває свого відтворення у процесуальному статусі. Разом із тим, вона містить у собі й передумови набуття такого статусу. З урахуванням зазначеного, до складу адміністративної процесуальної правосуб'єктності доцільно віднести адміністративну процесуальну правоздатність, адміністративну процесуальну дієздатність, адміністративні процесуальні права та адміністративні процесуальні обов'язки [47, с. 51].

Разом із тим, учасників адміністративного процесу, крім власних специфічних прав та обов'язків, наділено правоздатністю, яка однаковою мірою є характерною для всіх суб'єктів адміністративного процесу. Зокрема, особи, які беруть участь у справі, мають право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів (ст. 47 КАС України).

Узагальнюючи положення КАС України, права та обов'язки учасників судового процесу можна класифікувати на такі види:

1) права та обов'язки щодо розпорядження адміністративним позовом (ст. 44, ст. 47, ч. 1 ст. 48, ч. 1 ст. 53, ст. 54, ч. 2 ст. 79, ч. 2 ст. 114, ч. 1 ст. 122, ч. 2 ст. 139, ст. 150, ст. 151, ст. 152 КАС України). Цю групу прав та обов'язків

закріплено за сторонами, третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, їх процесуальними представниками – адже лише ці учасники вправі розпоряджатися адміністративним позовом;

2) права та обов'язки щодо залучення у процес інших осіб (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 160, ч. 4 ст. 180, ч. 6 ст. 190, ст. 274, ст. 305 КАС України). Правом залучення до процесу інших осіб наділено сторони, треті особи, суд, який розглядає справу. Наприклад, сторона, третя особа можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника;

3) права та обов'язки щодо виконання покладених законом обов'язків (ст. 43, ч. 1, 2 ст. 44, ч. 1 ст. 47, ч. 1 ст. 51, ч. 5 ст. 56, ч. 1 ст. 60 КАС України). Такі права притаманні деяким особам, які беруть участь у справі. Йдеться про органи та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача. Наприклад, з метою здійснення функцій, покладених на прокуратуру (ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» [182]), представництво інтересів громадянина або держави на будь-якій стадії адміністративного процесу вправі здійснювати прокурор.

Водночас, важливо зазначити, що для участі в судовому процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності необхідною є також наявність «конкретної адміністративної процесуальної правоздатності», тобто правоздатності для участі у цій конкретній справі [224, с. 266].

Слід зазначити, що в законодавстві відбито думку науковців про доцільність виокремлення категорій повної та часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина [12, с. 76].

Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі в процес. Сукупність процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства визначають їх процесуальне становище та дають їм можливість відігравати активну роль в

адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Так, особи, які беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, що беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб, та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи.

Процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є зовсім однаковими, але рівність становища цих осіб підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права і обов'язки. Таким чином, процесуальні права і обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими, ніж права і обов'язки другої особи, яка бере участь у справі.

Адміністративний суд повинен надавати сприяння усім особам, які беруть участь у справі, в реалізації цих змагальних прав. Для цього він має роз'яснити особам їх процесуальні права, попереджати про наслідки вчинення певних процесуальних дій тощо. Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд [83. с. 96]. До диспозитивних прав належить право оскаржувати судові рішення у частині, що стосується інтересів особи, яка бере участь у справі. Крім цього, до диспозитивних прав осіб, які беруть участь у справі, відносяться й інші, наприклад, позивач в адміністративному процесі має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково.

Розглядаючи питання про процесуальні права та обов'язки інших учасників адміністративного судочинства, слід зазначити, що для них не встановлено універсального переліку таких прав та обов'язків. Стосовно

кожного учасника адміністративного судочинства із цієї групи КАС України встановлює специфічні процесуальні права та обов'язки, в яких повністю відбиваються функції, що виконують у процесі ці суб'єкти [224, с. 268].

Отже, з'ясувавши поняття, класифікацію та правосуб'єктність учасників адміністративного судочинства, слід визначити поняття та види сторін в адміністративному судовому процесі, а також надати загальне визначення їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності.

У провадженнях з адміністративного судочинства особами, які мають інтерес у справі, є громадяни, державні органи, органи місцевого самоврядування, державні службовці, організації, підприємства, установи, заклади незалежно від форм власності, які в адміністративному судочинстві прийнято називати сторонами.

Стаття 42 КАС України закріплює, що в судовому процесі можуть бути, з одного боку, особа, яка вважає, що її право, свободи чи правовий інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено, і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу, а з іншого боку – особа, яка, як вважає позивач, порушила його право, свободу чи правовий інтерес і повинна усунути це порушення (відповідач) [98, с. 53]. Отже, сторонами в адміністративному процесі є особи, які беруть участь у справі від свого імені та з метою захисту своїх власних прав та інтересів, спір між якими про їх суб'єктивні права та обов'язки має бути вирішений судом.

Отже, сторонами в адміністративному судочинстві є позивач та відповідач як можливі учасники оспорюваних прав та обов'язків, що є суб'єктами публічно-правових відносин. Вони є головними учасниками, без яких неможливий сам процес.

Характерною ознакою сторін є те, що вони мають право звертатися до суду за захистом і навіть тоді, коли особи лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено, хоча таке порушення, можливо, і не мало місця насправді. Суд повинен розглянути такий спір, тому, що, крім конституційної гарантії права (ч. 3 ст. 6), на оскарження в

суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, ч. 1 ст. 5 КАСУ встановлюється, що ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді.

Наступною ознакою сторін є також те, що у всіх випадках процес в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін. Це правило діє також, коли справу порушує не особисто позивач, а інші особи в його інтересах.

Позивач – це особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Позивачем може бути також суб'єкт владних повноважень у випадках, коли позовна заява до адміністративного суду подається на забезпечення виконання його повноважень. Відповідач – це суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено КАС України.

Сторони користуються рівними загальними процесуальними правами, обсяг яких збігається з правами та обов'язками інших осіб, які беруть участь у справі (ст. 44 КАС України). Враховуючи, що сторони посідають головне місце у розгляді справи, законодавець наділяє їх додатковими досить важливими процесуальними правами (ст. 47 КАС України), за допомогою яких сторони можуть чутливо впливати на хід справи.

Правове становище сторін в адміністративному судочинстві характеризується такими ознаками та особливостями:

По-перше, сторони ведуть процес від свого власного імені, на їх ім'я виноситься та повною мірою поширюється сила судового рішення. На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав – прерогатива виключно заінтересованої особи (позивача) або особи, яка уповноважена

пред'являти позови в інтересах інших осіб або держави (прокурором). І судові рішення, як акт правосуддя, виносяться стосовно прав та обов'язків конкретних сторін індивідуалізованого спірного правовідношення. Сторона веде процес від свого власного імені, відстоюючи порушені права, свободи чи інтереси. Участь у процесі сторони забезпечується завдяки представництву її інтересів процесуальним представником. Повноваження представника, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді мають бути підтверджені довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання (ст. 46 КАС України). Необхідно, щоб у документі, який підтверджує повноваження представника, було чітко зазначено, якими саме правами наділяє представника сторона. У разі реалізації представником не закріпленої у довіреності чи іншому документі, який підтверджує повноваження представника, процесуальної дії, остання не може вважатися вчиненою стороною.

По-друге, на сторони поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду, позивач повинен сплатити передбачену законодавством суму судового збору. За наслідками розгляду справи одна із сторін компенсує іншій стороні понесені витрати, пов'язані із здійсненням судочинства (прибуття у судові засідання, залучення перекладача, експерта, прибуття свідків та ін.) . Водночас, варто врахувати, що ця ознака в адміністративному судочинстві втрачає свої значення, оскільки в більшості випадків судові витрати компенсуються із відповідних бюджетів. Крім того, щодо значної кількості спорів не передбачено сплату судового збору.

По-третє, у разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього такою самою мірою, якою вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив.

По-четверте, обов'язковою ознакою є юридична заінтересованість сторін.

Так, у ст. 159 КАС України зазначається, що адміністративний суд порушує справи за позовними заявами суб'єктів, які звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових спорів. Проте, у чому полягає цей інтерес, законодавство прямої відповіді не дає. Характерною рисою заінтересованості сторін є те, що існування видів юридичної заінтересованості (матеріально-правової і процесуально-правової) для позивача та відповідача полягає у нерозривній єдності.

Юридичну заінтересованість в адміністративному процесі має не лише позивач, для якого вона полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову (матеріально-правовий інтерес) та у винесенні відповідного рішення про задоволення позову (процесуальний інтерес) [83, с. 77]. Так само юридичну заінтересованість, але протилежну за змістом, має відповідач, для якого матеріально-правовий інтерес полягає у встановленні рішенням адміністративного суду відсутності будь-яких правових обов'язків перед позивачем, а процесуальний – у винесенні рішення про відмову у позові.

Отже, діюче законодавство розрізняє: 1) заінтересованих осіб, що звертаються до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав та охоронюваних законом інтересів; 2) державні та інші органи, які звертаються до адміністративного суду у випадках, передбачених законодавчими актами України. Здійснивши таке розмежування, КАС України у подальшому не вважає державні та інші органи самостійними учасниками адміністративного процесу і форм їх участі не визначає, розглядаючи їх як позивачів [163, с. 68].

Відповідачем є особа, до якої звернено позивачем через суд позовні вимоги та яка, на думку позивача, має доповідати за позовною заявою.

Права та обов'язки сторін передбачені ст. 5 КАС України. Зазначеними в указаній нормі правами та обов'язками позивач і відповідач можуть користуватися на всіх стадіях адміністративного процесу. Однак деякі з них закріплено і в інших нормах КАС України. Так, ст. 47 ч. 1 КАС України передбачає можливість позивачеві змінити підставу або предмет позову,

збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до завершення судового розгляду. Відповідач має право визнати позовні вимоги повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

За допомогою реалізації права на подання позовної заяви особа стає стороною в адміністративному судочинстві. Виходячи із цього, право на звернення за судовим захистом і право особи на позов не слід розглядати як рівнозначні суб'єктивні права, тому що право на звернення до суду – загальне право, а право на позов – це свого роду конкретизація указанного права.

Одноставно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа при пред'явленні позову. Із цього приводу Є.Г. Пушкар зазначав, що переслідуються цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [190, с. 12]. О.О. Добровольській і С.О. Іванова у зв'язку із цим зазначають, що в конкретному процесі єдине право на позов реалізується, з одного боку, як право на порушення процесу, а з іншого – як право на позитивний результат процесу, тобто на одержання судового захисту порушеного чи оскарженого права [83, с. 92].

Відмова від адміністративного позову є єдиним поняттям адміністративного процесуального права і включає одночасно як відмову від суб'єктивних матеріальних прав, так і прагнення до ліквідації процесу по даному публічно-правовому спору. Відмова від позову є недійсною за відсутності прямого волевиявлення позивача, необхідного для того, щоб воля позивача могла бути розпізнана для інших, а головне – для суду, і щоб відмова могла тягти за собою правові наслідки: припинення провадження по справі. Недійсною є й відмова від позову, що відбулася у результаті омані позивача, а також відбулася під впливом погроз та насильства [85, с. 36].

У той же час, як розглянуті права є правами, при здійсненні яких сторони розпоряджаються низкою суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи

припинення процесу, слід визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси (ст. 47 КАС).

Натомість, зазначена позиція не є пануючою. На думку деяких авторів, законодавство не повинно ставити за обов'язок суду перевіряти причини реалізації сторонами суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу, що ставляться у залежність від волевиявлення сторін [246, с. 36].

Враховуючи, що для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав та обов'язків і те, що сторони мають рівні процесуальні права та обов'язки, інакше кажучи, їм надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи, їх віднесено законодавцем до групи осіб, які беруть участь у справі. Це, перш за все, означає, що вони володіють такими самими правами і мають ті самі обов'язки, що й особи, які беруть участь у справі. Проте сторони, зокрема позивач, посідають головне місце у розгляді справи. Тому вони наділяються додатковими, надто важливими, процесуальними правами. Завдяки цим процесуальним правам позивач суттєво впливає на процес справи, з огляду на диспозитивні права, перераховані у ст. 47 КАС України [46, с. 81].

Із викладеного випливає, що національним процесуальним законодавством урегульовано не лише безпосередню реалізацію конституційного права фізичних і юридичних осіб на судовий захист, але й визначено суб'єкта правовідносин, який, поряд із фізичними та юридичними особами, є одним з основних учасників адміністративного судочинства, тобто у порядку адміністративного судочинства передбачено можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ст. 2 КАС України).

Поняття «суб'єкт владних повноважень», уперше закріплене КАС України, не отримало належного і вичерпного обґрунтування в

адміністративно-правовій науці та національному законодавстві, а відтак, висвітлення потребують сутність цього поняття, характерні ознаки таких суб'єктів.

Отже, суб'єкт владних повноважень – це уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та у відповідності до чинного законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо) [34, с. 103].

На відміну від суб'єктів владних повноважень, які здійснюють державні функції, фізичні та юридичні особи вступають в адміністративний процес для забезпечення власних матеріально- та процесуально-правових інтересів.

Термін «фізична особа» є узагальнюючим і охоплює такі поняття, як «громадянин України», «іноземець» та «особа без громадянства», які отримали закріплення у національному законодавстві. Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами та міжнародними договорами України [181].

Поняття «юридична особа» та його зміст визначено у Цивільному кодексі України, згідно із ст. 58 якого юридична особа – організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку [236].

Для забезпечення сторонам в адміністративному процесі можливості реалізації своїх суб'єктивних інтересів і виконання своїх завдань, КАС України (гл. 4 розд. I) закріплено їх процесуальну правосуб'єктність. Традиційно в адміністративно-правовій науці це поняття розглядається як сукупність певних елементів [222, с. 40].

Поняття «повноваження» поєднує в собі права та обов'язки того чи іншого суб'єкта правовідносин. У свою чергу, закріплені КАС України процесуальні права й обов'язки сторін, є тими правовими категоріями, які дозволяють позивачеві і відповідачеві досягти юридично значущого для них результату. Права і обов'язки являють собою також своєрідну систему стримувань та противаг, яка, по-перше, гарантує суб'єктам процесуальних

правовідносин можливість вільно здійснювати певний вид поведінки, по-друге, приписує цим суб'єктам чітке дотримання визначених правил поведінки. Взаємозв'язок – «права-обов'язки» є незмінним, виключення одного із цих елементів є недопустимим, оскільки здійснення суб'єктивних прав завжди забезпечується дотриманням юридичних обов'язків. Тому без відповідного обсягу повноважень жоден із учасників адміністративного процесу (у тому числі і сторони) не в змозі реалізувати свого процесуально-правового інтересу, досягти власної суб'єктивної процесуальної мети. Водночас, традиційно поняття «повноваження» використовується при характеристиці статусу суб'єкта владних повноважень, який у адміністративному процесі наділено відносно рівними правами та обов'язками із стороною – приватною особою. Тому, на наш погляд, використання терміну «повноваження» відносно сторін адміністративного процесу є некоректним і «розмиває» усталене сприйняття термінології.

Розпочинаючи аналіз статусу сторін в адміністративному процесі, слід визначити, що є характерним для їх процесуальних прав і обов'язків. Так, суб'єктивні права сторін у адміністративному процесі можуть бути охарактеризованими такими особливостями:

- 1) суб'єктивні права – це можливість певної поведінки;
- 2) ця можливість надана особі, яка володіє адміністративною процесуальною правоздатністю та адміністративною процесуальною дієздатністю;
- 3) ця можливість надана: а) з метою захисту законних прав, свобод та інтересів суб'єкта, який перебуває у правовідносинах з органами державної влади або органами місцевого самоврядування; б) для вирішення у судовому порядку публічно-правових спорів, які виникають із таких правовідносин;
- 4) поведінка сторін адміністративного процесу реалізується в адміністративних процесуальних правовідносинах;
- 5) поведінка сторін адміністративного процесу є нормативно обмеженою, а порушення цих меж (міри можливої поведінки) визнається

зловживанням правом;

б) процесуальні права сторін існують тільки у зв'язку з наявністю відповідних юридичних обов'язків з боку іншого учасника правовідносин і без виконання цих обов'язків не можуть бути реалізованими;

7) реалізація прав гарантується державним примусом або осудом щодо носія кореспондуючого обов'язку;

8) процесуальні права сторін мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративними процесуальними нормами і гарантуються державою.

Тому під правами сторін в адміністративному процесі можна розуміти надану їй гарантовану процесуальним законодавством свободу обирати вид поведінки, яка впливатиме на інших учасників адміністративних процесуальних правовідносин з метою забезпечення процесуальних інтересів позивача та відповідача по конкретній адміністративній справі.

Категорією, що кореспондує суб'єктивним правам в адміністративному процесі є суб'єктивні юридичні обов'язки сторін. Характерними особливостями обов'язків сторін в адміністративному судочинстві є такі: а) становлять необхідну, належну поведінку; б) можуть покладатися тільки на дієздатну особу; в) покладаються в інтересах інших осіб; г) такі обов'язки реалізуються у адміністративних процесуальних правовідносинах; д) не можуть існувати поза зв'язками із суб'єктивними правами інших учасників правовідносин у адміністративному процесі; е) реалізація таких обов'язків забезпечується державним примусом або осудом; ж) мають нормативно встановлені межі; з) вони мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративними процесуальними нормами і гарантуються державою.

Отже, у цьому випадку під обов'язком сторони в адміністративному процесі слід розуміти установлену державою та забезпечену нормами права його належну поведінку, якої необхідно дотримуватися під час розгляду та вирішення адміністративного публічно-правового спору.

Разом із тим, суб'єктивні права та обов'язки мають як спільні ознаки, так

і ознаки, що дозволяють їх розмежовувати. Об'єднує їх спільна адміністративно-процесуальна природа, існування в адміністративних процесуальних правовідносинах, наявність меж у поведінці (те й інше є мірою), належність особам, які мають адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність, наявність державних гарантій. Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх носія, а обов'язки – в інтересах Інших осіб; б) права – це міра можливої, а не необхідної поведінки.

Отже, процесуальний статус сторін у адміністративному процесі слід розглядати, як закріплені процесуальним законодавством власні правові можливості та зобов'язання діяти відповідним чином щодо інших учасників такого процесу, адміністративного суду для досягнення дозволеної законом процесуальної мети, захисту, відновлення суб'єктивних прав, свобод та інтересів.

Безпосередньо називаючи права та обов'язки сторін у судовому процесі, необхідно зазначити, що вони можуть бути класифікованими на види за різними критеріями. Так, залежно від правового статусу права та обов'язки сторін поділяються на загальні та спеціальні.

Загальні права та обов'язки сторін – це права і обов'язки, які передбачаються не лише для сторін, але й поширюються на інших учасників адміністративного процесу. Цей вид повноважень закріплений, зокрема, у ст. 44 КАС України. Загальні повноваження можуть бути використані та мають дотримуватися сторонами адміністративного процесу протягом усього розгляду та перегляду адміністративної справи, включно до останньої стадії адміністративного процесу.

Спеціальні права та обов'язки притаманні виключно сторонам адміністративного процесу. Як правило, вони не можуть здійснюватись іншими учасниками адміністративного процесу. Отже, крім загальних прав та обов'язків, визначених ст. 44 КАС України, сторони одночасно користуються власними правами, яких закріплено у ст. 47 КАС України.

Однак повноваженнями сторін в адміністративному процесі можуть наділятися такі його учасники і процесуальні представники, і треті особи. Перші здійснюють процесуальні дії в інтересах та від імені сторін, а відтак, представляючи позивача чи відповідача, тимчасово виконують за нього процесуальні дії, спрямовані на постановлення судом позитивного рішення по справі.

Оскільки в адміністративному процесуальному законодавстві закріплено, що треті особи мають власну зацікавленість щодо предмета спору (ст. 49 КАС України), претендують на постановлення рішення суду, яким задовольнялися б їх претензії щодо такого предмета, то, відповідно, вони також визнаються носіями повноважень сторін судового процесу (ст. 51 КАС України).

Завдяки спеціальним правам, закріпленим у ст. 47 КАС України, сторони в адміністративному процесі, на відміну від інших учасників, можуть вільно розпоряджатися предметом адміністративного позову, захищати свої матеріальні та процесуальні інтереси у судах вищестоящих інстанцій. Однак важливим є те, що права та обов'язки сторін, згідно з положеннями цієї статті, не є однаковими, вони поділяються залежно від процесуального статусу окремої сторони адміністративного процесу.

Попри наявність у сторін власних специфічних прав, вони можуть здійснювати права, спільні і для позивача, і для відповідача. Так, сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії судового процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі (ч. 5 ст. 47 КАС України).

Види та склад прав та обов'язків сторін залежить також від процесуальної стадії, яка у конкретний момент часу відбувається у зв'язку із розглядом та вирішенням публічно-правового спору. Так, сторін судового процесу наділено такими правами та обов'язками:

1) у суді першої інстанції: а) у зв'язку із порушенням адміністративної справи та її підготовкою до судового розгляду (ст. 22, 114 КАС України); б) у зв'язку із судовим розглядом адміністративної справи та прийняттям по ній

остаточного рішення (ст.ст. 150, 168, 241, 249, 251, 272 КАС України);

2) у суді апеляційної інстанції (ст.ст. 149, 150, 169, 239, 255, 265, 272 КАС України);

3) у суді касаційної інстанції (ст.ст. 236, 239, 272, 328 КАС України);

4) у провадженні за винятковими обставинами (ст.ст. 39, 154, 173, 214, 223, 361-369 КАС України);

5) у провадженні за нововиявленими обставинами (ст. 361-369 КАС України);

б) щодо примусового виконання судових рішень (ст. 370 КАС України);

7) щодо відновлення втраченого провадження (ст. 384 КАС України).

За цільовою спрямованістю права та обов'язки сторін адміністративного процесу поділяються на такі види:

1) пов'язані із розвитком адміністративного процесу: права та обов'язки щодо порушення адміністративної справи та підготовки її до судового розгляду (ст. 9, 37, 47, 85, 132 КАС України), права та обов'язки щодо оскарження ухвал та постанов адміністративного суду (ст.ст. 12, 13, 117, 149, 154, 238, 240, 257, 266, 272, 273, 288 КАС України);

2) спрямовані на припинення адміністративного процесу: права та обов'язки щодо укладення мирової угоди (ст.ст. 188, 236, 238, 239 КАС України).

Наведені види прав та обов'язків сторін адміністративного процесу не є вичерпними, наприклад, свого часу Д.М. Чечотом було запропоновано таку класифікацію процесуальних прав сторін: а) права щодо порушення справи; б) права щодо відмови від позову; в) права щодо визнання позову; г) права щодо укладання мирової угоди; д) права на визначення обсягу судового захисту; е) інші процесуальні права сторін [241, с. 307].

Права та обов'язки сторін в адміністративному процесі є невід'ємними правовими категоріями, які нерозривно пов'язані із конкретним учасником адміністративного процесу. Сторони як обов'язкові головні й первинні учасники позовного провадження не можуть бути обмеженими у

процесуальних правах або позбавлені їх. Водночас, ускладнення суспільних відносин у сфері публічного управління, розвиток адміністративного процесу та розширення сфери, що може стати предметом судового розгляду, запроваджуються нові форми і види проваджень, які, відповідно, характеризуються особливостями статусу сторін, що беруть у них участь.

Висновки до розділу 1

1. Виокремлено три періоди теоретичного опрацювання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства: 1) формування статусу учасників класичного змагального судового процесу, побудованого на засадах абсолютної рівності перед судом; 2) обґрунтування особливостей процесуального статусу сторін – учасників публічно-правових спорів і у судовому процесі, і в позасудових провадженнях; 3) конструювання особливого процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на основі поєднання принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин справи.

2. Сформовано методологічне підґрунтя дослідження процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві на базі діалектичного методу у його взаємозв'язку з іншими державно-правовими явищами, зокрема, реформуванням системи правосуддя та переглядом засад публічного управління. Досягнення юридичної науки забезпечують вироблення сучасної моделі процесуального статусу сторін, що має особливо важливе значення для комплексного удосконалення усіх інститутів адміністративного судочинства.

3. Встановлено, що роль сторін як головних учасників адміністративного судочинства визначається спрямуванням діяльності суду й усіх інших учасників провадження на забезпечення прийняття правосудного рішення щодо їхніх прав та обов'язків. Характеристика сторін як обов'язкових учасників адміністративного судочинства визначається неможливістю здійснення провадження без їх участі, і, водночас, достатністю лише цих учасників для повноцінного судового провадження (за виключенням секретаря судового

засідання). Визначення сторін як первинних учасників адміністративного судочинства зумовлено тим, що з виникненням процесуальних правовідносин між сторонами та судом з'являється можливість вступу в процес інших зацікавлених у справі осіб, а також осіб, які своєю участю забезпечують здійснення судового розгляду та вирішення справи.

4. Доведено, що сторонами у позовних провадженнях адміністративного судочинства є позивач та відповідач, а в непозовних провадженнях – заявник та особа, до якої звернено вимогу. Правове регулювання їх прав та обов'язків у провадженні має суттєві відмінності, які визначаються наявністю або відсутністю спору між ними. При цьому, наявність спору між сторонами характеризується не лише існуючими у дійсності правовідносинами, щодо яких виник спір, але і їх відсутністю, що може бути з'ясовано лише в результаті судового розгляду.

5. Визначено критерії наявності статусу сторони в адміністративному судочинстві, до яких віднесено: 1) в усіх випадках провадження в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін, які вступають у процес за наявності юридичної зацікавленості, що характеризується взаємопов'язаними матеріальною і процесуальною складовими; 2) мають право вимагати від суду захисту і тоді, коли особи лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено, хоча таке порушення, можливо, і не мало місця у дійсності; 3) є можливою зміна процесуального статусу у разі визнання неналежною стороною.

6. Запропоновано уточнене визначення сторін адміністративного судочинства шляхом урахування особливостей провадження за позовом суб'єкта владних повноважень та непозовних проваджень: сторони адміністративного судочинства – це головні обов'язкові первинні учасники провадження, які беруть участь у справі від свого імені з метою захисту або забезпечення реалізації власних прав, свобод, інтересів або повноважень.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВА ПРИРОДА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ СПІВВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ЙОГО ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

2.1 Сутність та зміст процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві

Одним із перших кроків у напрямі вирішення складної проблеми удосконалення, уточнення процесуальних прав та обов'язків сторін адміністративного процесу постає питання про визначення елементів їх процесуального статусу. Вирішення зазначеного питання має не лише теоретичне значення. Сформульовані наукові обґрунтування та висновки як певна теоретична модель може бути покладено в основу визначення прогалін і колізій законодавчого регулювання процесуального статусу суб'єктів та формулювання необхідних змін до чинного законодавства, насамперед до КАС України.

Ознаками правового статусу називають: 1) залежність від сутності соціального укладу, в умовах яких його складено і він функціонує; 2) установлюється спеціально уповноваженими органами держави і його зміст змінюється залежно від волі законодавця, а не окремих суб'єктів права, на яких його поширено; 3) одержує вираз у формах права – нормативно-правовому акті, нормативно-правовому договорі, судовому прецеденті тощо; 4) складається з таких частин (елементів) – статусні права, законні інтереси й обов'язки; 5) елементи мають універсальний характер – однакові для всіх його носіїв одного виду; 6) визначає межі, в яких формуються статусні права й обов'язки. Указано й на те, що правовий статус становить основу правового становища як більш узагальнюючої категорії, яка охоплює основні характеристики стану суб'єкта права в державі [204, с. 569]. Цей підхід щодо визначення ознак

правового статусу передбачає застосування цієї категорії у широкому розумінні, незалежно від виду правовідносин – матеріальних чи процесуальних участь в яких бере той чи інший суб'єкт.

В адміністративному праві поняття адміністративно-правового статусу охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав та обов'язків, яких закріплено за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [10, с. 188].

Такий підхід знову ж таки не диференціює статусу суб'єкта у матеріальних чи процесуальних адміністративно-правових відносинах. Саме тому його також можна віднести до узагальнюючого.

Разом із тим, указані підходи дозволяють виокремити ключові теоретичні положення, які доцільно врахувати при опрацюванні питання щодо елементів процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу. Насамперед, зазначене стосується положення про залежність статусу від соціальної ролі суб'єкта, а також про універсальний характер елементів. Крім того, слід враховувати і різницю у субординації галузей права – матеріального і процесуального та, відповідно, відносин, які регулюють норми зазначених галузей. Правовий статус суб'єкта матеріальних правовідносин за змістом становить правові можливості, якими наділено особу та яких гарантовано державою. Процесуальний статус існує для реалізації таких правових можливостей. Із цього випливає теза про невід'ємний зв'язок матеріальних і процесуальних відносин, а відтак, матеріального і процесуального статусу. Такий зв'язок має прояв через наявність у процесуальному статусі окремих суб'єктів такого елементу, як процесуальна правосуб'єктність.

На підтвердження зазначеного, доцільно здійснити аналіз у напрямі особливостей застосування положень теорії права до розв'язання проблеми визначення елементів процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу у сфері відправлення адміністративного судочинства.

До першочергового теоретичного положення віднесено положення про залежність статусу від соціальної ролі суб'єкта. В адміністративних

процесуальних відносинах указане означає необхідність урахування певної різниці в окремих статусах різних суб'єктів, залежно від призначення їх процесуальної діяльності. Так, призначення адміністративного суду полягає у відправленні адміністративного судочинства з метою захисту прав, свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах за участю суб'єкта владних повноважень. Це призначення має діяльність тільки адміністративного суду і саме тому КАС України закріплює компетенцію суду, його процесуальні права та обов'язки. Зокрема, компетенцію суду визначено ст. 7, а процесуальні права та обов'язки, відповідні стадіям адміністративного процесу – провадженню у суді першої інстанції, апеляційному провадженню, касаційному провадженню, провадженню при перегляді рішень ВАСУ Верховним Судом України, провадженню за нововиявленими обставинами [159, с. 18].

Стосовно таких суб'єктів, як позивач, відповідач, третя особа, представники, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи інших осіб, мають значення не лише процесуальні права та обов'язки, а й можливість їх набуття та реалізації. Тобто зазначені суб'єкти повинні бути потенційно здатними носіями процесуальних прав та обов'язків. У теорії адміністративного права потенційну здатність суб'єкта бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків називають адміністративною правосуб'єктністю [99, с. 184]. Поняття адміністративної правосуб'єктності містить не лише здатність особи мати права та обов'язки, але і здатність їх реалізовувати. Саме тому до складу адміністративної правосуб'єктності включають адміністративну правоздатність, як здатність мати суб'єктивні права та обов'язки, а також адміністративну дієздатність, як здатність реалізовувати надані права й обов'язки [99, с. 186].

Особливим принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування усіх обставин у справі. Він полягає в активній ролі суду і за своїм змістом може проявлятися як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності [170,

с. 73-74]. Наявність цього принципу в адміністративному судочинстві обумовлюється специфікою відносин, з яких виникає правовий спір, та завданням судочинства. Для забезпечення виконання останнього суд повинен триматися активної позиції, чого немає ані в цивільному, ані в господарському процесі. При розгляді справи адміністративної юрисдикції на суд через принцип офіційності покладається обов'язок вжити усіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування обставин у справі [170, с. 74]. Завдяки офіційності з'ясування усіх обставин справи, специфічних ознак набуває принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві.

Розгляд справи при дотриманні змагальності сторін не перетворює суд на стороннього спостерігача. Змагальність не виключає активності суду щодо збирання доказів, необхідних для встановлення істини у справі [139, с. 107].

Отже, суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про відмову у витребуванні доказів окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включено до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за наслідками розгляду справи. Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду усі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використаними як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали. Суд може збирати докази з власної ініціативи. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які вона посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів.

Наслідки винесення рішення по матеріалах, що є у справі, не дозволяють розглядати цю міру як санкцію за ненадання доказів. Згідно з чинним законодавством, рішення суду може бути оскаржене особами, які мають таке право. Рішення, винесене за відсутності необхідних доказів, тобто з порушенням норм процесуального права, має бути скасованим [109, с. 60].

Отже, в адміністративних справах щодо оскаржень рішень, дій чи

бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлено презумпцію його вини. Така презумпція вини покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його права, свобод чи інтересів [108, с. 68].

Особливістю адміністративного судочинства, на відміну від цивільного, є те, що тягар доказування у спорі покладається на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин пред'явив позов, повинен надати суду усі матеріали, які свідчать про його правомірні дії. Громадянинові достатньо заявити, що його права порушено або створено перепони для їх реалізації, або на нього неправомірно покладено ті чи інші обов'язки. Суд у такому разі, допомагаючи громадянину за своєю ініціативою, повинен витребувати від органу публічної влади додаткові матеріали і документи, призначити експертизу, викликати свідка, спеціаліста, а також вжити заходів для негайного виконання прийнятого ним рішення [198].

За загальним правилом, в адміністративному судочинстві обов'язок доказування поділяється так: позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підставу позову; відповідач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення щодо позову. Адміністративне доказування включає широке коло осіб, які беруть участь у цьому виді пізнавальної діяльності й виконують при цьому відповідні функції, передбачені чинним законодавством [169, с. 214].

Суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Суд на реалізацію принципу офіційності повинен у разі необхідності уточнити позовні вимоги.

Указане твердження знаходить свій вияв і у судовій практиці. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України,

розглянувши у порядку письмового провадження за винятковими обставинами справу за позовом спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Харкові до відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» та приватної фірми «Кібела» про зобов'язання вчинити дії 14 лютого 2012 р. винесла постанову, якою скасувала судові рішення попередніх інстанцій, а справу направила на новий розгляд до суду першої інстанції.

Обґрунтовуючи свою постанову, Верховний Суд України зазначив, що при новому розгляді справи суду слід звернути увагу на те, що цей позов (про зобов'язання погасити податкові векселі) не відповідає визначеному чинним законодавством порядку погашення податкового боргу та правам податкового органу, а отже і способу захисту права. Правила частини третьої статті 160 КАС щодо зазначення позивачем у позовній заяві способу захисту судом порушених прав не виключають можливості обрання іншого способу захисту самим судом. Зміст принципу офіційного з'ясування усіх обставин у справі зобов'язує адміністративний суд до активної ролі у судовому засіданні, у тому числі і до уточнення змісту позовних вимог, з наступним обранням відповідного способу захисту порушеного права [86].

У контексті вищесказаного виокремити такі особливості прояву диспозитивності в адміністративному судочинстві. По-перше, у разі, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів, суд може й зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. По-друге, диспозитивність в адміністративному судочинстві певним чином обмежена й підконтрольна судові, що обумовлюється публічним характером спорів. По-третє, диспозитивність визначає існування процесуального інституту заміни неналежного позивача, що полягає у можливості суду, за згодою позивача, допустити заміну первинного позивача належним позивачем [244, с. 36-37].

Серед інших суб'єктів існує потреба виділення окремо: а) сторін та їх представників, третіх осіб; б) органів та осіб, яким законом надано право

захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Стосовно елементів процесуального статусу сторін, їх представників, третіх осіб, слід зазначити про необхідність включення, поряд із процесуальними правами та обов'язками, такого елемента, як адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Її наявність є умовою набуття певною особою процесуального статусу в адміністративному процесі, адже не всі особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи) можуть бути суб'єктами адміністративного процесу.

Фізичні особи завжди мають адміністративну процесуальну правоздатність, але реалізувати свої процесуальні права та обов'язки може не кожна фізична особа. Маються на увазі неповнолітні, фізичні особи, визнані судом недієздатними, які є сторонами чи третіми особами. Самостійно вони не можуть звертатися до адміністративного суду та брати участь в судовому адміністративному процесі. До досягнення повноліття, фізичні особи можуть реалізувати свої процесуальні права та обов'язки у публічно-правових спорах, у випадках, коли законодавством їх наділено відповідними правами та обов'язками [99, с. 351-352].

Отже, основна категорія позивачів – це громадяни. У науковій літературі процесуальний статус цих суб'єктів розроблено на високому рівні.

Як елементи до складу адміністративно-процесуального статусу громадянина М.М. Тищенко включає: а) адміністративно-процесуальні права; б) адміністративно-процесуальну правоздатність; в) адміністративно-процесуальну дієздатність; г) адміністративно-процесуальні свободи; д) адміністративно-процесуальні обов'язки; е) адміністративно-процесуальні законні інтереси [222, с. 31].

Адміністративно-процесуальна правоздатність, як правило, зв'язана з реалізацією процесуальних прав громадян у конкретних правовідносинах.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це опосередкована нормами адміністративно-процесуального права здатність громадян реалізовувати, виконувати та набувати своїми діями права й обов'язки адміністративно-

процесуального характеру при здійсненні адміністративно-процесуальної діяльності по конкретних адміністративних справах.

Адміністративно-процесуальні права поділяються на такі групи:

а) права, пов'язані з можливістю провадження адміністративного процесу з ініціативи громадянина (право на подачу заяви);

б) права, пов'язані з інформованістю громадянина про причини і мету залучення його до адміністративного провадження, порушеного з ініціативи інших суб'єктів. До таких прав варто віднести право на ознайомлення з матеріалами справи;

в) права, що дозволяють громадянину впливати на хід і результати адміністративного провадження (права давати пояснення, представляти докази, заявляти клопотання і тощо);

г) права, пов'язані з можливістю оскарження громадянином процесуальних та завершальних рішень лідируючих суб'єктів та проводу [76, с. 83].

У залежності від можливості особистого здійснення громадянином адміністративно-процесуальних прав виділяють: а) права, реалізовані громадянином самостійно; б) права, реалізацію яких відповідно до закону громадянин делегує іншим особам (наприклад, представникам).

З урахуванням викладеного під суб'єктивним адміністративно-процесуальним правом громадянина – розуміють закріплену в адміністративно-процесуальних нормах можливість вчиняти у встановлених ними межах конкретні дії, реальність яких гарантується зобов'язаними суб'єктами, що несуть стосовно громадян певні процесуальні обов'язки, а також можливість домагатися від зазначених суб'єктів здійснення необхідних дій з метою користування соціальними благами для задоволення особистих чи суспільних інтересів.

Адміністративно-процесуальна свобода це гарантована державою, органами місцевого самоврядування можливість вибору громадянином певної поведінки і реалізація такого вибору в рамках відповідних прав і обов'язків

громадян в адміністративному процесі, недоторканність сфер діяльності й особистого життя громадянина з боку державних органів, посадових осіб та інших суб'єктів адміністративного процесу.

Адміністративно-процесуальні обов'язки – це встановлювана державою, органами місцевого самоврядування, а у визначених законодавством випадках – і іншими суб'єктами, міра необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересів громадян.

Адміністративно-процесуальні законні інтереси мають такі властивості: виникають у зв'язку з адміністративно-процесуальною діяльністю; не ущемляють при цьому інтереси інших суб'єктів процесу; пов'язані у відповідних випадках із конкретними процесуальними обов'язками лідируючих суб'єктів та проводу.

Тому адміністративно-процесуальні законні інтереси – це дозволені прагнення громадянина до певної користі в межах його суб'єктивних адміністративно-процесуальних прав, обов'язків і свобод, а також процесуальних обов'язків інших суб'єктів процесу і процесуальної регламентації його ходу.

До колективних суб'єктів права як зацікавлених осіб відносять різного роду юридичних осіб. При чому процесуальна правоздатність у юридичних осіб не збігається і не впливає з матеріально-правової правоздатності. До прикладу, в антидемпінговому провадженні заявником (національним товаровиробником) є не окреме підприємство, а група українських товаровиробників, сукупне виробництво яких становить понад 50% загального обсягу виробництва подібного товару [117, с. 71].

До прав зацікавлених осіб слід включити:

1. Право ознайомлюватися з матеріалами справи, окрім тих, що мають обмежений доступ. До таких матеріалів відносять службові документи лідируючого суб'єкта [208, с. 246], та конфіденційні матеріали. Конфіденційний характер інформації має бути визнаний лідируючим суб'єктом чи проводом. Інформація може бути визнана конфіденційною, якщо її

розголошення може завдати шкоди зацікавленій особі, що її надала, або/та іншим учасникам процесу. Лідируючий суб'єкт може відмовити у доступі до конфіденційної інформації у разі встановлення, що особа розголосила конфіденційні дані [169, с. 82].

Право на ознайомлення з матеріалами перевірки варто визнати одним із найважливіших процесуальних прав громадянина. М.М. Тищенко вважає правомірним обґрунтовувати цю процесуальну можливість конституційним положенням про те, що кожен громадянин вправі знайомитися в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах і організаціях із відомостями про себе, що не є державною чи іншою захищеною законом таємницею, а також про гарантованість права збирати і використовувати інформацію (ст. 31 Конституції України).

Серед правових можливостей, що впливають із цього права, варто закріпити можливість робити необхідні виписки з матеріалів справи, а також одержувати копії конкретних документів [222, с. 94-95]. Водночас, слід відзначити, що існують виправдані винятки із права на копіювання матеріалів справи: не дозволяється знімати копії з підроблених документів [38, с. 72].

Принцип адміністративного процесу про обмеженість доступу до матеріалів справи проявляється в тому, що передбачається можливість знайомитися тільки із заявою про порушення справи [81, с. 20].

2. Право наводити докази, право запрошувати експертів та надавати експертні висновки [81, с. 21], право подавати клопотання, усні і письмові пояснення (заперечення), заяви. Усі ці права тісно пов'язані з правом громадянина на заяву клопотання. На думку М.М., Тищенко варто виокремити такі види клопотань: а) про можливість брати участь у перевірці поданої скарги; б) про присутність при розгляді заяви чи скарги; в) про приєднання додаткових матеріалів; г) про здійснення залиту додаткових матеріалів; д) про проведення додаткових перевірочних дій за заявою чи скаргою; е) про відвід лідируючого суб'єкта чи проводу [221, с. 14].

3. Право заперечувати проти клопотань інших зацікавлених осіб [163,

с. 17]. Деколи у нормативних процесуальних актах не зазначається, кому слід адресувати коментарі до процесуальних документів на стадіях, що передують стадії вирішення справи [102]. Очевидно, їх слід адресувати суду.

4. Право на участь у процесуальних діях, що проводяться лідируючими суб'єктами (зокрема, складання акта про правопорушення, у тому числі у слуханнях, що проводяться на стадії розслідування [222, с. 108]). При цьому право на присутність на засіданні не завжди означає право на участь в оцінці доказів по справі нарівні із лідируючими суб'єктами. За особою може визнаватися лише право на дачу усних пояснень, які є суто джерелами доказування.

5. Право на оскарження рішення, яке також обмежується в адміністративному судочинстві, оскільки, враховуючи специфіку визначення інстанційної підсудності окремих категорій прав, особа позбавляється можливості оскаржити рішення суду першої інстанції в касаційному порядку, а інколи навіть у апеляційному порядку.

Обов'язками зацікавлених осіб є: 1) добросовісно користуватись належними їм правами [102]; 2) вчасно надавати суду необхідну інформацію; 3) бути присутньою на стадії розгляду справи [102]. Як правило це має місце у тих випадках, коли докази свідчать не на їх користь.

О. Кузьменко зазначає, що сторони мають юридичний інтерес у результаті вирішення справи. Цей інтерес має особистий як матеріальний, так і процесуальний характер [125, с. 79]. На підтвердження такого підходу доцільно зазначити, що теоретики права зазначають про законний інтерес як складову (елемент) правового статусу, поряд із статусними правами та обов'язками [204, с. 569].

Законним інтересом визначено різновид дозволів, яких закріплено в об'єктивному праві або які випливають із його змісту та відображаються у можливостях суб'єкта права користуватися конкретним соціальним благом, а в ряді випадків звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать

суспільним [204, с. 532].

В адміністративному процесі законним інтересом можна визначити можливість суб'єкта адміністративних процесуальних правовідносин звертатися за судовим захистом.

Відтак, до елементів процесуального статусу сторін, їх представників, третіх осіб, поряд із процесуальними правами та обов'язками, доцільно зазначити про необхідність включення ще адміністративної процесуальної правосуб'єктності та законного інтересу.

Отже, склад елементів процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу буде відрізнятися від статусу учасників. Елементами процесуального статусу сторін є: а) адміністративна процесуальна правосуб'єктність; б) законний інтерес; в) процесуальні права; г) процесуальні обов'язки [31, с. 107].

Правове положення позивача в адміністративному судочинстві характеризується такими ознаками й особливостями. Позивач веде процес від свого власного імені, на його ім'я виноситься та повною мірою поширюється сила судового рішення. На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав, прерогатива виключно заінтересованої особи, позивача, або особи, яка уповноважена пред'являти позови в інтересах інших осіб або держави, прокурором, судове рішення, як акт правосуддя, виноситься стосовно прав та обов'язків конкретного позивача індивідуалізованого спірного правовідношення. Позивач веде процес від свого власного імені, відстоюючи порушені права, свободи чи інтереси. Участь у процесі позивача забезпечується завдяки представництву його інтересів процесуальним представником.

Повноваження представника, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді мають бути підтвердженими довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання. Необхідно, щоб у документі, який підтверджує повноваження представника, було чітко зазначено, якими саме правами наділяє

представника позивач. У разі нереалізації представником не закріпленої у довіреності чи іншому документі, який підтверджує повноваження представника, процесуальної дії, остання не може вважатися вчиненою позивачем.

На позивача поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду, він повинен сплатити передбачену законодавством суму державного мита та витрати на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу. У разі вибуття або заміни позивача у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу його заміну правонаступником. Усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступника, є обов'язковими для нього такою самою мірою якою вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив.

Юридична заінтересованість позивача. Адміністративний суд порушує справи за позовними заявами позивачів, які звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових спорів. Але, в чому полягає цей інтерес, законодавство прямої відповіді не надає. Характерною рисою заінтересованості позивача є те, що існування видів юридичної заінтересованості : матеріально-правової та процесуально-правової для позивача полягає у нерозривній єдності.

Зокрема, юридична заінтересованість в адміністративному процесі позивача полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову – матеріально-правовий інтерес, й у винесенні відповідного рішення про задоволення позову – процесуально-правовий інтерес. Тож діюче законодавство розрізняє заінтересованих осіб, що звертаються до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав та охоронюваних законом інтересів, державні та інші органи, які звертаються до адміністративного суду у випадках, передбачених адміністративним законодавством України. Провівши таке розмежування, КАС України у подальшому не вважає державні та інші органи самостійними учасниками адміністративного процесу і форм їх участі не визначає,

розглядаючи їх як позивачів.

Права та обов'язки позивача передбачені КАС України. Зазначеними у вказаній нормі правами та обов'язками позивач може користуватися на всіх стадіях адміністративного процесу. Однак, деяких із них закріплено в інших нормах КАС України. Так, КАС України передбачає можливість позивачеві змінити підставу або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з відповідачем або відмовитися від адміністративного позову у будь-який час до завершення судового розгляду. Слід визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси [113, с. 88].

Тож для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій позивача в адміністративному процесі наділено великим обсягом процесуальних прав та обов'язків, він має рівні з іншими сторонами адміністративного процесу процесуальні права та обов'язки, тобто рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи та відноситься законодавцем до групи осіб, що беруть участь у справі. Проте позивач посідає головне місце у розгляді справи. Тому наділяється додатковими важливими процесуальними правами, завдяки яким позивач суттєво впливає на процес справи з огляду на диспозитивні права, перераховані у КАС України [202, с. 210].

В юридичній літературі суб'єктивні права позивача в адміністративному процесі характеризуються такими особливостями: 1) суб'єктивні права – це можливість певної поведінки; 2) таку можливість надано особі, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю; 3) цю можливість надано: а) з метою захисту законних прав, свобод та інтересів суб'єкта, який перебуває у правовідносинах з органами державної влади або місцевого самоврядування; б) для вирішення в судовому порядку публічно-правових спорів, які виникають із таких правовідносин; 4) поведінка позивача в адміністративному процесі є

нормативно обмеженою; 5) процесуальні права існують тільки за наявності відповідних юридичних обов'язків з боку іншого учасника правовідносин і без виконання цих обов'язків не можуть бути реалізованими; 6) реалізація прав гарантується державним примусом або осудом щодо носія кореспондуючого обов'язку; 7) процесуальні права мають юридичну природу, оскільки надаються нормами і гарантуються державою [79, с. 114]. Крім того, позивача наділено також певними обов'язками, які кореспондують цим процесуальним правам. Взаємозв'язок «права – обов'язки» є незмінним, виключення одного із цих елементів недопустиме, оскільки здійснення суб'єктивних прав завжди забезпечується дотриманням юридичних обов'язків [110, с. 142]. До особливостей суб'єктивних юридичних обов'язків В.Б. Авер'янов зараховує: 1) встановлення необхідної, належної поведінки; 2) покладання тільки на дієздатну особу; 3) покладання в інтересах інших осіб; 4) їх реалізація в адміністративних процесуальних правовідносинах; 5) неможливість існування поза зв'язками із суб'єктивними правами інших учасників правовідносин в адміністративному процесі; 6) наявність нормативно встановленої межі; 7) закріплення адміністративними процесуальними нормами і забезпечення державою [6, с. 114]. Це означає, що сукупність процесуальних прав я обов'язків позивача, які знаходять своє вираження у процесуальних діях, визначає його процесуальне становище і надає відповідну можливість відігравати процесуальну роль в адміністративному судочинстві.

Найчастіше відповідачем в адміністративному судочинстві є суб'єкт владних повноважень. Проте він може бути і позивачем, і заявником.

Оскільки поняття «суб'єкт владних повноважень» уперше закріплено у КАС України, не отримало належного і вичерпного обґрунтування в адміністративно-правовій науці і національному законодавстві, то відповідного висвітлення потребують сутність цього поняття та характерні ознаки таких суб'єктів. На нашу думку, аргументоване розкриття змісту поняття «суб'єкт владних повноважень» дозволить уникнути плутанини при визначенні конкретного позивача чи відповідача. У зв'язку із запровадженням судового

розгляду та вирішення публічно-правових спорів необхідним є визначення вичерпного обсягу прав та обов'язків, якими наділяються суб'єкти владних повноважень, з'ясування особливостей реалізації цими суб'єктами процесуальних прав та обов'язків.

На необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» неодноразово зверталась увага у наукових публікаціях (О.П. Рябченко [195, с. 244-246], О.М. Соловійова [208, с. 246-249]) та ін. Зокрема, у Великому енциклопедичному юридичному словникові, підготовленому за редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка, зазначено про існування різноманітних визначень поняття «влада», як: 1) відносини між людьми, коли одні командують, а інші підкоряються; 2) здатність досягти поставленої мети; 3) спроможність соціально-політичної системи забезпечувати виконання прийнятих нею рішень; 4) спосіб самоорганізації людської спільноти, заснованої на розподілі функцій управління і виконання; 5) можливість і здатність проводити свою волю. Влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглості одного іншому. Якщо така підлеглість відсутня, тоді немає і влади. Ця властивість (взаємодія) є характерною для визначення структури влади. Її основними елементами є: а) суб'єкт – особа або орган (організація), наділені правом розпорядження; б) об'єкт – особа або орган (організація), до яких звернено розпорядження та які зобов'язані його виконувати; в) правові та інші умови і засоби взаємодії суб'єктів та об'єктів; г) власне процес взаємодії суб'єктів і об'єктів влади [50, с. 116]. Виходячи із змісту вищезазначеного, головною умовою функціонування владовідносин є наявність права розпорядження та обов'язку виконання відповідних розпоряджень. Отже, владовідносини можна охарактеризувати як розпорядчі відносини, пов'язані із прийняттям владних (розпорядчих) приписів чи вчинення владних (розпорядчих) дій, обов'язкових до виконання тими, на кого їх спрямовано (адресовано).

Теорією адміністративного права термін «функції» зазвичай застосовується щодо розкриття питання про зміст діяльності органів виконавчої

влади. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс», підготовленому редакційною колегією під головуванням В. Б. Авер'янова, зазначено, що функції слід розуміти як відносно самостійні складові змісту управлінської діяльності. Функції органів виконавчої влади слід розуміти як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [10, с. 257-258]. У підручнику «Адміністративне право України», підготовленому за редакцією Ю. П. Битяка, визначено поняття функції державного управління як частини управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [11, с. 126]. Існує інша точка зору щодо застосування категорії «функція» – не лише щодо визначення змісту діяльності органів виконавчої влади. Так, у підручнику «Адміністративне право України», підготовленому В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко визначено чотири функції адміністративного права: 1) правовиконавча; 2) правотворча; 3) організаційна; 4) правоохоронна [106, с. 41].

Таким чином, у наведених вище доктринальних положеннях з адміністративного права словосполучення «владні управлінські функції» не застосовується. Категорія «функції» використовується для розкриття змісту діяльності органів виконавчої влади або характеристики галузі адміністративного права.

Застосування у КАС України термінів, зміст яких залишився поза увагою науковців та законодавців, призводить до існування проблем підсудності певних категорій спорів. Так, О.П. Рябченко, перед тим, як проаналізувати проблему підсудності справ за участі прокуратури, дослідила доктринальні положення адміністративного права стосовно функцій управлінської діяльності, оскільки саме у межах цієї діяльності виникають спори, підсудні адміністративним судам. Підсумком здійсненого дослідження став висновок про те, що «інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень, можуть здійснювати

управлінські функції тільки у разі, якщо мають місце внутрішньоорганізаційні відносини». Продовжуючи проблематику уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень», О.П. Рябченко довела, що повноваження прокурора можуть бути визначеними як владні, однак вони реалізуються поза межами управління [195, с. 244-246]. Висновок про те, що функції органів прокуратури не збігаються з тими, що традиційно називають управлінськими, зробила О. М. Соловійова [208, с. 247], яка також звертає увагу на те, що дія окремих статей КАС України поширюється на справи, предмет яких жодним чином не пов'язаний із виконанням суб'єктом власне «владних управлінських функцій». Вона наводить приклади: дострокове припинення повноважень народного депутата (ст. 285); оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму (ст. 273); оскарження рішень, дій або бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275).

З'ясування цілісної картини правового розуміння суб'єкта владних повноважень ускладнює та обставина, що визначення цього поняття розкрито лише у ст. 4 КАС України: це – орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Отже, законодавець, визначаючи суб'єкт владних повноважень, чий рішення, дії чи бездіяльність можуть бути оскарженими у порядку адміністративного судочинства, заклав таку обов'язкову його ознаку, як здійснення ним владних «управлінських функцій», при цьому функції мають здійснюватися суб'єктом саме у тих правовідносинах, в яких виник спір. Та що таке «владні повноваження» чи «управлінська функція», не визначено ані в законодавстві України, ані в національній доктрині адміністративного права.

Варто погодитися з думкою Ю.О. Тихомирова, який зазначає, що

«поняття «владні повноваження» є яскравою відокремлюючою ознакою публічної діяльності у суспільстві. У них чітко виражено статус, особливості організації та функціонування їх носіїв, відповідних суб'єктів, і насамперед – органів держави та посадових осіб» [220, с. 144].

Крім того, деякі науковці визначають способи здійснення владних повноважень, гарантованих законом, а саме через: самореалізацію, коли суб'єкт владних повноважень вправі сам визначати момент їх застосування; дії за дорученням, коли суб'єкт владних повноважень одержує вказівки від інших органів; виконання владних повноважень на основі чи з урахуванням пропозицій інших органів. Вибір підстав для застосування владних повноважень визначається з урахуванням змісту і методів їх застосування [205, с. 215].

Правову суть поняття «владних повноважень» можна спробувати визначити через тлумачення слова «владний», що знаходимо у Великому тлумачному словнику сучасної української мови, тобто такий, що здатний, схильний нав'язувати свою волю, підкоряти собі; або який виражає владу, волю, рішучість [51, с. 151].

Разом із тим, досліджуючи особливості владних повноважень, необхідно пам'ятати про їх безпосередній правовий зв'язок із владними управлінськими функціями. На думку В. Авер'янова, поняття функцій, у його загальному змісті, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності. Він розрізняє функції управління від функцій органу управління, зокрема в аспекті того, що останні, маючи найважливіші загальні ознаки функцій управління, відрізняються разом із тим специфічними особливостями, які впливають із державно-правової природи органу управління і розкриваються в юридичній характеристиці його функцій [6, с. 27, 66]. У свою чергу, Ю.Н. Старілов визначає функцію управління як конкретне спрямування керуючого впливу державного управління на об'єкт управління. Функції управління, на його думку, мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних способів та форм управління [211, с. 170].

А.О. Селіванов при дослідженні понять «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень» дійшов висновку щодо таких властивостей публічної влади, коли, здійснюючи керівництво усім населенням країни за допомогою притаманних їй методів впливу на суспільні відносини, вона (публічна влада) є реальною силою, яка здатна у межах чинного права вирішувати усі внутрішні питання. Органи публічної влади, на його думку, наділені загальнорегулюючими і спеціальними повноваженнями, зокрема здійснювати у правових та організаційних формах примусові заходи як до підлеглих суб'єктів, так і до всіх інших не підпорядкованих інститутів [199, с. 25].

Досить детально розкрито зміст владних управлінських функцій у посібнику «Основи адміністративного судочинства в Україні» [160, с. 149-152]. На думку авторів, владні управлінські функції можна вважати самостійною категорією функцій публічної адміністрації поряд із такими державно-владними функціями як законодавча діяльність та судочинство.

Умовно виокремлюють такі групи владних управлінських функцій: формулювання політики; регулювання; надання адміністративних послуг; контроль, функції підтримки [159, с. 150] тощо.

Разом із тим, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [5, с. 54]. Однак варто зазначити, що управлінські функції здійснюються не лише органами виконавчої влади чи виконавчими органами місцевого самоврядування, вони також здійснюються у тій чи іншій частині Верховною Радою України, Президентом України тощо.

Саме тому законодавець, визначаючи суб'єкт владних повноважень, у ст. 4 КАС України закріпив, що ним є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Термін «орган державної влади» за Конституцією України є вихідним. Похідними від нього є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» і «орган судової влади» («суд»). В основному законі вживаються й інші терміни, зокрема, у ст. 40 згадано державні органи. За змістом положення ч. 1 ст. 5 у непрямій формі використано термін «орган держави». Комплексний аналіз положень Основного Закону дозволяє дійти висновку, що на відповідному рівні терміни «орган державної влади» і «державний орган» («орган держави») вживаються як синоніми [243, с. 27].

Відтак, розкриваючи зміст правової категорії «суб'єкт владних повноважень» через складові означеного законодавцем поняття, можна дійти висновку, що йому притаманна низка характерних ознак:

- суб'єктом владних повноважень є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший, наділений відповідними повноваженнями суб'єкт, який покликаний через свої завдання та функції проводити в життя державні інтереси;

- здійснення владних повноважень зазначеним суб'єктом передбачає так званий односторонній імперативний вплив, тобто обов'язковим є виконання фізичними та юридичними особами рішень і розпоряджень владного суб'єкта;

- владні повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб закріплено на законодавчому рівні, що перешкоджає їх довільному трактуванню та застосуванню.

Необхідно також зазначити, що з тексту КАС України неможливо встановити чітко коло суб'єктів владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність яких може оскаржуватися за нормами КАС України.

Попри все, проблема розуміння зазначених вище правових дефініцій є надзвичайно актуальною, оскільки відсутність однозначного правового регулювання питання «суб'єкта владних повноважень» уже призвела до неоднозначного застосування судами різних юрисдикцій процесуального законодавства.

Мало місце навіть конституційне подання Вищого господарського суду

України про офіційне тлумачення положень п.п. 2, 16 ч. 1 ст. 4 КАС України, зокрема щодо роз'яснення термінів «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір».

Однак 15 лютого 2007 р. Конституційний Суд України прийняв ухвалу, якою відмовив у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення зазначених вище положень КАС України на підставі ст. 62 Закону України «Про Конституційний Суд України» – непідвідомчість Конституційному Суду України питань, порушених у конституційному поданні, хоча за наявності рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні на предмет важливих для адміністративного судочинства питань могло би бути вирішено чимало складних та суперечливих проблем у системі судочинства України взагалі [187, с. 96].

Узагальнення цього поняття, закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України, дозволяє дійти висновку, що суб'єктами владних повноважень є: Президент України (ст. 102 Конституції України); орган законодавчої влади – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України) [116]; органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст.ст. 113, 118 Конституції України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації») [180]; органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій та статус суддів») [183]; прокуратура України (Закон України «Про прокуратуру») [182]; органи влади Автономної Республіки Крим – Верховна Рада, Рада міністрів; органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 134 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні») [179]; посадова чи службова особа зазначених вище органів; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони

громадського порядку і державного кордону (ст. 140 Конституції України, закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [179]).

Наведений перелік суб'єктів владних повноважень та нормативно-правових актів, які регулюють їх діяльність, дозволяє дійти певних попередніх висновків.

По-перше, цей перелік є досить широким, що ускладнює визначення конкретного суб'єкта як однієї із сторін адміністративного процесу. Доступність правосуддя, зокрема в адміністративних справах, має забезпечуватися простотою та зрозумілістю процесуального законодавства, однак доволі неоднозначний та широкий зміст поняття «суб'єкт владних повноважень», на нашу думку, перешкоджає здійсненню принципу доступності правосуддя, робить ускладненою чи навіть неможливою реалізацію пересічними громадянами права на судовий захист власних законних прав, свобод та інтересів.

Відтак, можна запропонувати власне розуміння поняття «суб'єкт владних повноважень» – це уповноважений державою суб'єкт (орган, підприємство, установа, організація, посадова чи службова особа), який на основі та у відповідності до чинного законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо).

По-друге, первісно правовий статус деяких суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі закріплено: а) у Конституції України; б) у законах та підзаконних актах України. Отже, цей статус урегульовано нормами матеріального та процесуального права. Наприклад, згідно зі ст. 40 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» останній може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, його інтереси в судах загальної юрисдикції представляє Міністерство юстиції України, якщо інше не передбачено законами або актами Кабінету Міністрів України.

Але якщо адміністративно-процесуальний статус деяких суб'єктів

владних повноважень (Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, посадова чи службова особа зазначених вище органів) певним чином регламентується водночас і матеріальними, і процесуальними нормативно-правовими актами, то статус інших суб'єктів (Верховна Рада України, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, посадова чи службова особа цих та інших органів) – безпосередньо визначено лише КАС.

Узагальнюючи положення КАС (гл. 4 розд. I), які визначають статус учасників адміністративного процесу, можна дійти висновку, що серед цих учасників суб'єкти владних повноважень утворюють дві групи осіб, які беруть участь у справі з метою: 1) захисту власних прав, свобод та інтересів (сторони – позивач та відповідач; треті особи) (ст. 46, 49 КАС України); 2) захисту прав, свобод та інтересів інших осіб (представники сторін і третіх осіб, органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб у суді) (ст.ст. 53, 54 КАС України).

Суб'єкти владних повноважень в адміністративному процесі наділені певним обсягом адміністративно-процесуальної правоздатності та адміністративно-процесуальної дієздатності, що дозволяє цим суб'єктам набувати та реалізовувати статус сторін, третіх осіб, осіб, яким законом надано право захищати у суді права, свободи та інтереси інших осіб.

З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що суб'єкт владних повноважень – це суб'єкт (фізична чи юридична особа, інший суб'єкт), який має право, встановлене чинним законодавством, приймати (здійснювати) обов'язкові для виконання адресатами приписи (дії), у тому числі з метою реалізації делегованих повноважень, а також інший суб'єкт – учасник виборчих відносин чи відносин з референдуму». Саме така редакція дефініції «суб'єкт владних повноважень» дозволить охопити коло тих суб'єктів, яких чинне законодавство наділяє правом здійснювати розпорядчі, тобто обов'язкові для виконання дії (приписи), та уникнути непорозумінь щодо юрисдикції спорів за участі окремих категорій суб'єктів (наприклад, прокурора, виборчих комісій чи комісій з референдуму) [225, с. 341].

Отже, дослідивши проблему визначення «суб'єкта владних повноважень», нам слід проаналізувати адміністративно-процесуальний статус суб'єкта владних повноважень як відповідача в адміністративному судочинстві

Одним чи не найпроблемнішим та обговорюваним у науці адміністративного процесуального права є питання правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень та її здійснення в адміністративному судочинстві. Так, у судовій практиці доволі часто неоднозначно визначається конкретна сторона адміністративного процесу, обсяг та зміст її повноважень, підстави залучення чи вступу в адміністративний процес. Ускладнення виникають щодо розмежування відповідальності в адміністративній справі між органом державної влади, органом місцевого самоврядування та їх посадовою, службовою особою. Зазначена наукова тема – адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень є предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Т.О. Гуржія, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника. Однак, оскільки вітчизняна концепція судового адміністративного процесуального права лише формується, то, відповідно, його основоположні категорії, у тому числі й адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень, залишаються допоки малодосліджена.

Уперше офіційно закріплені у ст. 43 КАС України поняття та зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності свідчать про те, що ця процесуально-правова категорія є відтворенням класичної теоретичної моделі правосуб'єктності, яка зазвичай розглядається як сукупність правоздатності та дієздатності. На наше переконання, важливе значення для можливості вступу та подальшої участі в адміністративному судочинстві конкретного суб'єкта владних повноважень має, по-перше, з'ясування взаємообумовленості його наявної адміністративної правосуб'єктності та перспективної адміністративної процесуальної правосуб'єктності. По-друге, першочергового визначення потребує також момент виникнення, припинення та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, форми її

реалізації.

Існування такої процесуальної проблеми логічно обумовлено сутністю самої влади та існуючою системою її органів, якій (тобто владі), на переконання вченого-адміністративіста Д.Н. Бахраха, притаманна універсальність у часі та просторі, вона здійснюється безперервно і всюди, де функціонують людські колективи. Як наслідок, універсальність влади обумовлює ієрархічність побудови її апарату та значну кількість професійних службовців [28, с. 66-67]. Таким чином, лише приблизно уявивши механізм державної влади та її організацію, стане зрозумілим, що для пересічного громадянина України або будь-якої іншої фізичної особи, які перебувають у правовідносинах із конкретним органом державної влади, його посадовою чи службовою особою, нерідко доволі вкрай складно з'ясувати, який саме орган, його структурний підрозділ порушив їх публічні права та свободи. Врешті-решт ця обставина нерідко обумовлює хоча й невимушене, але помилкове визначення відповідача – суб'єкта владних повноважень.

О.В. Бачун розглядає елементи змісту правоздатності суб'єкта адміністративного судочинства. В основу визначення елементів вона поклала структурний підхід, запропонований у теорії права С.О. Архиповим щодо суб'єкта права, а до елементів змісту правоздатності суб'єкта адміністративного судочинства віднесено: наявність можливості персоніфікації, індивідуалізації; спроможність приймати правові рішення; здатність бути носієм правосвідомості; можливість і здатність здійснювати свою або чинось правову волю у формі реалізації повноважень в адміністративних процесуальних відносинах; наявність правової волі, правосвідомості та здатності бути суб'єктом правової діяльності у судовому адміністративному процесі [31, с. 47].

Виходячи із сутності адміністративної процесуальної правосуб'єктності як загальної категорії у судовому адміністративному процесі, а також визначення поняття «органи виконавчої влади», доцільно сформулювати поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої

влади у судовому адміністративному процесі» та визначити її особливості.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність органів виконавчої влади у судовому адміністративному процесі закріплює їх правове становище і містить такі елементи, як передумови набуття процесуального статусу та власне процесуальний статус. Зважаючи на вказане, адміністративну процесуальну правосуб'єктність органів виконавчої влади формують: 1) умови набуття процесуального статусу; 2) адміністративна процесуальна правоздатність; 3) адміністративна процесуальна дієздатність; 4) процесуальні права; 5) процесуальні обов'язки [63, с. 118].

На нашу думку, слід створити такі законодавчі умови, за яких будь-яка фізична особа у найкоротший строк і якнайпростіше могла би реалізувати право на судовий захист своїх публічних прав та свобод. Як спосіб вирішення вказаної проблеми можна запропонувати законодавче закріплення обов'язку органів державної влади нести відповідальність за рішення, дії, бездіяльність їх посадових і службових осіб. У разі задоволення адміністративного позову фізичної або юридичної особи до суб'єкта владних повноважень відповідальність у порядку регресного позову має нести посадова чи службова особа відповідного органу, безпосередньо винна у порушенні законних прав, свобод. Такий захід відповідно гарантуватиме не лише оперативність судового захисту публічних прав, свобод, інтересів, але й сприятиме простоті й швидкості власне адміністративного процесу.

Відтак, актуальною є раніше озвучена теза про те, що, по-перше, нагального прийняття потребує закон України, який визначав би систему та правовий статус центральних органів виконавчої влади. По-друге, для вичерпного регулювання правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі доречним є одночасне удосконалення як законодавства, що визначає адміністративно-правовий (так званий, досудовий) статус цих суб'єктів, так і процесуального законодавства, яким закріплено процесуальний статус цих суб'єктів [37, с. 103].

На думку автора, доволі неоднозначно у ст. 43 КАС України, як на

пересічного учасника суспільних відносин, визначено поняття адміністративної процесуальної правоздатності та підстави її набуття суб'єктами владних повноважень. Зважаючи на це зауваження, вказану процесуальну норму права для однозначного і доступного визначення наявності у суб'єкта владних повноважень адміністративної процесуальної правоздатності пропонується доповнити частиною такого змісту: «Органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадови і службові особи, державні підприємства, установи, організації наділені адміністративною процесуальною правоздатністю, якщо здійснюють передбачені чинним законодавством державно-владні повноваження, реалізація яких може бути оскаржена до адміністративних судів».

Відтак, загальна адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це сукупність передбачених КАС України прав та обов'язків, яких мають та зобов'язані дотримуватися усі без винятку особи, що беруть участь в адміністративній справі. Така правосуб'єктність надає можливість, зокрема, сторонам та іншим учасникам адміністративної справи захистити свої суб'єктивні права, свободи та інтереси. Загальна правосуб'єктність є відтворенням принципу рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Цей вид правосуб'єктності забезпечує змагальність сторін, оскільки для позивача та відповідача створюється можливість довести власну правоту та спростувати доводи опонента під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Вичерпний перелік загальних прав та обов'язків учасників адміністративного процесу закріплено ст. 44 КАС України.

Натомість спеціальна правосуб'єктність передбачає конкретно визначений процесуальним законодавством обсяг прав та обов'язків, якими наділяється лише обмежене, чітко визначене коло учасників адміністративної справи. Спеціальною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділено таких процесуальних учасників як: 1) сторони; 2) треті особи; 3) процесуальні представники; 4) органи та особи, яким законом надано право

захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) інші учасники адміністративного процесу.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність цих суб'єктів є спеціальною, оскільки забезпечує здійснення цими суб'єктами виключної процесуальної ролі у розгляді та вирішенні адміністративної справи. Крім того, така адміністративна процесуальна правосуб'єктність дозволяє визначити мету та завдання суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві, передбачити його стратегію й тактику поведінки під час вирішення публічно-правового спору по суті.

Узагальнюючи викладене, спеціальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень (учасників адміністративної справи) слід розуміти як права та обов'язки, які здатна мати лише одна конкретна особа, яка бере участь у справі.

З огляду на ту обставину, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності утворює правоздатність та дієздатність, відповідно, види правосуб'єктності що розглянуто, цілком закономірно, поширюються і на її складові. Водночас, попри те, що суб'єкти владних повноважень у принципі є звичайними учасниками адміністративного судочинства, враховуючи їх юридичну природу, вони суттєво відрізняються від інших осіб, які беруть участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи. Так, на переконання російського вченого-адміністративіста Д.М. Бахраха, системі органів державної влади притаманна універсальність у часі та просторі, вона здійснюється безперервно і всюди, де функціонують людські колективи. Як наслідок, універсальність влади обумовлює ієрархічність побудови її апарату та значну кількість професійних службовців [28, с. 66-67]. Система органів державної влади в Україні, організована на принципах ієрархічності, територіальності та спеціалізації, здійснює управлінський та регулюючий вплив на переважну більшість сфер суспільного та державного життя; з огляду на завдання, покладені на той чи інший державний орган, кожен, у свою чергу, утворюється із значної кількості структурних підрозділів: департаментів, управлінь, відділів,

відділень, секторів тощо.

Як було зазначено раніше, суб'єктам владних повноважень характерною є така ознака як структурованість та системність, а отже, розглядаючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність конкретного суб'єкта владних повноважень, варто мати на увазі, що вона (тобто правосуб'єктність) певним чином поширюється і на його структурний підрозділ, посадову чи службову особу. Водночас, правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, порівняно з правосуб'єктністю підрозділів цих суб'єктів (департаментів, управлінь, відділів, секторів), характеризується певними особливостями:

- за змістом вона є ширшою, порівняно з правосуб'єктністю структурних підрозділів цих суб'єктів;

- під час здійснення суб'єктом владних повноважень своєї адміністративної процесуальної правосуб'єктності може здійснюватися також і правосуб'єктність усіх або деяких його підрозділів;

- момент виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності у структурного підрозділу суб'єкта владних повноважень може настати значно пізніше, аніж наділення цього суб'єкта правосуб'єктністю;

- правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, як правило, визначається законодавчим або підзаконним нормативно-правовим актом, тоді як правосуб'єктність підрозділу цього суб'єкта – індивідуальним нормативним актом, прийнятним самим суб'єктом [32, с. 90].

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів є відмінною, хоча й залежною категорією. З огляду на ту обставину, що хоча у ст. 92 Конституції України й закріплено, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України, а законодавством питання визначення правосуб'єктності структурних підрозділів суб'єктів владних повноважень, їх посадових та службових осіб чітко не врегульовано, відповідно пропонуємо прийняти нормативно-правовий акт, який закріплював би не лише систему органів державної влади, але й передбачав особливості розподілу та зміст

правосуб'єктності його структурних підрозділів, посадових та службових осіб. Належної законодавчої аргументації також потребують особливості взаємної відповідальності суб'єкта владних повноважень, його структурних підрозділів, посадових та службових осіб у разі оскарження рішень, дій чи бездіяльності одного із них до адміністративного суду.

З метою врегулювання особливостей взаємної відповідальності суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів, посадових і службових осіб пропонуємо ст. 45 КАС України доповнити приписом такого змісту:

- у разі порушення, невизнання чи обмеження прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин посадовими чи службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, відповідачем в адміністративну справу вступає відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що є юридичною особою;

- у разі ухвалення судом постанови на користь позивача – фізичної або юридичної особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, суб'єкт владних повноважень-відповідач, відповідно до чинного законодавства та у межах наданих повноважень, вирішує питання про притягнення винної посадової чи службової особи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень до юридичної відповідальності.

Закріплення такої адміністративної процесуальної норми дозволить, по-перше, вирішити питання визначення належного відповідача й запобігатиме залученню до процесу неналежного відповідача, по-друге, сприятиме економії часу, відведеного на розгляд та вирішення адміністративної справи по суті, запобігатиме затягуванню такого розгляду [34, с. 103].

Отже, права й обов'язки позивача і відповідача в адміністративному

процесі варто розглядати як закріплені процесуальним законодавством власні правові можливості та зобов'язання діяти належним чином стосовно інших учасників адміністративного процесу з метою захисту, відновлення суб'єктивних публічних прав, свобод та інтересів.

2.2 Характеристика підстав набуття процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві

Судова реформа в Україні, будучи результатом соціальних і політичних перетворень, переслідує мету створення такого законодавства, яке відповідало б потребам сучасного суспільства та визнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини. Особливу роль у цьому процесі відіграє і законодавство, що забезпечує функціональний зміст адміністративного судочинства, яке має враховувати, на нашу думку, не лише практичні аспекти його здійснення, але й, спиратись на загальнотеоретичні категорії, властиві процесуальному праву.

Як зазначається у сучасній адміністративно-процесуальній літературі [8, с. 164], крім судді, в адміністративному судочинстві принципову і надзвичайно важливу роль відіграють також й інші особи, перш за все, його учасники, перелік яких вичерпно визначено Кодексом адміністративного судочинства України. Так, ст. 42 КАС України учасниками адміністративного судочинства визнають сторін, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, спеціаліста, перекладача [102].

За допомогою реалізації права на подання позовної заяви особа стає стороною в адміністративному судочинстві. Виходячи із цього, право на звернення за судовим захистом і право особи на позов не слід розглядати як рівнозначні суб'єктивні права, тому що право на звернення до суду, загальне право, право на позов – це свого роду конкретизація указанного права.

Одностайно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа при пред'явленні позову. Із цього приводу Є. Пушкар зазначав, що переслідуються

цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [190, с. 235]. О. Добровольській та С. Іванова у зв'язку із цим визначають, що в конкретному процесі єдине право на позов реалізується, з одного боку, як право на порушення процесу, а з іншого – як право на позитивний результат процесу, тобто на одержання судового захисту порушеного чи оскарженого права [83, с. 66].

Інтерес позивача в адміністративному процесі, перш за все, пов'язаний з відновленням порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Однак для того, щоб досягти мети участі в самому процесі, позивач може реалізувати надані йому законом права особисто. Цей захист, на нашу думку, може бути здійснено шляхом волевиявлення особи, яка зазнала порушення своїх прав, свобод та інтересів від суб'єкта владних повноважень, який здійснював владні управлінські функції на підставі законодавства, у тому числі і на виконання делегованих повноважень щодо участі у справі, покладення на відповідних осіб обов'язку нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність та притягнення їх до участі у справі як відповідачів, надання можливості реалізувати передбачені законодавством України права шляхом винесення ухвали про визнання особи позивачем.

На думку вчених, поняття «право на адміністративний позов» за своєю структурою є неоднозначним і складається з таких сутностей: матеріально-правової та процесуально-правової [98, с. 246].

Інші вчені вважають, що концепція права на позов є комплексною і обіймає такі складові: 1) право на пред'явлення позову до суду у встановленому порядку, що є процесуальним змістом права на позов; 2) право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав та законних інтересів, що є матеріальною ознакою позову. Уявляється, не можна ототожнювати право на пред'явлення позову до адміністративного суду з правом на звернення до адміністративного позову. Право на позов у процесуальному змісті є самостійною категорією, а право на звернення до адміністративного позову є

засобом реалізації зазначеного права. Позивач має також можливість відмовитися від вимоги, викладеної у позові, змінити її, а якщо постає питання про відшкодування збитків, – змінити і ціну позову.

Тож відмова від адміністративного позову також належить до процесуального права позивача, яка в теорії процесу має ряд ознак, що завжди включаються різними авторами до поняття даної процесуальної дії позивача. Як приклад можна навести декілька визначень відмови від позову, в яких містяться ці ознаки: 1) відмова від позову – це здійснюване під контролем суду одностороннє волевиявлення позивача, спрямоване на ліквідацію процесу, є розпорядчим актом процесуального значення і тягне припинення справи провадженням [157, с. 85-88]; 2) відмова від позову є висловленою на суді беззастережною відмовою позивача від судового захисту позовної вимоги, спрямованою на припинення порушеного позивачем процесу [206, с. 124-139]; 3) відмова від позову – розпорядча дія позивача, що має метою припинити початковий процес [65, с. 259]; 4) відмова від позову – це висловлювана в суді беззастережна відмова від судового захисту своїх позовних вимог, одностороння розпорядча дія позивача [69, с. 75]; 5) відмова від позову являє собою акт, що є безумовною підставою для припинення провадження у справі [53, с. 214]. Загальними ознаками у наведених вище визначеннях є: відмова від позову як одностороннє волевиявлення позивача; відмова від позову, спрямована на припинення справи.

Щоб уникнути прийняття «умовної» відмови від адміністративного позову, бажано орієнтувати суди на перевірку причин відмови позивача від адміністративного позову. У такому разі, думається, адміністративному суду необхідно запропонувати сторонам досягти примирення або роз'яснити відповідачеві його право на визнання адміністративного позову (ч. 2, 3 ст. 47, ст. 177 КАС України).

У ст. 47 КАС України в частині першій зазначено, що позивач має право відмовитися від позову у будь-який час до закінчення судового розгляду повністю або частково з різних причин. Слід зазначити, що суд при винесенні

ухвали про закриття провадження у цьому разі роз'яснює про неможливість повторного звернення до суду з позовом між тими самими сторонами, про той самий предмет позову. Відмовляючись від позову, позивач знаходиться у досить не вигідному становищі, оскільки не завжди відповідач виконує свої обіцянки. Відтак, існує потреба визначити норми інституту, які передбачали б право позивача на відкликання адміністративного позову. За цих умов позивач зберігав би за собою можливість на звернення з позовом до адміністративного суду з тотожною позовною заявою, до того самого відповідача, про той самий предмет на тих самих підставах під час здійснення окремих стадій адміністративного процесу. Відсутність в адміністративному процесуальному законодавстві України такої норми призводить до того, що позивач майже не використовує інститут відкликання позовної заяви, а здебільшого відмовляється від неї, чим позбавляє себе повторного звернення із тим самим позовом, хоча бажання зберегти таке право існує.

Щодо процесуальної дії позивача, пов'язаної з реалізацією його права на зміну елементів позову, то її потрібно розглянути у двох аспектах, що мають практичне значення: а) чи має позивач право одночасно змінити підставу, предмет позову, та які межі допустимі при зміні цих елементів; б) межі нормативного закріплення зазначених елементів позову при розгляді справ в адміністративному судочинстві. Одночасно змінити предмет та підставу позову неможливо з огляду на ч. 1 ст. 47 КАС України, де законодавець використовує словосполучення «підставу або предмет позову», оскільки таким чином буде замінено один позов на інший. Предмет адміністративного позову позивача розуміють як вимогу позивача, звернену до відповідача через суд, про зобов'язання поновити його порушені права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин. Аспекти зміни підстав позову такі: доповнення юридичними фактами існуючих вимог; вилучення деяких юридичних фактів із первісних вимог. Право на зменшення позовних вимог має тільки позивач як суб'єкт спірних відносин. Крім того, позивач також має право: частково змінити підстави позову; частково змінити предмет позову; не змінювати

підстави позову, але повністю змінити предмет позову.

Слід зупинитися на зверненні суб'єкта владних повноважень до суду. За результатами вивчення та системного аналізу адміністративних спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень серед них можна виокремити такі спори: 1) безпосереднє зазначення в законі про можливість звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду; 2) спір впливає з публічних правових відносин, і суб'єкт владних повноважень з метою реалізації своїх функцій та повноважень має право на звернення до суду; 3) спір впливає з правовідносин, спори в яких вирішуються лише в адміністративному судочинстві; 4) суб'єкт владних повноважень має право на звернення до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку; 5) за позовом суб'єкта владних повноважень, якщо спір не підлягає розгляду в іншому судочинстві.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки базується лише на тій категорії справ, які виникали у судовій практиці. Неоднозначність під час вирішення питання про належність до адміністративної юрисдикції спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень перешкоджає здійсненню принципу доступності до правосуддя, робить ускладненою реалізацію пересічними громадянами судового захисту законних прав, свобод та інтересів. Для спрощення визначення належності таких справ до адміністративної юрисдикції необхідно законодавчо врегулювати ці питання та, видається, слід виходити з публічності правовідносин, в яких виник спір, незалежно від того, яка із сторін звернулася до суду з позовною заявою, оскільки предметом будь-якого спору є спірні правовідносини. Тому, на наш погляд, не може визначатися належність спору до судової юрисдикції залежно від позивача у справі, це породжує випадки вирішення одного й того ж предмета спору в різних видах судочинства.

На нашу думку, адміністративний позов спрямований не лише на захист прав, свобод та інтересів людини, але й на захист публічних інтересів, які ми визначаємо як об'єктивовані у нормах статутного законодавства суспільно значимі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в

основу визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень [66, с. 84]. Отже, захищаючи публічний інтерес, адміністративний суд забезпечує, у першу чергу, правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів публічно-правових відносин у взаємовідносинах із невладними суб'єктами. Реалізація подібного публічного інтересу органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить свій прояв кожного разу, коли фізична чи юридична особа не може бути забезпеченою без відповідного публічно-владного впливу, здійснення повноважень відповідними органами публічної влади. Саме тому, на нашу думку, слід виокремити безпосередній предмет адміністративно-судового захисту, яким у більшості випадків є право на реалізацію того чи іншого права – суб'єктивне публічне право, та опосередкований предмет, тобто те суб'єктивне право, реалізація якого стала ускладненою або неможливою внаслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Отже, характеризуючи правовий статус позивача в адміністративному судочинстві, звертається увага на принципи диспозитивності та змагальності, які дають змогу простежити динаміку адміністративних правовідносин, процес доказування. Було б доцільно внести певні зміни до адміністративного процесуального законодавства, а саме: доповнити главу 5 КАС України ст. 189 «Відмова від позову та визнання позову» та визначити у цій статті процесуальний порядок реалізації дій позивача та їх наслідки; назву ст. 189 КАС України викласти в такій редакції: «Відкликання позовної заяви...», а далі за текстом; ч. 1 ст. 189 КАС України викласти в такій редакції: «Позивач має право відкликати позовну заяву, подавши до суду письмове клопотання, протягом усього часу судового розгляду справи. Відкликання позовної заяви не позбавляє позивача права на звернення до адміністративного суду з тотожною позовною заявою, до того самого відповідача, про той самий предмет на тих самих підставах у майбутньому» [203 с. 208-209].

Отже, беззаперечно, що одним із основних учасників вважається

відповідач – одна із сторін адміністративного процесу, до якої у формі позовної заяви (ст. 160 КАС України) звернуто матеріально-правову вимогу позивача. Чинним адміністративним процесуальним законодавством України (п. 9 ч. 1 ст. 4 КАС України) відповідачем визнано суб'єкта владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інших осіб, до яких звернено вимогу позивача [102]. Утім, таке визначення відповідача одразу викликає заперечення і потребує доповнення, оскільки, як було з'ясовано раніше, відповідачем можуть бути також і суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями. Тож поняття відповідача, передбачене у п. 9 ч. 1 ст. 4 КАС України, пропонується сформулювати так: «9) відповідач – суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача».

Відповідно до норм чинного законодавства, відповідачем у конкретній адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача (п. 4 ст. 46 КАС України). Стосовно такого відповідача, як посадова особа та службова особа, то законодавець у їх трактуванні не має єдності. Згідно із ст. 2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами є керівники або заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами України та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [152, с. 344]. Службова особа, як відповідач, це така особа, яку нормативними актами наділено спеціальними повноваженнями і вона є представником адміністративної влади. Їх дії породжують юридичні наслідки для фізичних та юридичних осіб, які не перебувають із ними у службово-правових відносинах. Відтак, йдеться про представників влади, які, як відповідачі, мають рівні права і обов'язки, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки (ст. 44 КАС України).

Вважаємо, що відповідачами можуть бути також ЗМІ, підприємства,

установи, організації, їх посадові та службові особи, творчі представники ЗМІ, кандидати, їх довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їх посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу у справах щодо оскарження їх дій чи бездіяльності, що порушують законодавство про вибори чи референдум.

Відповідно до ст. 2 КАС України, яка визначає його завдання, Кодекс адміністративного судочинства України визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства.

Визначення терміна «справа адміністративної юрисдикції (адміністративна справа)» наведено в ч. 1 ст. 4 КАС України. Під зазначеним терміном розуміється «переданим на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень».

Відтак, відповідно до ст. 2, відповідачем за цим Кодексом є суб'єкт владних повноважень, який є стороною у публічно-правовому спорі.

Частина 1 ст. 2 КАС України визначає, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів на здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих ним повноважень.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 2 до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності

Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Отже, відповідачем за КАС України може бути лише суб'єкт владних повноважень, який своїм рішенням, дією або бездіяльністю порушив або міг порушити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Проте, з моменту порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин суб'єкт владних повноважень не стає відповідачем.

У ст. 46 згадується термін «адміністративний позов», визначення якого дає ч. 6 ст. 4 КАС України. Так, адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

О.В. Бачеріков вважає, що особа не стає відповідачем з моменту її створення або народження. Отже, існує момент, з якого особа стає відповідачем, та момент, з якого особа припиняє ним бути [29, с. 114]. Таке питання є справедливим, тому що особа, яка стає відповідачем, набуває додаткових прав та обов'язків.

Згідно зі ст. 42 та ч. 4 ст. 46 КАС України відповідач є стороною, яка бере участь у справі. Отже, відповідач має всі права, які містять ст. 44 (права сторін) та ч. 8 ст. 47 (право відповідача визнати адміністративний позов повністю або частково або заперечити проти позову). Крім того, п. 6 ч. 3 ст. 44 КАС України визначає, що всі зазначені права відповідача є процесуальними. Отже, відповідач як процесуальний статус може бути визначений як тимчасовий статус особи.

Момент набуття особою статусу відповідача також пов'язаний із поданням адміністративного позову до адміністративного суду, але відтермінований у часі, оскільки особа визнається відповідачем і використовує усі надані їй процесуальні можливості лише з моменту ухвалення постанови про відкриття провадження у справі.

Як зазначає ст. 160 Кодексу, до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, установлених законом.

Проте, відповідно до ч. 1 ст. 169 КАС України суддя може повернути позовну заяву, відмовити у відкритті провадження по справі або відкрити його. Повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження по справі не є підставою для набуття особами прав сторін по справі. Відтак, факт подання позовної заяви або одержання її судом не є моментом набуття особою статусу відповідача.

Ст. 169 КАС України зобов'язує суддю надіслати особам, які беруть участь у справі, копію ухвали про відкриття провадження по справі. Це перша норма, яку містить кодекс (за хронологією руху справи), яка безпосередньо стосується відповідача. Разом з отриманням копії ухвали про відкриття провадження по справі, особа отримує також копію позовної заяви та доданих до неї документів. Отже, під час отримання копії ухвали про відкриття провадження по справі особа вже є відповідачем.

Отже, аналіз 1-ї та 2-ї глави 2-го розділу КАС України (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження по адміністративній справі) дозволяє дійти висновку, що особа набуває статусу відповідача з моменту набуття чинності ухвали про відкриття провадження у справі за адміністративним позовом.

Отже, відповідач – це сторона у публічно-правовому спорі, яка: є суб'єктом владних повноважень (органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою чи службовою особою або іншим суб'єктом, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі і делеговані), який своїм рішенням, дією або бездіяльністю порушив або міг порушити права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, якщо таке

рішення, дія або бездіяльність оскаржується за адміністративним позовом у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, та суддею винесено ухвалу про відкриття провадження по справі за цим позовом, але рішення суду за цим позовом ще не набуло чинності, або є громадянином України, іноземцем чи особою без громадянства, їх об'єднанням, юридичною особою, які не є суб'єктами владних повноважень, щодо яких суб'єкт владних повноважень звернувся до адміністративного суду з адміністративним позовом: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян: про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян: про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України: про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо): в інших випадках, установлених законом, якщо суддею винесено ухвалу про відкриття провадження по справі за цим позовом, але рішення суду за цим позовом ще не набуло чинності [29, с. 115].

Як уже неодноразово підкреслювалося, законодавець передбачив (ч. ч. 2, 4 ст. 46 КАС України), що в адміністративній справі відповідачем можуть бути суб'єкт владних повноважень, а також у випадках, передбачених законом, – громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень.

Одразу слід звернути увагу на невідповідність зазначених адміністративних процесуальних норм іншим нормам Кодексу адміністративного судочинства України, а саме – ч. ч. 2, 3 ст. 2 КАС України. Так, в указаних статтях передбачено, що:

1. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

2. До адміністративних судів може бути оскаржено будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [97].

Невідповідність зазначених норм одна одній полягає у тому, що у ст. 2 згаданого Кодексу основним завданням проголошується захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від суб'єктів владних повноважень. Натомість у наступних статтях Кодексу адміністративного судочинства України, всупереч проголошеному завданню адміністративного судочинства, суб'єктам владних повноважень надано можливість звертатися до адміністративного суду з позовною заявою щодо фізичних, юридичних осіб, суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Тож цілком обґрунтованим й науково доведеним слід визнати зроблений свого часу висновок про те, що можливість подання суб'єктом владних повноважень адміністративного позову суперечить основному призначенню адміністративного судочинства та адміністративної юстиції [34, с. 129].

Слід також зазначити, що обмеження, невизнання чи порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин може здійснюватися не лише суб'єктами владних повноважень, але й іншими учасниками суспільних відносин, зокрема суб'єктами публічних повноважень. Відтак, завдання адміністративного судочинства, передбачене у ч. 1 ст. 2 КАС України, по-перше, не відповідає існуючим нині суспільним відносинам і, відповідно, по-друге, потребує принципового перегляду. Пропонуємо завдання адміністративного судочинства визначити так: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних та суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ» [120, с. 518].

Як один із основних учасників адміністративного судочинства відповідач

характеризується певними особливостями, які дозволяють ідентифікувати його адміністративно-процесуальний статус, відмежувати від інших учасників. Так, досліджуючи питання відповідача в адміністративному судочинстві, необхідно, перш за все, усвідомлювати, що це завжди лише імовірний учасник, який, можливо, здійснюватиме повноваження відповідача. Існування цієї особливості пояснюється тим, що особу відповідача у кожній конкретній справі завжди первісно визначає позивач. Показово, що при визначенні відповідача в силу об'єктивних або суб'єктивних чинників позивач може й помилятися щодо дійсного порушення чи невизнання своїх прав, свобод та інтересів. Так само позивач може помиляться і щодо особи відповідача, вказуючи на особу, яка зовсім не винна у порушенні чи оспорюванні прав, свобод та інтересів цього позивача [110, с. 140].

Тому, коли постає питання про залучення до адміністративного процесу певного суб'єкта й допоки не відкрито провадження в адміністративній справі, цей суб'єкт, якого визначено у позовній заяві як відповідача, вважається лише можливим відповідачем.

Зважаючи на викладене, слід підтримати позицію А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, які стверджують, що відповідачем в адміністративному судочинстві є фізична або юридична особа, яка, на думку позивача, має відповідати по заявленим до адміністративного суду вимогам та яка залучається останнім до адміністративного процесу [110, с. 140].

Суттєвим для цього дослідження, для адміністративного судочинства, адміністративного суду, учасників справи є та обставина, що відповідачем у процесі, згідно з ч. 9 ст. 4, ч. 4 ст. 46 КАС України, можуть бути орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Таке законодавче закріплення поняття відповідача в адміністративному судочинстві, на наше переконання, не зовсім відповідає дійсності, оскільки в судовій практиці повноваження відповідача, крім суб'єктів владних

повноважень, здійснюють також і суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями. А тому ч. 4 ст. 46 КАС України логічно буде викласти так: «Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, суб'єкт, не наділений владними повноваженнями, якщо інше не встановлено цим Кодексом».

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

Узагальнення досліджень, присвячених участі в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень, фізичних та юридичних осіб [9; 12, 20, 35, 44, 110], дозволило нам зробити висновок, що такі підстави прийнято класифікувати на фактичні та правові. Наявність сукупності цих підстав дає право стверджувати про можливість участі у судовому процесі будь-якого суб'єкта – і владних, і некладних повноважень [36, с. 201].

Фактичними підставами участі відповідача в адміністративному судочинстві слід визнати будь-які рішення, дії чи бездіяльність, зокрема, суб'єкта, якого не наділено владними повноваженнями, яких вчинено, ухвалено, допущено ним за час перебування ним у спірних публічно-правових відносинах. Поняття «рішення» є багатозначним. Під рішенням іноді розуміють і знаходження певного варіанту дій, і сам процес діяльності, і її кінцевий результат. Категорія «управлінське рішення» має багатоаспектний зміст. У широкому сенсі термін «управлінське рішення» можна розуміти як концентроване вираження процесу управління на його заключній стадії, як

команду, що надходить від управляючої підсистеми до керованої і підлягає виконанню [100, с. 24]. До переліку таких рішень слід також віднести, наприклад, документи, якими закріплюються заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [76, с. 172].

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

- 1) адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями (ст. 273 КАС України);
- 2) адміністративні справи, пов'язані з реалізацією виборчих прав (ст. 274–279 КАС України) [100, с. 29].

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

Отже, слід зазначити, що за змістом КАС та деяких законодавчих актів інколи неможливо, по-перше, достеменно визначити, хто саме із суб'єктів, наділених владними повноваженнями, має бути стороною чи третьою особою в адміністративному процесі. По-друге, хоча КАС і не передбачено такий процесуальний інститут, як співучасть, який, до речі, є доволі поширеним у цивільному та господарському процесі, у судовій практиці нерідко виникає об'єктивна потреба залучення до участі в адміністративній справі декількох позивачів чи відповідачів.

У ч. 1 ст. 4 КАС України визначено керівні та підпорядковані їм категорії суб'єктів владних повноважень: 1) орган державної влади (орган місцевого

самоврядування) та 2) їх посадова чи службова особа. Статтею 217 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) до повноважень адміністративних комісій при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад, виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад віднесено можливість розглядати справи про адміністративні правопорушення.

У ст. 213 КУпАП наведено перелік посадових осіб органів внутрішніх справ, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, – це начальники або перші заступники начальників районних, міських, районних у містах відділів (управлінь) внутрішніх справ, дільничні інспектори (старші дільничні інспектори) міліції, начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, Головного управління) Державної автомобільної інспекції, начальник або заступник начальника відділу (управління, Головного управління) дорожньої міліції, командир або заступник командира окремого підрозділу дорожньо-патрульної служби, працівники Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальні звання [102].

Із викладеного випливає питання, хто ж саме має відповідати в адміністративному суді за заявленим позовом – посадова особа органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, або ж безпосередньо ці органи.

Відтак, нагальним є визначення та обґрунтування критеріїв, які дозволили б визначати, хто саме із суб'єктів владних повноважень – учасників публічно-правового спору має набувати відповідного процесуального статусу у зв'язку з порушенням адміністративної справи.

Нерідко органи виконавчої влади спільно видають акти державного управління. Прикладом такого акта є наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р., яким затверджено Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій. Проте, враховуючи зміст ст.ст. 42, 46, 47 КАС, визначення відповідача, наприклад, у зазначеній ситуації, видається дещо ускладненим, оскільки обов'язок відповідати,

безумовно, має бути покладений на всі указані суб'єкти (Міністерство праці України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України), що, однак, не зовсім «вписується» у норми процесуального законодавства, які не передбачають інституту співучасті в адміністративному процесі.

З огляду на зазначені проблеми щодо правильності визначення сторін та співучасті в адміністративному процесі пропонуються деякі способи їх розв'язання.

По-перше, у нормативно-правових актах, які врегульовують питання організації та діяльності органів державної влади, інших суб'єктів владних повноважень, необхідно прямо передбачити їх можливість набувати статусу учасника адміністративного процесу: сторони, третьої особи, представника сторони та третіх осіб, суб'єкта, якому в суді законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб. Враховуючи, що можливість участі в адміністративному процесі деяких органів державної влади (Верховна Рада України, Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції) передбачено лише КАС України, вважаємо за доцільне у відповідних законодавчих актах передбачити форми та особливості участі цих суб'єктів в адміністративній справі. Адже саме закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій та статус суддів» є тими первісними правовими актами, які «попереджають» учасників правовідносин про можливість участі Конституційного Суду України, судів загальної юрисдикції в адміністративному процесі, оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності.

Оскільки можливість центральних органів виконавчої влади бути учасниками адміністративного процесу безпосередньо передбачена лише у відповідних підзаконних нормативно-правових актах (положеннях), тоді як у п. 12 ст. 92 Конституції України чітко вказано, що виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, то, відповідно, нагального прийняття потребує закон України, який визначав би систему та правовий статус центральних органів виконавчої влади.

По-друге, у відповідних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, якими визначено компетенцію органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, доцільно окремо передбачити обставини, за яких посадова чи службова особа органу державної влади, органу місцевого самоврядування є учасником адміністративного процесу, і обставини, за яких як учасник цього процесу діють органи державної влади чи органи місцевого самоврядування.

Крім того, для правильного визначення, хто саме із суб'єктів владних повноважень має вступати в адміністративний процес – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, слід враховувати такі три обставини:

1) вид публічно-правових відносин, в яких перебуває суб'єкт владних повноважень. Так, якщо останній перебуває у відносинах службової чи іншої підпорядкованості, то учасником адміністративного процесу слід вважати конкретну посадову чи службову особу. У разі, якщо суб'єкт реалізує свої владні повноваження у правовідносинах, в яких відсутня службова або інша підпорядкованість, суб'єктом владних повноважень, учасником адміністративного процесу є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування [13, с. 51]. Наприклад, суб'єктом владних повноважень – відповідачем в адміністративній справі щодо звільнення з публічної служби слід вважати саме посадову особу, яка підписала наказ (прийняла рішення) про звільнення, а не орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, в якому звільнений проходив цю службу. Натомість відповідачем у справі про прийняття громадянина на службу має бути саме орган державної влади чи орган місцевого самоврядування;

2) суб'єктом владних повноважень в адміністративному процесі слід визнати саме того суб'єкта, який у конкретних публічно-правових відносинах є: а) самостійним ініціатором рішень, дій чи бездіяльності; б) безпосереднім виконавцем адміністративно-правових повноважень, які дозволяють йому без

будь-яких обмежень реалізовувати передбачену законом владну волю [37, с. 118].

Інакше кажучи, для визнання конкретного суб'єкта владних повноважень повноцінним учасником адміністративної справи такий суб'єкт у відповідності до норм чинного законодавства має бути наділений обсягом як адміністративної, матеріальної, так і процесуальної правосуб'єктності.

При визначенні сторони адміністративного процесу обов'язково слід враховувати, ким ухвалено рішення, вчинено дію чи допущено бездіяльність. За дії, бездіяльність чи рішення, які стали наслідком функціонування колегіального органу, відповідальність несе орган державної влади чи орган місцевого самоврядування; якщо ж дії, бездіяльність чи рішення є результатом здійснення посадовою чи службовою особою наданих їй законом повноважень, то саме вона має бути учасником адміністративного процесу [225, с. 342].

Отже, при визначенні учасника адміністративного процесу необхідно виходити з того, хто саме є ініціатором, «джерелом» вчинення дій, бездіяльності чи рішення. Важливо підкреслити, що таким ініціатором може бути не будь-яка посадова чи службова особа, а лише особа, уповноважена на владне волевиявлення, тобто учасником адміністративного процесу як суб'єкта владних повноважень буде той, хто має передбачене законом право вступати у публічні правовідносини від свого імені, виконуючи владні повноваження;

3) наявність чи відсутність факту порушення або невиконання посадовою особою органу державної влади, органу місцевого самоврядування нормативних приписів щодо порядку та змісту здійснення тих чи інших владних дій, їх процесуального оформлення.

Якщо виконання владних повноважень (складання протоколу про адміністративне правопорушення) посадовою чи службовою особою поєднується з грубим порушенням нею норм права (наприклад, особі правопорушника не роз'яснено її права), відповідачем у такій справі буде саме ця посадова чи службова особа.

По-третє, нагальним є доповнення КАС нормою, яка закріплюватиме:

1) інститут співучасті для однакових за статусом суб'єктів владних повноважень; 2) повноваження та особливості участі співучасників в адміністративному процесі (порядок подання адміністративного позову співучасниками, розпорядження процесуальними повноваженнями, ведення справи в адміністративному суді тощо).

Розглянуті питання правового регулювання статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі, проблеми визначення такого статусу свідчать про деякі беззаперечні, на наше переконання, факти.

По-перше, передумовою формування та розвитку нової галузі національного процесуального права – (судового) адміністративного процесу є адміністративне право. Завдяки, зокрема, цій галузі права певним чином обґрунтовано зміст такого учасника адміністративної справи, як суб'єкт владних повноважень.

По-друге, недостатньо обґрунтовані наукою адміністративного права деякі категорії його понятійного апарату закономірно використовуються і в процесуальному законодавстві, що ніяким чином не сприяє подальшому розвитку науки адміністративно-процесуального права.

По-третє, зміст правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі відповідає традиційній структурі правового статусу будь-якого суб'єкта правовідносин [148, с. 85]. Однак статус суб'єкта владних повноважень, у зв'язку з його вступом в адміністративний процес, набуває різних форм: статус сторони, статус третьої особи, статус органу, уповноваженого в суді захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

По-четверте, для вичерпного врегулювання правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі доречним є одночасне удосконалення як законодавства, що визначає адміністративно-правовий (досудовий) статус цих суб'єктів, так і процесуального законодавства, яким закріплено процесуальний статус цих суб'єктів [34, с. 103].

Слід сказати, що системний аналіз положень ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 4 КАС України свідчить, що законодавець неоднозначно визначив коло суб'єктів

владних повноважень, чиї рішення, дії чи бездіяльність підлягають оскарженню у порядку адміністративного судочинства. Так, у п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України термін «суб'єкт владних повноважень» пояснено як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова і службова особа або інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Така дефініція суб'єкта владних повноважень узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 5 КАС України, де передбачено, що захист прав свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень саме цими суб'єктами становить завдання адміністративного судочинства. Тим часом, у ч. 1 ст. 4 КАС України обов'язковою стороною публічно-правового спору, належного до розгляду адміністративним судам, замість органу державної влади унормовано орган виконавчої влади.

У зв'язку із цим, виникає питання щодо допустимості оскарження у порядку адміністративного судочинства правомірності рішень, дій, бездіяльності органів влади, структурно не належних до органів виконавчої влади (Верховна Рада України, Президент України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Вища рада юстиції, органи прокуратури, суди тощо).

Така термінологічна неточність потребує звернення суб'єктами правозастосування до знань юридичної науки про публічне управління, оскільки в зазначеній нормі КАС України (ч. 1 ст. 4) суб'єктні характеристики справи адміністративної юрисдикції, розгляд якої віднесено до компетенції адміністративних судів, окреслено й у спосіб уживання ще більш широкого за змістом словосполучення «інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства». З цього випливає, що відповідачем у справах, підсудних адміністративним судам, крім органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, можуть бути й інші суб'єкти владарювання у разі виконання ними на основі законодавства владних управлінських функцій. Таке виконання владних управлінських

функцій поза межами реалізації виконавчої влади допускається (наприклад, внутрішня організація роботи органу законодавчої влади в системі органів судової влади, прокуратури тощо) [11, с. 25]. Внутрішньоорганізаційна робота керівників інших, крім органів виконавчої влади, державних органів також належить адміністративної (державно-управлінської) діяльності [28, с. 12].

Отже, є підстави для висновку: до компетенції адміністративних судів належить здійснення судової перевірки правомірності діяльності будь-якого елемента публічно-владного механізму в українській державі при здійсненні ним владного управління відповідно до повноважень, яких визначено законодавством (Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України, іншими актами Верховної Ради України, правовими актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади) або актами делегування повноважень. Це означає, що обов'язковою умовою прийняття певного спору до розгляду адміністративного суду є наявність у відповідних спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, тобто суб'єкта здійснення публічної влади в Україні, однак, за винятком тих спорів, для яких законодавством встановлено інший порядок судового вирішення (ч. 2 ст. 5, ч. 2 ст. 7 КАС України).

Існують такі ознаки суб'єктів державної влади і місцевого самоврядування, які можна використовувати для ідентифікації належного відповідача за адміністративним позовом: їх функціональна спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій; інституційний характер діяльності, тобто входження до системи публічних інститутів; легітимність; поширення їх влади на всіх осіб на відповідній території; безперервність функціонування; обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів права у межах певної території; функціонування на основі законодавства та за законодавчо встановленою процедурою; оформлення владних рішень правовими актами; можливість використання передбачених законодавством заходів примусу для реалізації своїх функцій [78, с. 39-41].

Разом із тим, при урегулюванні питань юрисдикції адміністративних

судів законодавець у ч. 1 ст. 5, п. п. 1 і ч. 1 ст. 4 КАС України застосував термін «суб'єкт владних повноважень» не у значенні будь-якого суб'єкта публічної влади, а окреслив межі його нормативного значення тільки тими суб'єктами влади, які є повноважними і здійснюють у конкретних правовідносинах владні управлінські функції на основі законодавства, тобто у межі розуміння цього терміна не можна включати діяльність із прийняття законів (законотворчу діяльність), а також із здійснення правосуддя, оскільки суди застосовують закони в рамках здійснення не владних управлінських функцій, а функцій вирішення правових конфліктів у суспільстві (судового захисту прав і свобод особи).

У зв'язку з наведеним слід визнати науково та законодавчо обґрунтованим зміст Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів» від 12 червня 2009 р. № 6 про те, що у розумінні положень ч. 1 ст. 5, п. п. 1, 7 і 9 ст. 4, ст. 7, ч. 3 ст. 46 КАС України суди та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ [175]. Відтак, оскарження заінтересованими особами неправомірних, на їхню думку, рішень, дій чи бездіяльності суддів має здійснюватися за правилами такого виду судового процесу, у порядку якого розглядається справа.

Слід також зазначити, що традиційно вважається, що виникнення, зокрема, адміністративної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень пов'язується із його державною реєстрацією або ж – із прийняттям уповноваженим органом управлінського акта, згідно з яким такий суб'єкт утворюється. Водночас, враховуючи юридичну природу суб'єктів владних повноважень, можна дійти висновку, що існують й інші юридичні факти, з

якими пов'язується виникнення у цих суб'єктів адміністративної правосуб'єктності. Відтак, момент виникнення правоздатності залежить також від організаційно-правової форми, виду та напряму діяльності майбутнього суб'єкта владних повноважень. Залежно від виду суб'єктів владних повноважень, підстави набуття ними адміністративної правосуб'єктності можна класифікувати на такі основні групи:

1) внаслідок народного волевиявлення та складання присяги відповідним суб'єктом владних повноважень.

2) внаслідок рішення посадової особи або вищестоящого органу державної влади.

3) внаслідок державної реєстрації.

4) внаслідок рішення загальних зборів.

Принциповою особливістю сутності адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень є те, що вона, набута ним первісно під час вступу в адміністративний процес, не обов'язково залишається незмінною. Ця процесуальна категорія є доволі динамічною і нестабільною, а відтак правосуб'єктність, яка виникла на початку процесу, упродовж подальшого розгляду та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, змістовно може неодноразово змінюватися. Так, наприклад, перетворення змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності є закономірним явищем у разі заміни неналежної сторони. Зокрема, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи (ст. 48 КАС України).

На підставі наведеного зроблено висновок, що відповідачами в адміністративному судочинстві за позовами фізичних та юридичних осіб загалом можуть бути:

- Верховна Рада України, народні депутати України при здійсненні ними установчих, організаційних та контрольних функцій (призначення на посади та звільнення з них суддів, інших посадових осіб, перевищення повноважень під час направлення депутатських запитів, звернень, інформаційних запитів, ненадання відповідей на звернення громадян тощо);

- апарат Верховної Ради України та його керівництво щодо виконання покладених на них функцій, у тому числі з питань проходження державної служби у Верховній Раді України;

- Президент України, його секретаріат (крім форм участі глави держави у законотворчому процесі, вирішенні питань конституційності правових актів);

- органи виконавчої влади усіх рівнів та галузей управління: Кабінет Міністрів України (крім вирішення питань конституційності правових актів Уряду); міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації, територіальні управління центральних органів виконавчої влади, їхні посадові та службові особи, органи військового управління;

- органи державної влади, організаційно не належні до однієї з гілок державної влади, їхні посадові і службові особи (Національний банк, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Вища рада юстиції тощо);

- голови та заступники голів судів, керівники апаратів судів у частині здійснення ними функцій із питань організації правосуддя в суді;

- прокурори усіх рівнів під час діяльності з виконання «наглядових» функцій, а також у разі прийняття рішень, учинення дій, бездіяльності у кримінальному процесі в не передбачених кримінально-процесуальним законодавством формах (наприклад, відмова у порушенні кримінальної справи не постановою, а наданням відповіді як на звернення громадянина);

- органи влади Автономної Республіки Крим: – представницький орган автономії – Верховна Рада АРК (крім вирішення питань конституційності її рішень), депутати цієї Ради; – Рада Міністрів, міністерства і республіканські

комітети АРК, їхні посадові і службові особи;

- суб'єкти місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради, виконавчі органи цих рад, їх посадові особи, сільські, селищні, міські голови; б) районні та обласні ради, їх голови, посадові особи секретаріатів; в) районні в містах ради, їх голови, посадові особи виконкомів

Учасниками охоронюваних адміністративним судочинством публічно-правових відносин можуть бути й виключно приватні особи – фізичні особи. Нині ж такий висновок, по-перше, можна зробити, виходячи з аналізу норм адміністративного законодавства та практики його застосування. Зокрема, у п. 1 ст. 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено, що за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх (віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років) може бути застосовано такий захід впливу, як зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого [102].

Згідно з п. 3 ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, зокрема, зобов'язані доставляти в міліцію, у підрозділи Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення, у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим [28, с. 81-82].

По-друге, публічно-правові відносини між фізичними особами виникають унаслідок конкуренції застосування цими особами наданих їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно-правового характеру, а також у зв'язку із зіткненням (конфліктом) правових інтересів цих осіб. Така конкуренція може виникнути як наслідок одночасного здійснення двома і більше фізичними

особами: 1) права обирати на певній територіальній ділянці до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України); 2) права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції України); 3) здійснення інших конституційних прав; 4) обов'язку сплачувати податки і збори у порядку й розмірах, установлених законом (ст. 67 Конституції України) [116].

По-третє, фізичні особи вступають один з одним у публічно-правові відносини в результаті невиконання або неналежного виконання суб'єктивного обов'язку чи здійснення права – невиконання обов'язку пропустити транспортний засіб, що знаходиться на головній дорозі, порушення водієм транспортного засобу правил дорожнього руху, яке обумовило зіткнення з іншим транспортним засобом, порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил та норм.

По-четверте, адміністративно-правові відносини між фізичними особами виникають у зв'язку з обмеженням прав, свобод іншої особи (осіб) чи перешкоджанням здійсненню цих прав та свобод. Наприклад, такі відносини виникають при перешкоджанні здійсненню права вільно розпоряджатися публічними речами - під час перешкоджання руху автомобілів, перекриття автомобільних шляхів, вулиць, площ, парків, скверів, входів до будинків, підприємств, установ, будівництва споруд тощо. Так, редакція газети «Сорока» свого часу звернулася до суду з позовом до Республіканського комітету з інформації Автономної Республіки Крим (треті особи: Головне управління юстиції в Автономній Республіці Крим, громадяни Б., К., колективне підприємство «Поліграф-Техно»), в якому просила скасувати рішення Республіканського комітету з інформації Автономної Республіки Крим від 22 листопада 2005 р. про видачу свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – рекламної газети «Сорока-Крим» КМ № 1200 [86].

Крім того, законодавець, визначивши суб'єктів владних повноважень як

носія виключно управлінських функцій поставив чимало запитань у правозастосовній діяльності суду. Вичерпний зміст діяльності суб'єктів владних повноважень утворюють: 1) організаційні функції; 2) адміністративні послуги; 3) адміністративні договори; 4) державне регулювання; 5) державне управління; 6) заходи адміністративного примусу.

Зокрема, з метою дотримання вимог ст.ст. 9 та 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. № 10, прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», завданнями якого є [173]:

- 1) визначення поняття адміністративних послуг;
- 2) визначення засад діяльності органів виконавчої влади, міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, інших суб'єктів, які законом або рішенням про делегування уповноважені виконувати владні (виконавчі та розпорядчі) функції з надання адміністративних послуг у процесі надання адміністративних послуг з метою забезпечення сприятливих умов реалізації юридичними та фізичними особами їхніх прав, свобод і законних інтересів; визначення критеріїв, за якими встановлюється вартість послуг, порядку встановлення плати за надання адміністративних послуг;
- 3) створення умов для підвищення якості надання адміністративних послуг.

Отже, указаний законопроект є черговим підтвердженням здійснення публічною адміністрацією значної кількості неуправлінських функцій.

Зрештою, слід зупинитися ще на одній обставині, яка негативно позначається на встановленні істини у справі й обумовлює виникнення раніше зазначених процесуальних проблем. Запропонований у п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України перелік суб'єктів владних повноважень є обмеженим, оскільки не містить у собі інших суб'єктів, уповноважених здійснювати публічні

повноваження (наприклад, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації; у ст. 277 КАС України стороною адміністративного судочинства визначено Президента України).

Як свідчить судова практика в адміністративних справах та положення чинного національного законодавства, підставами для звернення до адміністративного суду також можуть бути рішення, дії, бездіяльність суб'єктів, яких владними повноваженнями не наділено. Наприклад, у листопаді 2006 р. Мукачівське міське комунальне підприємство «Мукачівводоканал» звернулося з позовом до Мукачівської центральної районної лікарні про визнання дій працівників лікарні неправомірними та скасування листка непрацездатності серії АА № 464732, виданого гр. Ш. з 17.09.2006 р. по 27.09.2006 р. [86].

Суб'єктами, яких не наділено владними повноваженнями, є також засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, кандидати, їхні довірені особи, партії (блок), місцеві організації партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу (ст.ст. 275, 276 КАС України).

Відтак, одним із можливих учасників адміністративного судочинства, крім суб'єктів владних повноважень, законодавчо слід визнати й суб'єктів, яких хоча такими повноваженнями й не наділено, проте вони є носіями публічних прав і обов'язків. Тому нагальним є також захист прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями.

Викладений аналіз дає підстави зробити такі висновки. Участь у публічних правовідносинах виключно фізичних осіб (приватних осіб), суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, дає можливість зробити висновок про потребу перегляду завдання національного адміністративного

судочинства (ч. 1 ст. 5 КАС України) і сформулювати його як захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів публічних повноважень.

Більш відповідним терміном, який мав би позначати усі суб'єкти, які здійснюють владно-публічні повноваження та залучаються до адміністративного судочинства, має стати саме суб'єкт публічних повноважень (публічна адміністрація).

Необхідно відмовитися від тлумачення діяльності суб'єктів владних повноважень виключно як управлінської, оскільки за своєю природою вона також є публічно-правовою. Відповідно по-новому слід оцінити зміст діяльності суб'єктів владних повноважень, яку у деяких статтях КАС України безпідставно визначено лише як управлінську. У цьому кодексі взагалі варто відмовитися від таких категорій та понять, як «владні управлінські функції», «сфера управління», «управління» (ст.ст. 4, 5, 7 КАС України), натомість визначивши у КАС України правовідносини між суб'єктами владних повноважень, фізичними та юридичними особами як публічні. Отже, визначальним для адміністративного судочинства й однією з підстав для відкриття провадження в адміністративній справі мають бути винятково публічні правовідносини.

Важливим є доповнення КАС України нормою, яка закріплювала б: 1) інститут співучасті для однакових за статусом суб'єктів владних повноважень; 2) повноваження та особливості участі співучасників в адміністративному судочинстві (порядок подання адміністративного позову співучасниками, розпорядження процесуальними повноваженнями, ведення справи в адміністративному суді тощо).

Слід підтримати пропозицію В.М. Бевзенка, який доводить, що з метою врегулювання особливостей взаємної відповідальності суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів, посадових і службових осіб ст. 46 КАС України доповнити приписом такого змісту: «У разі порушення, невизнання чи обмеження прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та

інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин посадовими чи службовими особами суб'єктів публічних повноважень (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень), як відповідач в адміністративну справу вступає відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, який є юридичною особою» [34, с. 106].

Набуття суб'єктами, яких не наділено владними повноваженнями, правосуб'єктності відповідача є можливим за умови, що подано адміністративний позов, який прийнято судом і за яким відкрито провадження. Так, суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі (ч. 2 ст. 169 КАС України) [97]. Тож слід підтримати висновок, зроблений Т.А. Остапенко, О.І. Угриновською, Д.Д. Луспеником щодо того, що заявник зобов'язаний врахувати, а уповноважений суд – перевірити:

1. Наявність у заявника права на подання позовної заяви. Наявність такого права обумовлюється такими чинниками: а) наявність у заявника повноцінної адміністративної й адміністративної процесуальної правосуб'єктності; б) перебування заявника у правовідносинах, які зрештою призвели до виникнення спору між заявником та особою – учасником цих правовідносин; в) наявність у заявника права на подання позовної заяви до адміністративного позову [165, с. 74]. Таке право може виникати або внаслідок делегування представницьких повноважень заявникові, або внаслідок припису норми права. Так, згідно з ст. 56 КАС України, законним представником органу, підприємства, установи, організації в суді є його керівник чи інша особа, уповноважена законом, положенням, статутом [97]. Представництво прокуратурою інтересів громадянина або держави в суді полягає у здійсненні прокурорами від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів громадянина або держави у випадках, передбачених

законом (ст. 36-1 Закону України «Про прокуратуру») [182].

2. Обґрунтованість і правильність визначення заявником відповідача та покладання на нього обов'язку відповідати за заявленим позовом.

3. Наявність у справі фактичних і формальних підстав для подання позовної заяви. Серед фактичних підстав слід назвати перебування і заявника, і можливого відповідача у дійсних правовідносинах, вчинення ними у цих правовідносинах взаємних дій, прийняття рішень, допущення фактів бездіяльності. Натомість формальними підставами для подання позовної заяви, у нашому розумінні, є, по-перше, наявність норм матеріального і процесуального права, які утворюють правову можливість захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, законних інтересів. По-друге, формальна підстава – це необхідність захисту, визнання або поновлення суб'єктивних прав, законних інтересів публічного характеру [102, с. 22; 123; 189, с. 11].

Отже, виходячи з положень сучасної правничої науки, змісту й практики застосування адміністративного судочинства, з'ясовано, що суб'єкти, яких не наділено владними повноваженнями, набувають правосуб'єктності відповідача за таких фактичних обставин:

- перебування цих суб'єктів у публічно-правових відносинах або здійснення публічних повноважень, які призводять до виникнення юридичних фактів;

- зіткнення правових інтересів суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями, й інших учасників публічно-правових відносин;

- існування законодавства, яке урегульовує перебування суб'єктів, яких не наділено владними повноваженнями, у публічно-правових відносинах, і передбачає можливість здійснення цими суб'єктами публічних повноважень;

- подання позивачем адміністративного позову, його прийняття уповноваженим судом і відкриття провадження у справі [120, с. 518-519].

Різниця провадження за участю суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, від інших проваджень адміністративного процесу й

особливий предмет спору. Таким предметом спору за участю суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, є:

- правовідносини щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (ст. 273 КАС України);

- правовідносини щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум (ст. 275 КАС України);

- правовідносини щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 276 КАС України);

- правовідносини, пов'язані з виборами Президента України (ст. 277 КАС України);

- правовідносини щодо обмеження права на мирні зібрання (ст. 280 КАС України);

- правовідносини щодо примусового відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 267 КАС України);

- правовідносини, які виникають у зв'язку із здійсненням та забезпеченням права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [176]. Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання

інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до КАС України (ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації») [176].

2.3 Особливості реалізації процесуального статусу співвідповідача в адміністративному судочинстві

Кодексом адміністративного судочинства України прямо встановлено, що завданням адміністративного судочинства в Україні є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [97].

Основними учасниками адміністративної справи у позовному провадженні є сторони. Позивач в адміністративному процесі України – це особа, яка вважає, що її права, свободи чи правовий інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено, звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу. Для того, щоб процес у конкретній справі розпочався, необхідною є наявність двох сторін з протилежними інтересами. Тому, якщо позивач не може назвати конкретного порушника свого права, процес не може виникнути. А якщо у ході процесу одна із сторін вибуває за неможливості правонаступництва, процес має бути припинений провадженням. До завдання адміністративного суду, так само як і цивільного, входить перевірка обставин справи, пов'язаних з порушенням чи відсутністю адміністративних правовідносин.

Відповідно до норм чинного законодавства можна виокремити три

категорії позивачів – ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Позивачем у спорах публічно-правового характеру може бути як фізична, так і юридична особа. Трапляються випадки, коли позивачем в одній справі можуть бути дві й більше особи в результаті спільного пред'явлення позову.

Згідно зі ст. 22 КАС України, суд першої інстанції при виявленні, що за адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, вирішує за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не призведе до зміни підсудності адміністративної справи.

На нашу думку, громадяни України можуть бути позивачами у всіх випадках, коли порушено їх права та інтереси. Іноземці й особи без громадянства не можуть брати участі як позивачі тільки у публічно-правових спорах, пов'язаних із виборчим правом і державною службою.

Слід зазначити, що чіткого визначення співвідношення таких понять, як «людина», «особистість», «громадянин», «особа», інших понять, що використовуються в різних правових актах, а також в юридичній літературі як синоніми, не існує. Найчастіше між зазначеними поняттями не з'ясовується відмінність, вони трактуються як однозначні [141, с. 73]. Слід зазначити, що в певних випадках ці поняття можна розцінювати як однопорядкові, однак необхідність з'ясування їх змісту – є об'єктивною передумовою для з'ясування змісту та особливостей адміністративно-процесуального статусу громадянина.

У філософському плані людина – це суб'єкт соціальної та культурно-

історичної діяльності, суб'єкт даних суспільних відносин і тим самим історичного і культурного процесу. Особистість же – це відносно стійка, динамічна, соціально обумовлена сукупність духовних, суспільно-політичних «морально-вольових якостей людини, свідомість і вчинки якого характеризуються певним ступенем соціальної зрілості і прагненням проявити свою індивідуальність, індивідуальні здібності» [150, с. 36-37].

У міжнародно-правових актах найбільш часто використовується поняття «людина». Так, у Загальній декларації прав людини [56] мова йде про права, притаманні усім людям, усім членам людської сім'ї, у зв'язку з чим поняття «людина» використовується практично у всіх статтях зазначеного документа. Це поняття використовується і в більшості міжнародно-правових документів.

У ряді міжнародно-правових документів йдеться про права індивідів. Прикладом може бути Азіатсько-тихоокеанська декларація людських прав індивідів і народів, прийнята 15 лютого 1938 р. на 2-й Конференції юристів країн Азії і Тихого океану [207, с. 111-113].

У конституційному законодавстві України найчастіше вживаються поняття «громадянин» і «особа». Так, Конституція України визначає права й обов'язки громадян України, а КпАП – перелік осіб, які беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення (ст. 217), регламентує права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ст. 268).

Співвідношення понять «особистість», «особа» і «громадянин» також не є рівнозначним. Найчастіше ці поняття не збігаються. Громадянство, встановлюючи певний політико-правовий стан людини, притаманне далеко не всім людям. У зв'язку із цим виокремлюються апатриди, тобто люди, які втратили громадянство однієї держави і не набули її в іншій [73, с. 39]. Іншими словами, це особи без громадянства. З іншого боку, найвидатніша особистість може не мати громадянства. У ряді випадків не збігаються і поняття «громадянин» і «особа». Так, як особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, можуть бути як іноземні громадяни, так і особи без

громадянства.

В абсолютній більшості спорів матеріальною основою у публічно-правовій сфері є порушення, невизнання або оскарження приватних прав фізичних осіб, у першу чергу таких, які мають майновий чи особистий немайновий характер.

Отже, у публічно-правовій сфері (тобто у правовій сфері, що характеризується фактичною відсутністю юридичної рівності сторін) в абсолютній своїй більшості забезпечується реалізація приватних прав, приватно-правового статусу особи.

Звідси виникає запитання: чи буде під час здійснення адміністративного судочинства адміністративний суд захищати приватні права особи, зокрема цивільні права, способами, визначеними ст. 16 ЦК України. Адже чинне цивільне законодавство передбачає однією із засад захисту цивільного права, інтересу їх судовий захист, при цьому не визначаючи конкретно, яким видом судочинства такий захист може здійснюватися. Н.С. Кузнєцова [151, с. 15-16] принципи судового захисту цивільного права і охоронюваного законом інтересу органічно пов'язує із самою природою суб'єктивного цивільного права, яке передбачає у разі його порушення можливість здійснити примусове його відновлення. Звертаючись до суду за захистом порушеного права, особа може вимагати його визнання, припинення дій, що порушують її право, відновлення становища, яке існувало до порушення, відшкодування збитків, застосування інших способів відшкодування майнової шкоди.

Порушення приватних прав може виявлятися у недодержанні органом державної влади чи органом місцевого самоврядування або їх службовими чи посадовими особами вимог закону, поширенні про особу недостовірної інформації (ст. 277 ЦК); розкритті таємниці про стан здоров'я особи, неповазі до її честі і гідності тощо.

Звідси виникає запитання: чи може адміністративний суд вирішити цивільно-правовий спір під час адміністративного провадження, на яке має бути надано стверджувальну відповідь. Це буде мати значення не лише в

теоретичному плані, але й відіграватиме важливу практичну роль – адміністративне судочинство зніме велике перевантаження, яке має місце в загальних судах по цивільних справах [123, с. 7].

Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача являє собою прояв принципу диспозитивності, зміст якого полягає у можливості вільно розпоряджатися своїми правами щодо предмета спору [111, с. 111]. Прояв конкретної адміністративної процесуальної правосуб'єктності в подальшому визначає динаміку адміністративно-процесуальних правовідносин, тобто їх виникнення, розвиток та припинення. Початковим етапом виникнення адміністративно-процесуальних відносин є реалізація суб'єктами адміністративної процесуальної правосуб'єктності, яка виникає під час звернення з адміністративним позовом до суду та прийняття його суддею [81, с. 20].

В.Т. Маляренко розглядає принцип диспозитивності цивільного процесуального права як керівну настанову, що сприяє руху процесу, його виникненню і розвитку (від стадії до стадії), визначає предмет процесу залежно від вимоги зацікавленої особи, а також від ініціативи суду, прокурора і інших осіб в процесі з метою захисту прав і інтересів і сторін, і держави та суспільства загалом [139, с. 107].

А.Г. Плешанов принцип диспозитивності визначає як засадничу ідею, що виражає свободу суб'єктивно зацікавленої особи визначати форми і способи захисту порушеного права або інтересу, що охороняється законом, предмет судового розгляду, а також долю предмету суперечки і долю процесу в різних процесуальних правозастосовчих циклах цивільного процесу [171, с. 94]. Д.М. Чечот стверджує, що принцип диспозитивності полягає у праві сторін розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами за активної участі у захисті інтересів сторін з боку держави в особі суду, прокуратури і інших державних органів. Ця засада, за словами вченого, знаходить своє безпосереднє вираження у низці таких прав: а) право порушення справи; б) право на відмову від позову; в) право визнання позову; г) право укладення

мирової угоди; д) право визначення об'єму судового захисту тощо [241, с. 110].

В.Ф. Тараненко вважає, що відповідно до принципу диспозитивності учасникам спірних правовідносин забезпечується широка можливість у межах закону розпоряджатися як предметом суперечки (суб'єктивним матеріальним правом), так і правами, спрямованими на виникнення, розвиток і припинення діяльності із захисту указаних цивільних прав [216, с. 4]. Як видно, з'ясовуючи сутність позначеного принципу, правники акцентують увагу як на статичній його характеристиці, вказуючи на відповідні правомочності, наявність яких обумовлюється застосуванням цієї засади, так і на динамічній – розвитку процесу, впливу певних дій суб'єктів на рух судочинства [245, с. 16-17].

Для того, щоб досягти процесуальної мети участі в адміністративному процесі, позивач повинен використати надані процесуальним законодавством повноваження, які поєднують у собі права та обов'язки. Аналіз положення ч. 2 ст. 44 КАС України дає змогу констатувати, що недобросовісність користування позивачем процесуальними правами та невиконання покладених на нього обов'язків призведе до неповного й необ'єктивного вирішення конкретної адміністративної справи.

Характеризуючи права та обов'язки сторін адміністративного процесу, необхідно звернути увагу на принципи диспозитивності й змагальності, які дають змогу простежити динаміку адміністративних правовідносин і роль процесу доказування. Позивач у справі має найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дає йому можливість впливати на розвиток адміністративного процесу та реалізовувати складові принципу диспозитивності, тобто використовувати нормативні положення, які містять зміст зазначеного принципу. Такими нормативними положеннями є суб'єктивні права на вчинення процесуальних дій, що передбачені адміністративним процесуальним законодавством. Реалізація принципу диспозитивності на стадії порушення адміністративної справи розпочинається з моменту звернення зацікавленої особи до суду [83, с. 166]. Необхідно підкреслити, що праву на звернення до суду за захистом притаманні ознаки необмеженості та

невідчужуваності, оскільки воно є елементом правового статусу лише тих осіб, які звертаються до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Волевиявлення особи, яка зазнала порушень прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин щодо участі в адміністративному процесі, полягає у зверненні цією особою до органів суду з вимогою про усунення цього порушення чи компенсування відповідних збитків. Поряд із вирішенням питання про підсудність адміністративної справи, особу, права якої порушено, наділено правом вибору юрисдикційного органу, який буде захищати її права, свободи та інтереси, тобто може вирішувати питання підвідомчості адміністративної справи. Правила загальної підсудності поширюють свою дію на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення (ч. 2 ст. 5 КАС України).

Для того, щоб здійснювати захист своїх прав та законних інтересів, одного волевиявлення особи, яка зазнала порушень, недостатньо. Необхідно також, щоб суддя після одержання позовної заяви з'ясував наявність усіх необхідних передумов права на подання адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права, що передбачені ч. 1 ст. 169 КАС України.

Після дотримання зацікавленою особою передумов права на звернення з позовною заявою до суду (ст. ст. 160, 168 КАС України) та вимог щодо її змісту і форми (ст. 160 КАС України) вона підлягає прийняттю адміністративним судом. Ухвала про відкриття провадження у справі містить інформацію щодо подальшого розгляду адміністративної справи, осіб, які визнаються позивачем та відповідачем, а також вказівку про їх процесуальні права та обов'язки. Лише після цього особа набуває усіх процесуальних прав та обов'язків учасника адміністративного процесу.

Під час вивчення архівних адміністративних справ у місцевому районному та окружному адміністративному судах складається враження, що сторонам відомі тільки права щодо надання усних пояснень, доказів та

заперечень. По-перше, отримуючи ухвалу про відкриття провадження в адміністративній справі, що невідкладно надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією щодо їх процесуальних прав і обов'язків зазначені особи не ознайомлюються з переліком наданих законодавством прав. По-друге, КАС України встановлює правило, за яким головуючий у судовому засіданні роз'яснює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, їх права й обов'язки, одночасно видає пам'ятку про надані права. Але, як свідчить судова практика, застосування визначеної норми зводиться лише до читання процесуальних прав і обов'язків без роз'яснення їх суті. З іншого боку, тлумачення того чи іншого правового поняття дало би змогу учасниками адміністративних правовідносин забезпечити належне розуміння своїх прав і обов'язків.

Перелік основних процесуальних прав визначено у ст. 44 КАС України. Система процесуальних прав має об'єктивний характер і становить єдину, нерозривну, взаємопов'язану, взаємозумовлену цілісність. Для всіх осіб, які беруть участь у справі, законодавець встановив один загальний обов'язок: добросовісно здійснювати свої процесуальні права і виконувати покладені на них процесуальні обов'язки. Серед основних обов'язків, які належать сторонам адміністративного процесу, варто виокремити: а) несення сторонами судових витрат; б) зобов'язання підтверджувати свої вимоги або заперечення за допомогою доказів; в) подавати усі наявні докази чи повідомити про них суд до або під час судового засідання; г) поширення на сторони усіх правових наслідків судового рішення.

Положення ст. 46 КАС України визначає, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Це означає, що позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підставу позову, а відповідач – довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення щодо позову. З іншого боку, особливість доказування в адміністративному судочинстві полягає в тому, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень

обов'язок щодо доведення правомірності свого рішення, дій чи бездіяльності покладено на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову (ч. 2 ст. 46 КАС України).

Слід зазначити, що презумпція вини суб'єкта владних повноважень позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву. Проте, суб'єкт владних повноважень навіть за існування презумпції його вини не буде змушений реагувати на вочевидь необґрунтовані та безпідставні адміністративні позови. Невиконання суб'єктом владних повноважень обов'язку довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності не може звільняти адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе і правосудне судове рішення.

Крім того, оскільки більшість доказів з адміністративної справи, як правило, створюється і зберігається у суб'єкта владних повноважень, КАСУ зобов'язує його подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використаними як докази у справі. Так, у разі невиконання цього обов'язку суд відповідно до ч. 4 ст. 46 КАСУ витребує названі документи та матеріали.

Можна стверджувати, що позначена норма є своєрідним додатком до презумпції вини суб'єкта владних повноважень, про яку згадувалося вище і, яка покликана зрівноважити потенційно нерівні можливості громадянина і суб'єкта влади у доказуванні. Вищезгадані положення базуються на основоположному принципі діяльності органів влади, закріпленому у ст. 4 Конституції України, а саме: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність [116].

Як зазначає Н.Г. Саліщева, в адміністративному судочинстві суддя не може бути арбітром за аналогією розгляду цивільної справи, його завдання полягає у тому, щоб, дотримуючись принципу змагальності та відкритості процесу, врахувати реальну нерівність у правових позиціях сторін у сфері

публічної влади [196, с. 80]. Отже, розгляд справи при дотриманні змагальності сторін не перетворює суд на стороннього глядача. Змагальність не виключає активності суду щодо збирання доказів, необхідних для встановлення істини у справі [139, с. 107].

Отже, в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, забезпечення змагальності полягає у більш активній ролі суду. Така презумпція вини, як зазначають В.К. Матвійчик і І.О. Хар, покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів [99, с. 511]. Це означає, що законодавець надає певні переваги одній із сторін, зобов'язуючи іншу сторону (суб'єкта владних повноважень як відповідача) оскаржувати і спростовувати вимоги позовної заяви, доказувати правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді. У цьому разі, вважаємо, що законодавець пішов неправильним шляхом, адже змагальність існує у судових процесах, де є рівноправні сторони. Пункт 1 ст. 72 КАС України відображає конституційний принцип, закріплений у ст. 129 Конституції України: свобода у наданні суду доказів і в доведенні перед судом особами, які беруть участь у справі, своєї позиції у справі. Вбачається, що змагальність реалізується у процесі доказування, у підтвердженні сторонами обставин, на яких вони посилаються для обґрунтування своїх вимог чи заперечень. Специфіка адміністративного судочинства у тому, що обставини в адміністративній справі суд може встановлювати на підставі не тільки доказів, зібраних сторонами, але й доказів, отриманих судом із власної ініціативи. Таке положення відповідає п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України і надає можливість особам, які беруть участь у справі, відстоювати свої права й інтереси, свою позицію у справі.

Можна допустити, що адміністративний позов може містити заздалегідь неправдиві відомості й необґрунтовані вимоги щодо протиправності рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

На нашу думку, відповідач може не відреагувати на позов або його не

визнати, або надати лише усі наявні у нього матеріали й документи, які можуть бути використаними судом для з'ясування всіх обставин справи.

Доказування позову є найголовнішим питанням участі позивача в адміністративному процесі, адже від того, наскільки повно буде встановлено будь-які фактичні дані (пояснення сторін, третіх осіб, їх представників, показання свідків, письмові і речові докази, висновки експерта) для підтвердження наявності позовних вимог, залежить результат прийнятого судом рішення. Тому бути осторонь під час забезпечення доказів не в інтересах як позивача, так і відповідача.

У літературі процесуального права склався сталий стереотип, відповідно до якого докази характеризуються єдністю трьох елементів: 1) змісту доказів; 2) процесуальної форми доказів; 3) процесуального порядку одержання, дослідження та оцінки змісту і процесуальної форми доказів [248, с. 276].

КАС України (ст. 44, 46, 47) передбачає для позивача та відповідача певні можливості забезпечення доказів щодо адміністративного позову. У цьому аспекті потрібно врахувати, що, крім права подання позивачем або відповідачем клопотання, яке в юридичній літературі розглядається як офіційне, адресоване суду прохання учасника процесу про здійснення процесуальних дій або прийняття відповідного судового рішення [121, с. 68], особи, які беруть участь у справі, мають право робити заяви, тобто офіційні звернення до суду в усній чи письмовій формі.

Крім процесуальних прав, зазначених у ст. 44 КАС України, позивач наділяється особливими правами, що надають йому можливість розпоряджатися матеріальним правом, спір із приводу якого розглядає суд, і які передбачені ч. 1 ст. 47 КАС України.

Водночас, сторони розпоряджаються низкою суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу. Слід визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси

(ст. 47 КАС України). Так, позивач має право упродовж усього часу розгляду справи по суті змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, що передбачає зміну обсягу пред'явлених позивачем матеріально-правових вимог, або відмовитися від адміністративного позову. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду. У практиці адміністративного судочинства присутні не тільки зміна предмета або підстав позову, але й уточнення позовних вимог, яке за своєю сутністю й термінологією відрізняється від зазначених спеціальних прав і вважається кількісною зміною предмета позову та його підстав. Завдяки цим процесуальним правам позивач суттєво впливає на процес справи. Позивач до початку судового розгляду справи по суті, як це зазначено у ч. 1 ст. 47 КАС України, має право змінити предмет або підставу позову шляхом подання письмової заяви. Крім того, позивач має право у будь-який час до закінчення судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову.

Оскільки принцип диспозитивності виявляється у діях позивача, пов'язаних з реалізацією права на зміну елементів позову, цю процесуальну дію необхідно розглянути у двох аспектах, які мають практичне значення: 1) чи має право позивач одночасно змінити і предмет, і підставу позову та якими є межі допустимої зміни цих елементів; 2) межі нормативного закріплення зазначених елементів позову при розгляді адміністративних справ. Одночасно змінювати предмет і підставу позову неможливо, такий висновок можна зробити з огляду на ч. 1 ст. 47 КАС України, де законодавець використовує словосполучення «підставу або предмет позову». Застосування законодавцем альтернативного сполучника «або» означає, що змінювати можна або тільки підставу, або тільки предмет позову. Одночасно змінювати і предмет, і підставу свого позову позивач не може, оскільки за таких умов один позов буде замінено на інший. Предмет адміністративного позову розуміють як вимогу позивача, звернену до

відповідача через суд, про зобов'язання поновити його порушені права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин. Зміну підстав позову потрібно розглядати у таких аспектах: 1) доповнення існуючих вимог новими юридичними фактами; 2) вилучення деяких юридичних фактів із первісних вимог [193, с. 84]. Право на зменшення позовних вимог має тільки позивач як суб'єкт спірних відносин. Як правило, такі дії викликані неможливістю доказу повного обсягу позовних вимог, відсутністю необхідних доказів, помилковим обчисленням або визначенням їх розміру. Поряд із можливістю змінити елементи позову, позивач має право також обрати й інші варіанти, а саме: частково змінити підставу позову, залишивши сам предмет незмінним; повністю змінити підставу позову, залишивши сам предмет позову незмінним; не змінювати підставу позову, але частково змінити предмет; не змінювати підставу позову, але повністю змінити предмет позову. Регламентуючи конкретно та чітко дії позивача щодо порушення адміністративної справи в юрисдикційних органах, законодавець приділяє увагу порядку їх закінчення.

Частина 1 ст. 47 КАС України також зазначає, що позивач має право відмовитися від позову у будь-який час до закінчення судового розгляду повністю або частково. При відмові від позову позивач відмовляється від своїх звернених претензій до відповідача, а також від можливості отримання судового захисту у майбутньому, що є відмовою від адміністративно-процесуальних претензій до відповідача. Відмова від позову повинна мати безумовний характер, не може бути поставлена у залежність від зустрічних дій відповідача. Відмова від позову – це одностороння розпорядницька дія позивача, яка передбачає безумовну відмову від судового захисту його конкретного публічного суб'єктивного права, свободи чи інтересу.

Причини тут можуть бути різними: обіцянки відповідача про добровільне задоволення вимог позивача чи пошук сторонами шляхів мирного позасудового вирішення справи, іноді позивач може переконатися у безпідставності своїх вимог тощо. Відмова від позову реалізується шляхом виконання процесуальних дій в усній чи письмовій формі.

За умови усної заяви про такі дії вона заноситься до протоколу судового засідання із підписом позивача. Письмова заява виконується у довільній формі з обов'язковим зазначенням мотивів відмови від позову. Суд при винесенні ухвали про закриття провадження у справі внаслідок відмови від позову роз'яснює сторонам наслідки такого закриття, а саме, що повторне звернення до суду з позовом між тими самими сторонами, про той самий предмет та на тих самих підставах неможливий [118]. У багатьох випадках позивача це не влаштовує, оскільки йому треба і закінчити справу, і зберегти водночас за собою право на повторне звернення з первинним позовом у майбутньому, якщо у цьому виникне необхідність. Іноді, відмовляючись від позову на свій страх та ризик, позивач ставить себе у не вигідне становище, оскільки інша сторона не завжди виконує свої обіцянки ще під час знаходження адміністративної справи у судовому провадженні. Виходячи з такого стану справ, додатковою процесуальною гарантією було би більш ґрунтовне визначення (розвиток) у чинному законодавстві інституту відкликання позову [213, с. 109].

Слід визначити норми інституту, які передбачали б право позивача на відкликання адміністративного позову та процесуальний порядок його реалізації під час підготовчого провадження та судового розгляду справи, тобто за умови відкликання позовної заяви позивач, не відмовляючись від своїх заявлених вимог до відповідача, зберігав би за собою у майбутньому право на звернення до адміністративного суду з тотожною позовною заявою, до того самого відповідача, про той самий предмет і на тих самих підставах під час здійснення окремих стадій адміністративного процесу. Обмеженість в адміністративному процесуальному законодавстві України такої норми призводить до того, що позивачі майже не використовують інститут відкликання позовної заяви, а здебільшого відмовляються від неї, позбавляючи себе можливості повторного звернення того самого позову, хоча практично бажають зберегти за собою таке право.

На думку В. Стефанюка «змагальністю визначається весь процес відбору подання, витребування, залучення фактичного матеріалу, необхідного для

розв'язання адміністративним судом адміністративної справи, встановлюються форми методи и способи дослідження цього матеріалу, процесуальна діяльність суб'єктів доказування, її послідовність і правові наслідки. Утвердження своїх міркувань і оспорювання доводів, міркувань та заперечень протилежної сторони визначають зовнішню форму судового адміністративного процесу, надаючи йому змагального вигляду – боротьби сторін перед адміністративним судом» [212, с. 267]. Із цією думкою важко не погодитись, але необхідно додати, що цей принцип надає сторонам рівні права для доведення ними своєї правоти у процесі. Це є важливим, оскільки положення пов'язує цей принцип із принципом правової рівності. Змагальність – спір, у ході якого досягається істина. Принцип змагальності є процесуальною гарантією всебічного, повного та об'єктивного встановлення дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін.

Концепція судово-правової реформи України прямо вказує на те, що повинні бути розширені змагальні конструкції адміністративно-процесуальних процедур на всіх стадіях судочинства. Процесуальна рівноправність сторін повинна розглядатись у двох аспектах: як процесуальна рівноправність сторін на певній стадії процесу між позивачем і відповідачем, і як процесуальна рівноправність між суб'єктами (учасниками), що представляють відповідну сторону. Іншими словами, у рамках поняття «сторони», представники сторін повинні володіти рівними процесуальними правами для відстоювання своїх позицій і спростування тверджень протилежної сторони [74, с. 83].

Головне для суду – організувати такий процес, в якому особам, що беруть участь у справі, були б створено однакові умови для реалізації ними своїх процесуальних прав і виконання покладених на них процесуальних обов'язків.

Зважаючи на вирішальне значення принципу змагальності для формування інститутів адміністративного процесуального права та організації адміністративного судочинства, вважаємо за необхідне зазначити, що одним із недоліків правового регулювання є відсутність законодавчого закріплення визначення поняття принципу змагальності. Це значною мірою ускладнює

застосування норм процесуального права та реалізацію принципу змагальності в адміністративному процесі. Отже, з метою удосконалення реалізації принципу змагальності Кодекс адміністративного судочинства України необхідно доповнити нормою, що регламентує чітко й однозначно визначення поняття принципу змагальності. Це дозволить виявити тенденції розвитку законодавства у цій сфері, усунути прогалини в законодавстві при застосуванні правових норм, правильно застосовувати юридичні норми [167, с. 198].

Відповідач в адміністративному судочинстві як один із його учасників наділений визначеним адміністративним процесуальним законодавством обсягом загальної і спеціальної правосуб'єктності. Процесуальна правосуб'єктність створює для відповідача можливість вільно відстоювати свою процесуальну позицію, досягати або забезпечувати процесуально-матеріальний інтерес. Загальною правосуб'єктністю, яку закріплено у ст. 44 КАС України, однаковою мірою наділяються усі без винятку особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб).

Натомість спеціальна адміністративна процесуальна правосуб'єктність відповідача – сукупність його процесуальних прав і обов'язків, які дозволяють конкретній фізичній або юридичній особі відстоювати позицію відповідача, захищатися від вимог позивача, викладених ним у позовній заяві.

Досліджуючи правосуб'єктність відповідача, принагідно мусимо вказати на невідповідність змісту ст. 47 КАС України її назві. Хоча в заголовку указаної статті й заявлено про «Права та обов'язки сторін», однак у її змісті про жоден обов'язок не йдеться. Тож назву ст. 47 КАС України варто змінити на таку – «Права сторін».

Із проаналізованого таким чином змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача можна зробити деякі висновки щодо його участі в адміністративному судочинстві та особливостей здійснення цієї правосуб'єктності [36, с. 152-154]:

- така участь ґрунтується на принципах рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, змагальності сторін та

диспозитивності [36, с. 152];

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

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

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

Відтак, проаналізувавши ознаки та процесуальний статус відповідача в адміністративному судочинстві, можна зробити висновок, що це будь-яка фізична або юридична особа, до якої за суб'єктивним переконанням позивача має бути звернено її претензії, які виникли із спірних публічно-правових (матеріально-правових) відносин за участю цих осіб.

Узагальнюючи наведене, можна назвати такі права відповідача:

1) визнати адміністративний позов повністю або частково у будь-який час до закінчення судового розміру. У разі часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом може бути прийнята постанова про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог відповідно до ст. 265 КАС України. У разі повного визнання відповідачем адміністративного позову і прийняття його судом приймається постанова суду про задоволення адміністративного позову. Порядок визнання адміністративного позову врегульовано ст. 189 КАС України;

2) подати заперечення проти адміністративного позову. Заперечення виражається у відхиленні позовних вимог відповідачем з обґрунтуванням відповідними доказами своєї позиції. Підставами для заперечення можуть бути

як процесуальні, так і матеріальні обставини. Процесуальні обставини пов'язані з підсудністю справи, матеріальні – пов'язані з відсутністю права у позивача, відсутністю правового врегулювання матеріальних суспільних відносин тощо. Заперечення адміністративного позову, на нашу думку, це фактична відмова, яку має бути викладено у письмовій формі. Порядок прийняття відмови врегульовано ст. 189 КАС України;

3) на примирення. Сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. У такому разі суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі. Порядок ухвалення судових рішень регламентується ст. 227 КАС України [193, с. 68-69].

Слід звернути увагу на те, що в науці цивільного процесу визнання позову процесуалістами сприймається по-різному. Так, С.А. Чванкін визначає визнання цивільного позову як диспозитивне право відповідача, яке має вираження у тому, що саме він визнає цивільні вимоги до нього позивача [238, с. 80]. На думку С.В. Курильова, визнання позову є процесуальним актом розпорядчого значення, волевиявленням сторони, спрямованим на припинення судового спору [133, с. 149, 151]. Г.Л. Осокіна вважає визнанням позову визнання відповідачем свого обов'язку або відповідальності [164, с. 168]. А.М. Орлова під визнанням позову розуміє розпорядження відповідачем своїм процесуальним правом, а у низці випадків – і матеріальним правом [157, с. 109]. В.К. Пучинський оцінює судові визнання як звернену до суду заяву сторони, що підтверджує існування такого факту, правовідношення або позовної вимоги, які мають бути доведеними або обґрунтованими іншою стороною [189, с. 33].

Наведені вище наукові підходи щодо визначення сутності зазначеного спеціального права відповідача дозволяють констатувати таке.

По-перше, безперечно, мають рацію ті автори, які визначають право відповідача визнати позов через розпорядчий акт або диспозитивне право, адже можливість визнання позову є виключною прерогативою відповідача як

сторони адміністративного процесу.

По-друге, слід погодитися з С.В. Курильовим, щодо того, що метою визнання позову є припинення судового спору, закінчення судового процесу шляхом ухвалення рішення суду на користь позивача. По-третє, виходячи зі змісту категорії «визнання позову» найбільш обгрунтованою видається позиція тих авторів, які визнання позову розглядають як визнання відповідачем своїх матеріально-правових обов'язків перед позивачем. На наше переконання, визнаючи позов, відповідач визнає саме матеріально-правові вимоги позивача, вимоги, які є предметом позову, та добровільно зобов'язується їх виконати [133, с. 71].

При цьому слід акцентувати: визнання позову відповідачем необхідно відрізнити від визнання ним окремих обставин, які мають значення для вирішення справи (наприклад, відповідач може визнавати факт укладання договору з позивачем). Якщо визнання позову – це розпорядчий акт, якого спрямовано на ліквідацію цивільного процесу, то визнання відповідачем певних фактів є підставою лише для звільнення від доказування, а не для ухвалення рішення суду. У зв'язку із цим слід визнати помилковою позицію тих процесуалістів, які наполягають на тому, що коли відповідач визнає позов, предметом визнання в результаті виявляються окремі обставини справи.

Не можна ототожнювати визнання позову і з визнанням відповідачем спірного правовідношення, як це робить М.А. Гурвич. Визнання позову – це розпорядчий акт відповідача, відповідно до якого він визнає і погоджується виконати матеріально-правові вимоги позивача. Проте це зовсім не означає, що відповідач визнає сам факт існування спірного правовідношення, яке, до речі, взагалі не входить до предмета позову, що визнається відповідачем [74, с. 18]. Визнаючи позов, відповідач прагне припинити цивільні процесуальні правовідносини із судом безвідносно до факту визнання ним матеріально-правових відносин із позивачем. Відповідне положення підтверджується і нормами цивільного процесуального законодавства України, яке регламентує тільки процесуальний інститут «визнання стороною певних обставин справи»,

внаслідок чого такі обставини не підлягають доказуванню. На підставі викладеного навряд чи можна говорити про визнання відповідачем спірного правовідношення, що слідує за визнанням ним позову.

Враховуючи вищезазначене, визнання позову доцільно визначити як спрямовану на припинення судового процесу безумовну згоду відповідача виконати матеріально-правові вимоги позивача, виражену у встановленій законом процесуальній формі.

Якщо позивачем було пред'явлено до відповідача кілька вимог, а останній визнає тільки одну (або кілька) з них, тобто у разі часткового визнання позову, суд повинен продовжити розгляд і вирішення тих вимог, яких відповідач не визнав. В цьому разі, при ухваленні рішення суд задовольняє вимоги позивача, яких було визнано відповідачем, і зазначає про задоволення чи відмову в задоволенні вимог, з якими відповідач не погоджувався [18, с. 34].

Повне або часткове визнання позову може бути засновано і на впевненості відповідача у тому, що пред'явлений позов є обґрунтованим і з фактичного, і з правового боку, і на небажанні відповідача з тих чи інших причин користуватися для захисту проти позову наявними у нього запереченнями [133, с. 148].

Утім, слід враховувати, що правова оцінка певних фактів, здійснена відповідачем, може і не співпадати з тим правовим висновком, який існує у дійсності, виходячи з оцінених фактів [133, с. 150]. А тому суд має перевірити законність визнання позову, його відповідність дійсному волевиявленню сторони тощо [241, с. 43].

Враховуючи вищезазначене, має рацію В.К. Пучинський, який наголошує, що суд не може, не вступаючи в суперечність із поставленими перед ним завданнями та принципом об'єктивної істини соціалістичного правосуддя, засновувати своє рішення на визнаннях сторін, які не відображають дійсності і спрямовані не на свідчення правди, а на досягнення якихось інших цілей [189, с. 25].

Водночас, не можна погодитися з позицією тих процесуалістів, які

називають умовами прийняття судом визнання позову відповідачем: а) регламентацію спірного правовідношення правовими нормами; б) здійснення визнання позову щодо вимог, які випливають із дійсних правочинів [241, с. 44-45; 12, с. 126-127].

Дослідження юридичної природи спеціального права відповідача на повне або часткове визнання позову дозволило зробити ряд таких висновків. Визнанням позову є спрямована на припинення адміністративного процесу безумовна згода відповідача виконати матеріально-правові вимоги позивача, виражена у встановленій законом процесуальним формі. Перевіряючи законність визнання позову, суд має діяти виключно в межах, встановлених КАС України, тобто роз'яснити сторонам наслідки відповідних процесуальних дій, а також вчинити інші дії відповідно до вимог закону.

Оскільки вимоги позивача повністю задовольняються, а відповідач повністю із цими вимогами погоджується, необхідно в законі встановити обмеження щодо можливості оскарження в апеляційному порядку сторонами справи ухваленого судом рішення при повному визнанні позову відповідачем.

Слід зазначити, що вузловою особливістю реалізації адміністративного процесуального статусу суб'єктів владних повноважень, яка об'єктивно виникла у зв'язку із прийняттям КАС України, є апіорі неоднакові можливості судового захисту суб'єктивних прав і свобод фізичними особами та суб'єктами владних повноважень. Так, правові інтереси, законні права та свободи фізичні особи вимушені відстоювати, маючи у своєму розпорядженні лише власні фінансові ресурси, тоді як суб'єктів владних повноважень наділено значними можливостями забезпечення своїх інтересів [151, с. 87]. У структурі кожного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, як правило, створено підрозділ, який професійно здійснює юридичні функції, представляє та захищає ці органи в органах державної влади, судових органах, державних підприємствах, установах, організаціях. Крім того, суб'єктів владних повноважень наділено не лише значними фінансовими, але й матеріальними та кадровими резервами, які гарантують якісний судовий захист їх законних прав

та інтересів. Натомість фізичним особам, хоча й надається право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді (ч. 1 ст. 6 КАС України), однак механізму його реалізації в законодавстві не виписано, а гарантії надання такої допомоги є відсутніми. Підтвердженням відсутності організаційно-правового механізму надання правової допомоги та відповідних гарантій є деякі положення Інформаційного листа Вищого адміністративного суду України [174], в яких констатується, що забезпечення надання правової допомоги має бути вирішене відповідним законом. У разі заявлення клопотання про забезпечення надання правової допомоги, до прийняття такого закону, суд має задовольнити його, надавши заявникові допомогу в оформленні позовної заяви.

Із викладеного вище випливає, що держава, проголосивши можливість судового захисту публічних прав фізичних осіб, абсолютно не створила умов для його належного здійснення. Тому можна зробити висновок, що цей захист і реалізація адміністративного процесуального статусу суб'єктів владних повноважень здійснюються у таких фактичних умовах, які є вигідними виключно цим суб'єктам. Такий стан речей, звісно, не може бути оцінений схвально, тим паче, якщо врахувати основну ідею адміністративної юстиції – захист індивіда, який перебуває у відносинах із публічною владою [135, с. 2].

Виходячи з такої сутності адміністративної юстиції, алогічним видається включення до компетенції адміністративних судів спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 7 КАС України), оскільки воно суперечить юридичній природі інституту адміністративної юстиції. У разі подання до адміністративного суду позовної заяви суб'єктом владних повноважень, спрямованої проти фізичної особи, інститут адміністративної юстиції перетворюється на каральний інструмент [37, с. 125]. Суперечливою та непослідовною слід визнати можливість звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду, якщо також виходити з основних завдань, яких покладено на суб'єктів владних повноважень.

Суть завдань і функцій держави, які впливають із Конституції та законів

України, полягає у забезпеченні суверенітету, незалежності, демократичного розвитку України – соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [38, с. 26]. Отже, подаючи позовну заяву, суб'єкти владних повноважень, таким чином, виходять за межі свого цільового призначення, не утверджуючи і забезпечуючи права і свободи людини, як закріплено у Конституції України (ст. 4), а навіть навпаки – обмежуючи їх здійснення і подальший розвиток.

Слід сказати, що наведений аналіз особливостей реалізації адміністративного процесуального статусу суб'єктів владних повноважень характеризує лише загальний перелік проблем, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства за участю будь-якого суб'єкта владних повноважень. Однак, зважаючи на правову природу деяких суб'єктів владних повноважень, форми та процедуру реалізації їх повноважень, існують також специфічні проблеми здійснення адміністративного процесуального статусу. Зокрема, Законом України «Про міліцію» (ст. 9) передбачено, що до виконання завдань міліції можуть залучатися інші працівники органів внутрішніх справ, а саме – курсанти, слухачі, ад'юнкти, інші атестовані працівники, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України [178]. Із цього законодавчого положення випливає, що вказані категорії суб'єктів до працівників міліції не належать, оскільки ст. 7 Закону закріплено перелік підрозділів міліції, в якому курсанти, слухачі, ад'юнкти, викладацький склад є відсутними. Тому постає питання: який статус набуватимуть ці суб'єкти у публічно-правових відносинах та чи можна їх взагалі віднести до кола суб'єктів владних повноважень, якщо, виходячи із положень чинного законодавства, вони знаходяться поза організаційною структурою міліції?

Доволі неоднозначно у КАС України закріплено порядок здійснення адміністративного процесуального статусу деяких суб'єктів владних

повноважень, які, згідно із зазначеним процесуальним нормативно-правовим актом, можуть бути учасниками адміністративного процесу. Зокрема, уявляється, потребують законодавчого уточнення особливості участі в адміністративному процесі Верховної Ради України, судів, які за своєю суттю є органами державної влади. Суперечливим і таким, що потребує уточнення, думається, є викладене у ст. 4 КАС України поняття «суб'єкт владних повноважень», оскільки воно не зовсім відповідає колу суб'єктів, які можуть бути учасниками адміністративного процесу. Зокрема, не можна віднести до змісту цього поняття Президента України, який ані до органів державної влади, ані тим паче до органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб не належить.

Зважаючи на вищевикладені проблеми та особливості реалізації адміністративного процесуального статусу деяких суб'єктів владних повноважень, є доцільним: 1) доповнити КАС України нормами, які закріплювали б обов'язок органів державної влади відповідати за рішення, дії, бездіяльність їх посадових, службових осіб; 2) привести у відповідність адміністративно-процесуальне та адміністративне законодавство, що закріплює статус суб'єктів владних повноважень; 3) законодавчо закріпити гарантії надання правової допомоги фізичним особам – учасникам адміністративної справи; 4) запровадити інститут співучасті, зокрема для відповідачів – суб'єктів владних повноважень; 5) у КАС України передбачити особливості участі в адміністративному процесі, зокрема таких суб'єктів владних повноважень, як: Президент України, Верховна Рада України, судові органи.

Отже, зазначені пропозиції, по-перше, ґрунтуються на ідеї гуманізму адміністративної юстиції; по-друге, сприятимуть створенню умов для належного здійснення фізичними особами судового захисту публічних прав, свобод та інтересів, подальшому удосконаленню правових засад функціонування механізму адміністративної юстиції України. Із викладеного можна зробити висновок, що подальшого розв'язання потребують питання здійснення адміністративно-процесуального статусу окремими суб'єктами

владних повноважень, дослідження особливостей форм участі цих суб'єктів в адміністративному процесі [37, с. 117].

Відзначимо, що розв'язання проблеми правових засад участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві є підґрунтям для подальшого дослідження особливостей участі цих суб'єктів у розгляді та вирішенні адміністративної справи [35, с. 11].

На окрему увагу потребує науковий аналіз обмеження адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. Чинним законодавством можливість, підстави та порядок обмеження процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень чітко не передбачено, але положення деяких нормативно-правових актів дають змогу з упевненістю стверджувати про допустимість такого обмеження. Слід підтримати позицію О.Ф. Скакун, що раніше сформоване уявлення про повний збіг правоздатності та дієздатності юридичних осіб не виправдовує себе в теперішніх умовах – в умовах трансформації суспільства, переходу його до ринкових відносин. Виявилось, що юридична особа не завжди за будь-яких умов може використовувати права, якими її наділено [204, с. 539]. Дієздатність юридичної особи може змінюватися без зміни її правоздатності.

В абсолютній більшості спорів матеріальною основою у публічно-правовій сфері є порушення, невизнання або оскарження приватних прав фізичних осіб, у першу чергу таких, які мають майновий чи особистий немайновий характер.

Із вищевикладеного можна зробити певні висновки. По-перше, адміністративна дієздатність суб'єктів владних повноважень може бути обмеженою як у досудовому, так і судовому порядку, за наявності підстав, чітко передбачених нормами адміністративного або адміністративного процесуального права. По-друге, досудове обмеження адміністративної дієздатності суб'єктів владних повноважень не позбавляє їх обов'язку нести надалі відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність в адміністративному суді. Більше того, обмеження адміністративної дієздатності

суб'єктів владних повноважень не виключає можливості їх наступної участі в адміністративному судочинстві у формах, передбачених чинним адміністративним процесуальним законодавством України. По-третє, чинним законодавством закріплюються різні за своїм змістом та правовими наслідками підстави обмеження дієздатності суб'єктів владних повноважень. Ці підстави, залежно від їх правової природи, можуть бути класифікованими на юрисдикційні та неюрисдикційні [127, с. 61].

Відтак нинішнє адміністративне судочинство України ще неможливо визнати дієвим механізмом захисту суб'єктивних прав, свобод, який гарантує верховенство права. На нашу думку, викладені проблеми, по-перше, переважно є наслідком світоглядної позиції представників влади й фізичних осіб; по-друге, наслідком зусиль представників публічної адміністрації переінакшити й підготувати адміністративне процесуальне законодавство для своїх потреб, особливо незважаючи на права, свободи й законні інтереси фізичних осіб. По-третє, поясненням існуючого стану адміністративного судочинства України можна визнати підсумки соціологічного опитування суддів адміністративних судів України [142, 62-63]. Практикуючі судді, адвокати, інші фахівці у галузі адміністративного судочинства наголошують на тому, що чинне адміністративно-процесуальне законодавство не є досконалим, КАС України містить значну кількість неузгоджених норм, які ускладнюють можливості особи в повній мірі реалізувати свої право на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Опосередкованим свідченням цьому є значна кількість змін яка постійно вноситься в КАС України, але, нажаль, не завжди узгоджується з чинними положеннями. Тому, уявляється за потрібне поставити питання про оновлення концептуальних засад здійснення адміністративного судочинства, зокрема, щодо визначення його завдань та приведення у відповідність до них усіх процесуальних інститутів.

Висновки до розділу 2

1. Процесуальний статус особи слід розглядати як правова категорія, яка встановлює ідеальну модель взаємодії учасників судочинства і суду на визначених законодавством не лише під впливом специфіки судової юрисдикції, але й визначається роллю, в якій особа бере участь у судовому процесі. Визначено особливості процесуального статусу суб'єктів адміністративного судочинства, які характеризуються тим, що: 1) він носить неперсоніфікований характер; 2) відображує становища групи суб'єктів в залежності від мети їх вступу в процесуальні правовідносини; 3) визначає взаємозалежність та взаємодію елементів процесуального статусу сторін та інших суб'єктів адміністративного судочинства.

2. Зміст процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві являє собою сукупність процесуальних прав, процесуальних обов'язків та юридичної відповідальності. Відзначено, що враховуючи особливості конструкції процесуальних правовідносин, процесуальні права та обов'язки сторони адміністративного судочинства кореспондують правам та обов'язкам суду (судді). Комплекс прав та обов'язків сторони адміністративного судочинства визначається з урахуванням таких факторів: 1) процесуальна роль (ініціює провадження або є особою, до якої звернено вимогу); 2) допроцесуальний статус (суб'єкт владних повноважень або приватна особа); 3) вид провадження (позовне, непозовне, скорочене); 4) форма розгляду справи (судове засідання або письмове провадження).

3. Особа, яка ініціює розгляд справи в суді, набуває статусу сторони в адміністративному судочинстві (позивача, заявника) за умови наявності: 1) особистого волевиявлення, втіленого у передбачених законом активних діях; 2) права на адміністративний позов або відповідних владних повноважень; 3) процесуального рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі. З'ясовано, що особисте активне волевиявлення зацікавленої особи має місце й у разі звернення до адміністративного суду

представника, або осіб, уповноважених законом представляти інтереси інших осіб.

4. Набуття статусу позивача – суб'єкта владних повноважень або заявника в адміністративному судочинстві є результатом реалізації його обов'язку звернутися до адміністративного суду у встановлених законом випадках. Перелік справ за зверненням суб'єкта владних повноважень у адміністративному судочинстві постійно розширюється, що, з одного боку, збільшує навантаження на суди, а з іншого – ускладнює виконання суб'єктом владних повноважень покладених на нього функцій. Позитивним моментом віднесення такої категорії справ до юрисдикції адміністративного суду є створення додаткових механізмів захисту інтересів приватної особи у сфері публічного управління, адже мова йде про застосування значних обмежуючих заходів. З метою забезпечення балансу інтересів приватної особи та можливостей суб'єкта владних повноважень здійснювати свої функції, запропоновано переглянути підстави звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду і запровадити звернення суб'єкта владних повноважень з позовом до приватної особи лише у випадках наявності письмових заперечень останньої проти висунутих вимог.

5. Відповідач або особа, до якої звернено вимогу, набуває процесуального статусу сторони незалежно від власного бажання, і єдиною умовою для цього є наявність рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі. Офіційним підтвердженням набуття особою статусу відповідача є повідомлення у передбачений законом спосіб про відкриття провадження у справі. У справах непозовного провадження набуття статусу особи, до якої звернено вимогу, є формальним, оскільки фактично не тягне за собою наділення особи відповідним комплексом процесуальних прав та обов'язків.

6. Охарактеризовано особливості реалізації процесуального статусу сторонами в окремих справах адміністративної юрисдикції. У справах за зверненням органів доходів і зборів для заявника передбачено подвійну можливість звернутися до адміністративного суду: у разі відмови у прийнятті

подання заявник набуває права звернутися до адміністративного суду з позовом, при цьому вимога й особа, до якої її звернено, залишаються незмінними. У справах за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства реалізація права на розгляд справи у письмовому провадженні повністю унеможлиблюється. На основі вивчення статистичних даних щодо ускладнень судового розгляду у цих справах обґрунтовано пропозицію щодо усунення такого обмеження.

РОЗДІЛ 3

ВПЛИВ ОКРЕМИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТАТУС СПІВВІДПОВІДАЧА

3.1 Підстави визнання співвідповідача неналежною стороною та процесуальні наслідки її заміни

Підготовче провадження в адміністративному судовому процесі закладає фундамент подальшого розгляду справи, тому є надзвичайно важливим елементом процесу. Розгляд порушеної адміністративної справи адміністративним судом першої інстанції складається з двох стадій – стадії підготовчого провадження та стадії судового розгляду справи. Стадія підготовчого провадження є обов'язковою за кожною адміністративною справою. Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі, що є цілком логічним. Суддя, який розглядав позовну заяву та надані до неї документи, уже ознайомився з обставинами справи, тому цілком слушно, що саме він здійснює підготовче провадження.

Як уже зазначалося, ретельно здійснена підготовка справи до розгляду є підвалиною для всього подальшого адміністративного процесу. Хоча мета підготовчого провадження прямо не визначена законодавцем, проте з аналізу положень ст. 173 КАС України можна дійти такого висновку [97]. Метою підготовчого провадження є створення усіх умов та вжиття усіх необхідних заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Таким чином, підготовче провадження покликане забезпечити передумови для гармонійного поєднання своєчасності, всебічності, об'єктивності та економічності при вирішенні справи. Для досягнення цієї мети суду надається можливість здійснення

різноманітних процесуальних дій. Всі ці процесуальні дії спрямовано на вирішення суддею на стадії підготовчого провадження декількох груп питань. По-перше, це група питань, що стосується доказування та доказів. Для цього суд може прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів (ст. 80 КАС України); навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду (ст. 81 КАС України); призначити експертизу (ст. 102 КАС України) тощо. По-друге, суд вирішує групу питань стосовно участі у провадженні осіб, які беруть участь у справі, а також стосовно участі у справі інших учасників адміністративного процесу. Для цього суд вирішує питання про участь у справі сторін, третіх осіб, їхніх представників, а також у випадках, установлених законом, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах. На стадії підготовчого провадження, згідно із ст. 22 КАС України, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. На цій самій стадії суд вирішує питання про третіх осіб. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги стосовно спору, самі вирішують питання про вступ у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду. Треті особи, які не заявляють самостійних вимог стосовно спору, можуть самі вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду або можуть бути залучені до участі у справі судом (ст. 49 КАС України).

Суддя також вирішує питання про виклики на судовий розгляд адміністративної справи свідків, експертів, спеціалістів та перекладачів.

По-третє, суд приймає рішення про проведення попереднього судового засідання.

Відносно цивільного судочинства Пленумом Верховного Суду України встановлено обов'язок для судді, який готує справу до розгляду, крім всіх вищезазначених дій, визначити характер спірних правовідносин і зміст правової вимоги, матеріальний закон, який їх регулює, і підлягаючі встановленню факти, що лежать в основі вимог і заперечень. Варто погодитися з думкою І.О. Картузової, що це положення може бути цілком застосовано й при підготовці до розгляду адміністративних справ адміністративними судами [94, с. 273].

Тож іноді виникають ситуації, коли особа пред'являє вимоги до суду, не маючи на них права, або позивач пред'являє вимоги до особи, яка не має перед ним обов'язку, що впливав би із спірного правовідношення. У таких випадках суд стикається з неналежною стороною – з неналежним позивачем або неналежним відповідачем.

Слід зазначити, що причини появи у цивільному процесі неналежної сторони можуть бути різними, проте, перш за все, вони пов'язані зі складністю встановлення фактичних обставин справи, із складною структурою матеріальних правовідносин, із можливістю неоднозначного тлумачення норм чинного законодавства [67, с. 76].

У теорії цивільного процесуального права поняття досліджуваного нами процесуального інституту також по-різному оцінюється процесуалістами. Наприклад, О.Ф. Козлов пропонує правничій громадськості таке визначення: неналежні сторони – це ті громадяни або організації, стосовно яких судом під час розгляду справи встановлено, що їм не належить право вимоги або на них не лежать спірні обов'язки [207, с. 78]. М.А. Вікут визначає неналежну сторону як дійсну сторону процесу. При цьому, акцентує автор, участь у процесі неналежної сторони не є підставою для його ліквідації [53, с. 65-66]. На думку Г.Л. Осокіної, неналежною стороною є особа, стосовно якої за матеріалами справи виключається можливість того, що вона є суб'єктом спірних

правовідносин [164, с. 91]. На думку М.Й. Штефана, неналежними сторонами будуть ті особи, які не є суб'єктами права вимоги чи несення обов'язку [248, с. 107]. Аналогічну позицію займає С.А. Чванкін [238, с. 86]. При визначенні неналежної сторони В.В. Комаров акцентує увагу на тому, що «заміна неналежної сторони належною – питання процесуальне..., щоб визнати сторону неналежною, крім відсутності права вимоги у позивача чи обов'язку відповідати у відповідача, суд повинен мати дані про те, що право вимоги чи обов'язок відповідати за позовом належить іншим особам» [235, с. 76].

С.С. Бичкова при визначенні юридичної природи неналежної сторони у цивільному процесі пропонує враховувати два аспекти: матеріально-правовий та процесуальний [40, с. 78].

Матеріально-правовий аспект юридичної природи неналежної сторони визначається відсутністю ймовірної приналежності їй спірних прав та обов'язків. Отже, особи можуть брати участь у процесі як належні сторони не тому, що вони є суб'єктами спірного матеріального правовідношення, а тому, що вони можуть ними бути [241, с. 69]. Відтак, щоби правильно визначити, чи бере участь у процесі належна або неналежна сторона, необхідно встановити як відсутність ймовірної наявності у позивача права вимоги за пред'явленим позовом, так і відсутність ймовірної наявності у відповідача обов'язку відповідати за цим позовом [143, с. 146]. Як наслідок, неналежною у матеріально-правовому аспекті слід вважати ту сторону процесу, стосовно якої буде встановлено відсутність ймовірної приналежності їй спірних прав та обов'язків.

При цьому слід звернути увагу на те, що оскільки можливість володіння процесуальними правами та обов'язками не ставиться в залежність від володіння матеріальними правами та обов'язками, потенційна неналежна сторона завжди є процесуально правоздатною, у зв'язку з чим відмова у прийнятті позовної заяви з мотивів подання її неналежним позивачем чи до неналежного відповідача не допускається. Це підтверджується й роз'ясненнями Пленуму Верховного Суду України. Відповідно до п. 2 Постанови Пленуму

Верховного Суду України № 2 «Про застосування норм цивільного процесуального законодавства при розгляді справ у суді першої інстанції» від 12 червня 2009 р. пред'явлення позову до неналежного відповідача не є підставою для відмови у відкритті провадження у справі чи залишення заяви без руху [177].

Процесуальний аспект юридичної природи неналежної сторони у цивільному процесі знаходить свій прояв у дотриманні визначеного законом процесуального порядку встановлення, легітимації юридичного стану «неналежності» сторони. Так, відповідно до ч. 1 ст. 51 ЦПК України суд замінює первісного відповідача належним відповідачем, якщо позов пред'явлено не до тієї особи, яка має відповідати за позовом [239]. Отже, на наше переконання, тільки у разі заміни первісного відповідача належним відповідачем можна говорити про «неналежність» сторони, яка вибуває. У відповідному контексті слід погодитися з В.В. Комаровим у тому, що в протилежному випадку сторони, які могли би бути замінені, беруть участь у справі і мають весь комплекс прав та обов'язків сторін [235, с. 77]. Тому, поки заміну не здійснено, про неналежну сторону можна говорити лише умовно, потенційно. Не виключено, що за наслідками процесу неналежною стороною виявиться зовсім не та сторона, яка первісно нею передбачалася [250, с. 77].

У процесуальному аспекті неналежний відповідач – це первісний відповідач, під час розгляду справи замінений на іншу особу – належного відповідача. А до цього моменту він перебуває у процесуальному статусі належної сторони у цивільному процесі – первісного відповідача.

Водночас, видається, що визнання сторони неналежною може мати місце не тільки під час розгляду справи по суті на підставі ухвали суду про проведення відповідної заміни. Ухвалення рішення суду, змістом якого є відмова у задоволенні позову, також слід вважати тим юридичним фактом, що посвідчує «стан неналежності» однієї із сторін цивільної справи.

Відтак, неналежна сторона – поняття суто процесуальне, але в його основі лежить матеріально-правова ознака, яка визначає, що ця сторона не є

ймовірним суб'єктом тих прав, законних інтересів чи юридичних обов'язків, з приводу яких суд повинен ухвалити рішення [162, с. 161]. Тому, щоб встановити юридичний стан «неналежності сторони» у цивільному процесі, виокремлюються: 1) матеріально-правовий аспект юридичної природи неналежної сторони, тобто встановити, що вона не є ймовірним суб'єктом тих прав, свобод, законних інтересів чи юридичних обов'язків, які становлять зміст спірних правовідносин і з приводу яких суд повинен ухвалити судове рішення; 2) процесуальний аспект юридичної природи неналежної сторони, тобто провести її заміну у порядку, встановленому у ч. 1 ст. 51 ЦПК України, або дочекатись ухвалення рішення суду про відмову в задоволенні позову [2, с. 64].

Матеріально-правовий та процесуальний аспекти юридичної природи неналежної сторони у цивільному процесі знаходяться у невід'ємному логіко-послідовному взаємозв'язку. Завжди встановлення матеріально-правового аспекту юридичної природи неналежної сторони у цивільному процесі має передувати встановленню її аспекту процесуального. Без визначення юридичного факту відсутності ймовірної приналежності стороні тих прав, свобод, законних інтересів чи юридичних обов'язків, з приводу яких суд повинен ухвалити судове рішення, не допускається можливим здійснення її заміни або ухвалення рішення суду про відмову в задоволенні позову. Отже, встановлення зазначеного факту є однією з передумов встановлення процесуального аспекту юридичної природи неналежної сторони.

У зв'язку з викладеним вище, повертаючись до аналізу поглядів учених-процесуалістів, слід визнати неповними ті дефініції неналежної сторони, в яких автори використовували тільки один аспект її юридичної природи – матеріально-правовий.

Виходячи з указаних міркувань, не можна погодитися з М.А. Вікут, яка визначає неналежну сторону як дійсну сторону процесу [53, с. 75-76]. Як уже зазначалося, неналежна сторона визнається такою тільки після здійснення її заміни або припинення цивільного процесу шляхом ухвалення рішення суду про відмову в задоволенні позову. Якщо цього не відбулося, сторони

цивільного процесу є належними, дійсними учасниками цивільних процесуальних правовідносин із відповідним обсягом процесуальних прав та обов'язків.

Отже, передумовою встановлення юридичного стану «неналежності сторони» є її вибуття із процесу. Тому термінологічне словосполучення «неналежна сторона – дійсна сторона процесу» є змістовно невірним. Неналежна сторона не є стороною у цивільному процесі, не має цивільної процесуальної правосуб'єктності у відповідній справі.

В.В. Комаров зазначає, що для того щоб визнати сторону неналежною, крім відсутності права вимоги у позивача чи обов'язку відповідати у відповідача, суд повинен мати дані про те, що право вимоги чи обов'язок відповідати за позовом належить іншим особам [235, с. 76]. І це дійсно так. Але лише у разі, якщо суд буде здійснювати заміну неналежної сторони у цивільному процесі: необхідно ж знати, хто кого буде замінювати. Утім, відсутність даних про іншу особу, яка має право вимоги чи обов'язок відповідати за пред'явленим позовом, не може бути перешкодою для визнання сторони неналежною у цивільному процесі.

Сторона автоматично виявляється такою після ухвалення та проголошення рішення суду про відмову в задоволенні позову.

Неналежна сторона у цивільному процесі – це особа, стосовно якої судом встановлено, що вона не є ймовірним суб'єктом тих прав, свобод, законних інтересів чи юридичних обов'язків, щодо яких суд повинен ухвалити рішення, і, у зв'язку із цим, здійснено її заміну або ухвалено рішення про відмову в задоволенні позову [42, с. 39].

Слід констатувати, що сторони адміністративного процесу є можливими його учасниками, оскільки подекуди під час проведення підготовки справи до судового розгляду чи її розгляду з'ясовується, що позивачеві не належить право вимоги або відповідач не зобов'язаний відповідати за викладеними в адміністративному позові вимогами позивача.

Відсутність у сторін права вимоги чи обов'язку відповідати означає їх

абсолютну непричетність до конкретних публічно-правових відносин, тому позивач без права вимоги чи відповідач без обов'язку відповідати іменуються в теорії юридичного процесу неналежною стороною (неналежним позивачем, неналежним відповідачем).

Поняття неналежної сторони в загальному вигляді закріплено у ст. 48 КАС України, відповідно до якої неналежний позивач – це особа, якій не належить право вимоги.

Отже, заміна неналежної сторони є наслідком помилки позивача адміністративного процесу щодо власної персони, як особи позивача, або щодо персони відповідача. Тому, адміністративний суд, установивши, що позивач або відповідач у справі є неналежним, зобов'язаний здійснити їх заміну на належну сторону, тобто таку, яка має право пред'являти вимоги чи має відповідати за заявленими в адміністративному позові вимогами.

З метою врегулювання питання вибуття з процесу неналежної сторони та вступу у процес належної сторони законодавець закріпив процедуру заміни неналежної сторони на належну (ст. 48 КАС України).

При здійсненні заміни неналежної сторони обов'язково мають бути дотримані дві умови, яких закріплено у ст. 48 КАС України.

По-перше, заміна неналежної сторони допускається за наявності згоди первісного позивача (позивача, який порушив першим адміністративну справу). У разі незгоди первісного позивача на заміну неналежної сторони, вказаною статтею передбачено особливості здійснення адміністративного судочинства за участю неналежної та належної сторони (згодом ці особливості детально буде розглянуто).

По-друге, заміна неналежної сторони допускається, якщо вона не спричиняє зміни підсудності адміністративної справи. Якщо ж заміна неналежної сторони призводить до зміни підсудності адміністративної справи, то, відповідно до ст. 48 КАС України, така справа має бути переданою на розгляд іншого адміністративного суду. Однак безпосередньо у ст. 48 КАС України положення про необхідність передачі адміністративної справи до

іншого суду у зв'язку з заміною неналежної сторони – відсутнє.

Отже, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи (ч. 1 ст. 48 КАС України).

Якщо позивач не згоден на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, про що суд повідомляє третю особу (ч. 2 ст. 48 КАС України).

Належними слід вважати сторони, які є суб'єктами спірних публічно-правових відносин, що становлять предмет розгляду в суді. Якщо позивач помилково визначив себе або відповідача суб'єктом спірних правовідносин, застосовуються правила заміни неналежної сторони. На неналежність сторони можна посилатися для захисту від адміністративного позову.

Якщо суд під час розгляду справи дійде попереднього висновку, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, тоді він повинен запропонувати позивачеві замінити його належним позивачем. Розгляд питання про це може ініціювати як сам позивач, так і відповідач чи інша особа, яка бере участь у справі, або навіть і сам суд.

Як було зазначено вище, заміна позивача відбувається за ухвалою суду (її окремо оскаржувати не можна) за наявності таких умов: 1) є згода первинного позивача і нового позивача; 2) заміна не тягне за собою зміни підсудності справи (частина перша коментованої статті).

Первинний позивач після заміни вибуває зі справи, а новий позивач є правонаступником його прав і обов'язків за адміністративним позовом.

Якщо згода первинного позивача на його заміну відсутня, суд повідомляє про наявність справи особу, яка, на його думку, має бути належним позивачем, про її право протягом встановленого судом строку вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, подавши відповідний

ПОЗОВ.

У разі вступу третьої особи суд за наслідками розгляду справи відмовить неналежному позивачеві у задоволенні позову і за наявності законних підстав задовольнить позов третьої особи.

Якщо третя особа не вступила у справу, суд розглядає її і за результатами розгляду може відмовити у задоволенні адміністративного позову особи на тій підставі, що у неї немає права вимоги, оскільки її прав, свобод чи інтересів відповідачем порушено не було.

Якщо первинний позивач погоджується на його заміну, а особа, яка має право вимоги, відмовляється від вступу у справу, тоді позивач має право відкликати позовну заяву, що матиме наслідком залишення її без розгляду, або відмовитися від адміністративного позову, у зв'язку з чим суд закриє провадження у справі. Якщо позивач не реалізує ці права, суд відмовляє у задоволенні адміністративного позову, встановивши, що права, свободи чи інтереси первинного позивача відповідачем не було порушено.

Заміна неналежного позивача, якщо така заміна потягне за собою порушення правил підсудності, є недопустимою. Тому, якщо неналежний позивач не відкличе позовну заяву чи не відмовиться від адміністративного позову, суд відмовить у задоволенні адміністративного позову.

Слід звернути увагу на особливості дії правил про заміну неналежного позивача. Наприклад, у разі оскарження позивачем правового акту міністерства, яким насправді порушено права та інтереси не позивача, а акціонерного товариства, акціонером якого є позивач. В такому випадку суд повинен роз'яснити це позивачеві і, якщо позивач погодиться на його заміну належним позивачем – акціонерним товариством, суд повинен повідомити акціонерне товариство про такий позов і про його можливість вступити у справу в ролі позивача, підтримавши заявлений акціонером позов. При цьому, акціонер у разі його заміни належним позивачем вибуває зі справи.

Якщо ж позивач не погоджується на його заміну іншою особою, то ця особа може вступити у справу як третя особа, яка заявляє самостійні вимоги

щодо предмета спору. Суд повинен повідомити таку особу про наявність позову та її право вступити у справу як третя особа із самостійними вимогами, які необхідно викласти в адміністративному позові. За наслідками розгляду справи суд відмовляє неналежному позивачеві у задоволенні позову і за наявності законних підстав задовольняє позов третьої особи.

У судовій практиці трапляються й інші випадки подання адміністративних позовів неналежними позивачами. Наприклад, деякі народні депутати оскаржували акти Президента України про звільнення певної посадової особи, до призначення і звільнення якої Верховна Рада України не має жодного відношення.

У юридичній літературі пропонуються різні за змістом дефініції неналежного відповідача. С.В. Аносов пропонує таку дефініцію неналежного відповідача: відповідач, відносно якого під час провадження у справі виключається припущення про його матеріально-правову відповідальність за пред'явленим позовом при збереженні припущення, що право (інтерес) позивача існує і підлягає захистові [19, с. 9]. М.А. Гурвічем неналежний відповідач визначається як відповідач, який підлягає у разі згоди на це позивача заміні іншою особою у зв'язку з виявленою у процесі відсутністю матеріально-правової пасивної легітимації [74, с. 199].

На думку В.В. Комарова неналежний відповідач – це особа, притягнута позивачем як відповідач, у відношенні до якої встановлено, що вона не повинна відповідати по пред'явленому позову при наявності даних про те, що обов'язок виконати вимоги позивача лежить на іншій особі – належному відповідачеві [235, с. 77]. С.Я. Фурса визначає неналежного відповідача як особу, яка не повинна відповідати за позовом, оскільки не є суб'єктом спірних матеріально-правових відносин і не має перед позивачем обов'язків, які з них випливають, та стосовно якої виключається «передбачення», що мало місце при пред'явленні позову, про її відповідальність перед позивачем, і законом встановлено порядок її заміни [237, с. 475]. Видається, з урахуванням того, що неналежний відповідач є однією із сторін у цивільному процесі, при визначенні

його юридичної природи та формулюванні відповідної дефініції слід враховувати аспекти, виокремлені нами для встановлення юридичного стану «неналежної сторони» у цивільному процесі.

У зв'язку із цим, вважаємо некоректною позицію тих процесуалістів, які у своїх дефініціях неналежного відповідача врахували тільки один із зазначених аспектів – матеріально-правовий [19, с. 164]. Як уявляється, до проведення заміни відповідач залишається ймовірним суб'єктом юридичного обов'язку, щодо якого суд повинен ухвалити рішення, і відповідно, належною стороною у цивільному процесі. І тільки заміна первісного відповідача належним відповідачем або ухвалення рішення суду про відмову в задоволенні позову свідчать, що відповідач, який вибув, є неналежною стороною у цивільному процесі.

Враховуючи вищезазначене, найбільш точно юридичну природу неналежного відповідача у цивільному процесі визначили С.Я. Фурса та М.А. Гурвіч. Водночас, наведені авторами дефініції потребують деякого корегування, оскільки неналежний відповідач, – це не той, «стосовно якого законом встановлено порядок його заміни» або «який підлягає у випадку згоди на це позивача заміні іншою особою», а особа, стосовно якої відповідну заміну вже було здійснено або було ухвалено рішення суду про відмову в задоволенні позову.

Виходячи з викладеного, неналежного відповідача слід визначити як особу, стосовно якої судом встановлено, що вона не є ймовірним суб'єктом юридичних обов'язків, щодо яких суд повинен ухвалити судові рішення, і, у зв'язку із цим, здійснено її заміну або ухвалено рішення суду про відмову в задоволенні позову.

Із здійсненого дослідження можна зробити такі висновки. По-перше, встановленню юридичного стану «неналежності сторони» у цивільному процесі має передувати визначення матеріально-правового та процесуального аспекту її юридичної природи. По-друге, неналежна сторона у цивільному процесі – особа, стосовно якої судом встановлено, що вона не є ймовірним суб'єктом тих

прав, свобод, законних інтересів чи юридичних обов'язків, щодо яких суд повинен ухвалити рішення, і, у зв'язку з цим, проведено її заміну або ухвалено рішення про відмову у задоволенні позову [42, с. 77].

Позивач не завжди спроможний правильно визначити відповідача. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, позивач зазначає відповідачем особу, яка, на його думку, повинна відповісти за позовом, проте під час розгляду справи він може заявити клопотання про заміну неналежного відповідача належним. Заміна відповідача може відбутися за клопотанням не лише позивача, але й будь-якої іншої особи, яка бере участь у справі, у тому числі й за клопотанням самого відповідача, або навіть за ініціативи суду.

Заміна відповідача відбувається за ухвалою суду (її окремо оскаржувати не можна) за наявності таких умов: 1) є згода позивача; 2) заміна не тягне за собою зміни підсудності справи (частина перша коментованої статті).

Згоди відповідачів – як належного, так і неналежного – для проведення заміни не потребується. Первинний відповідач після заміни вибуває зі справи.

Якщо відсутня згода позивача на заміну відповідача, суд має право залучити цю особу як другого відповідача. Питання про те, хто з двох відповідачів є належним відповідачем, а до кого з них у позові належить відмовити, вирішує суд після завершення розгляду справи, ухвалюючи постанову суду по суті справи. Якщо за результатами розгляду справи у задоволенні адміністративного позову до другого відповідача буде все-таки відмовлено, судові витрати, понесені позивачем у зв'язку з таким залученням, відносяться на рахунок держави. Це означає, що позивач має право на компенсацію за рахунок держави судових витрат, понесених у зв'язку з таким залученням (наприклад, через початок розгляду справи спочатку), у разі виграшу ним справи. А якщо в задоволенні адміністративного позову буде повністю відмовлено, тоді на позивача не може бути покладено судові витрати, понесені другим відповідачем.

За відсутності згоди позивача на заміну відповідача суд також має право розглянути адміністративну справу в межах вимог позивача і відмовити у

задоволенні позову, якщо визначений позивачем відповідач не порушив його прав, свобод чи інтересів.

Після заміни позивача чи відповідача, вступу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, залучення другого відповідача розгляд справи починається спочатку. Це означає, що суд повинен у необхідному обсязі здійснити підготовку справи до судового розгляду (наприклад, запропонувати новому відповідачеві подати заперечення проти позову, провести попереднє судове засідання), а після цього призначити судовий розгляд справи.

На відміну від цивільного судочинства, в адміністративному процесі зберігся процесуальний інститут заміни неналежного позивача. Наявність такого інституту в адміністративному судочинстві обумовлена публічно-правовим характером спорів і принципом офіційного з'ясування обставин у справі. КАС України, на відміну від ЦПК України, не передбачає можливості продовження розгляду справи після заміни відповідача або залучення до участі у справі співвідповідача за відсутності клопотання нового відповідача або залученого співвідповідача про розгляд справи спочатку.

Отже, при заміні неналежної сторони діють два основних правила. По-перше, відповідач вважається неналежним тільки після того, як його було виведено з процесу, а на його місце залучено належного відповідача. Це означає, що за будь-яких обставин, за всієї очевидності неналежності сторони до справи, яка розглядається судом, відповідач визнається належним з наділенням його усією повнотою процесуальних прав та обов'язків. По-друге, заміна неналежного відповідача допускається лише за клопотанням позивача, оскільки він був ініціатором процесу, суб'єктом, який вимагає судового захисту. Згоди відповідача на його заміну не вимагається, однак у літературі неодноразово порушувалося питання про те, що відповідачеві може бути не все одно, чи продовжиться його участь у справі, чи ні. Насамперед, це може стосуватися розподілу судових витрат, які понесено відповідачем, про заміну якого виникає питання. Наразі витрати, понесені заміненним відповідачем, останній може відшкодувати у судовому порядку за загальними правилами про

завдання шкоди, що не гарантує оперативного та належного захисту прав від такої поведінки позивача, яка може мати характер зловживання правом.

Відтак, неналежний відповідач – це процесуальний статус особи, яка не є суб'єктом несення обов'язку відповідати за позовом та щодо якої відсутні передумови, які мали місце при пред'явленні позову про її відповідальність перед позивачем.

Недобросовісне пред'явлення позову до особи або подальше визнання її неналежною стороною істотно порушує або шкодить правам та інтересам неналежного відповідача, який змушений здійснювати необхідні процесуальні дії: звертатися до послуг адвоката, з'являтися до суду, давати пояснення, збирати та надавати докази. Як правило, це все пов'язано з майновими витратами відповідача, відшкодування яких на теперішній час не передбачено чинним законодавством [127, с. 144].

Крім цього, відповідач може відчувати моральні страждання і переживання, тому що обстановка судового розгляду часто супроводжується необґрунтованими звинуваченнями та є взагалі конфліктною. Необґрунтоване звинувачення, яке є підставою позову, може завдати відповідачеві психологічної травми, втрату віри у справедливість. Взагалі, відповідальність недобросовісного позивача не передбачено цивільним процесуальним законодавством. Тому пропонується внести до адміністративного процесуального законодавства положення щодо можливості стягнення з позивача на користь відповідача компенсації моральних збитків за допущене зловживання процесуальним правом.

З метою удосконалення судового захисту прав особи, яка набула процесуального становища відповідача безсвідомо через зловживання позивача, пропонується внести зміни та доповнення до адміністративного процесуального законодавства, за якими суд зможе розглядати та задовольняти (без згоди інших осіб, які беруть участь у справі) обґрунтовані клопотання відповідачів про звільнення їх від участі у справі у разі, коли їх притягнуто необґрунтовано або помилково [48, с. 91].

Позивач може як самостійно ініціювати заміну первісного відповідача належним відповідачем, так і надавати згоду на проведення такої заміни, ініційованої судом, а також іншими особами, які беруть участь у справі.

Водночас, на думку С.В. Аносової, згода позивача на заміну первісного відповідача належним, має розглядатися не як умова заміни первісного відповідача, а як умова визнання відповідача неналежним [19, с. 27].

Позицію С.В. Аносової ми не поділяємо. Вбачається, для визнання відповідача неналежним слід встановити, по-перше, що первісний відповідач не є ймовірним суб'єктом юридичних обов'язків, щодо яких суд має ухвалити судові рішення; а по-друге, провести у визначеному процесуальним законом порядку заміну первісного відповідача належним відповідачем [19, с. 44]. Однією з умов такої заміни і має бути згода позивача.

Водночас, слід розмежовувати визнання позивачем того факту, що позов пред'явлено не до тієї особи, яка має відповідати за позовом, та надання позивачем згоди на заміну первісного відповідача належним відповідачем. Звісно, якщо позивач заявляє клопотання про заміну первісного відповідача належним відповідачем, це автоматично свідчить про визнання позивачем юридичного стану «неналежності» первісного відповідача. Проте, ймовірною є ситуація, коли позивач, хоча і визнає, що позов пред'явлено не до тієї особи, яка має відповідати за цим позовом, але має певні сумніви щодо заміни первісного відповідача. У такій ситуації доцільним видається залишити розв'язання цього питання на розсуд суду, тобто не надаючи згоди на здійснення заміни первісного відповідача належним відповідачем, сприяти застосуванню процесуального інституту «залучення співвідповідача», що, у свою чергу, стане підставою виникнення пасивної процесуальної співучасті.

Враховуючи викладене вище, слід констатувати: по-перше, згода позивача на заміну первісного відповідача належним має розглядатися виключно як умова його заміни; по-друге, слід розмежовувати визнання позивачем факту, що позов пред'явлено не до тієї особи, яка має відповідати за позовом, та надання позивачем згоди на заміну первісного відповідача

належним відповідачем. Це різні юридичні факти, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки.

Окремо слід акцентувати, мають рацію ті науковці, які вважають: якщо як первісного відповідача встановлено особу, яка має займати процесуальне становище третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на боці відповідача, доцільним видається за згодою позивача змінити процесуальний статут первісного відповідача на статус третьої особи, постановивши про це відповідну ухвалу [242, с. 93].

Крім того, в теорії цивільного процесуального права можна зустріти позицію, відповідно до якої первісними відповідачами, які не мають відповідати за пред'явленим позовом і підлягають заміні, слід вважати, у тому числі, недієздатних осіб [238, с. 101].

Ще одне проблемне питання — можливість застосування процесуального інституту заміни неналежного відповідача стосовно інших осіб, які беруть участь у справах позовного провадження. У процесуальній літературі знаходить своє місце позиція, згідно з якою безумовною визнається можливість заміни «неналежних третіх осіб». Відповідна заміна, на думку М.С. Шакарян, має здійснюватися за аналогією до загальних правил заміни неналежної сторони [242, с. 51]. Ми поділяємо таку позицію.

Отже, згода позивача на заміну первісного відповідача належним має розглядатися виключно як умова його заміни. При цьому, слід розмежовувати визнання позивачем факту, що позов пред'явлено не до тієї особи, яка має відповідати за позовом, та надання позивачем згоди на заміну первісного відповідача належним відповідачем. Це різні юридичні факти, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки.

Без згоди відповідача його заміну на належного здійснювати не можна, а слід залучати як співвідповідача, з таких мотивів: а) первісний відповідач може бути зацікавлений у відшкодуванні судових витрат, яких він зазнав у зв'язку з пред'явленням до нього необґрунтованого позову; б) первісний відповідач може бути зацікавлений у збереженні свого процесуального статусу, щоб мати

можливість брати участь у дослідженні доказів або одержувати копії документів, які долучаються до справи: в) відповідач може бути зацікавлений в ухваленні рішення суду про відмову в задоволенні позову, а не у постановленні ухвали про здійснення його заміни, оскільки відповідна ухвала не перешкоджає позивачеві повторно звернутися до суду про той самий предмет і з тих самих підстав до того ж самого відповідача [40, с. 39].

Отже, якщо позивач не згоден на заміну відповідача іншою особою, суд може залучити цю особу як другого відповідача. У разі відмови у задоволенні адміністративного позову до такого відповідача понесені позивачем витрати відносяться на рахунок держави (ч. 3 ст. 48 КАС України).

Після заміни сторони, вступу третьої особи, що заявляє самостійні вимоги на предмет спору, залучення другого відповідача розгляд адміністративної справи починається спочатку (ч. 4 ст. 48 КАС України).

Як видно із порядку заміни неналежного відповідача та відповідних положень КАС України, згода неналежного відповідача на заміну неналежної сторони в адміністративному процесі не потрібна. Як зазначають деякі вчені процесуалісти, у судовій практиці думка неналежного відповідача інколи враховується, за умови, що відповідач домагається від суду свого роду реабілітації, тобто рішення про відмову у позові щодо нього. Отже, у такому разі навіть при згоді позивача на вибуття неналежного відповідача з процесу суди мають враховувати думку відповідача і в рішенні вказувати про відмову у позові щодо нього.

Відтак, у ст. 48 КАС України з метою реалізації інтересів неналежного відповідача, доцільно також закріпити його можливість висловлювати власне ставлення до заміни неналежної сторони.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що заміна неналежної сторони в адміністративному процесі являє собою урегульований нормами Кодексу адміністративного судочинства України механізм (процедуру) оновлення суб'єктного складу учасників публічно-правового спору, який здійснюється з метою забезпечення захисту та поновлення зацікавленими особами (належним

позивачем, належним відповідачем) своїх матеріально-правових та процесуально-правових законних прав, свобод та інтересів. Водночас, заміна неналежної сторони в адміністративному процесі не єдина підстава зміни суб'єктного складу публічно-правового спору, оскільки у процесуальному законодавстві передбачені інші обставини, за наявності яких можуть бути замінені сторони такого процесу.

3.2 Особливості статусу осіб, що беруть участь у справі, за процесуальної співучасті

Сучасному адміністративному судочинству України притаманні процесуально-правові інститути, які належним чином не перевірені вітчизняною судовою практикою й не достатньо обґрунтовані сучасною наукою адміністративного процесуального права. Одним із таких інститутів є процесуальна співучасть, яка з моменту прийняття КАС України та з початком здійснення правосуддя в адміністративних справах доволі часто виникає під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів. Існуючі ж знання щодо процесуальної співучасті – переважно надбання науки цивільного процесуального права й не дають вичерпної відповіді щодо особливостей участі в адміністративному судочинстві фізичних осіб, суб'єктів владних повноважень.

Матеріальні публічно-правові відносини, у випадку переростання у суперечку і звернення з цього приводу до суду, є першопричиною суб'єктного ускладнення процесу і виникнення процесуальної співучасті в адміністративному процесі. Даний інститут застосовується досить широко по цивільним, житловим, трудовим, сімейним і інших справах, оскільки переслідує мети досягнення процесуальної економії, своєчасного винесення правосудного рішення. У таких умовах є практична необхідність в детальній теоретичній розробленості найбільш часто виникає виду множинності учасників процесу – процесуального співучасті, його відмінностей від суміжних інститутів, видів,

підстав застосування тощо.

Слід відзначити, що у науці цивільного процесуального права не раз порушувалося питання про процесуальну співучасть. Цей термін зустрічається ще в роботах учених дореволюційного часу, потім процесуалісти радянського періоду досліджували цей інститут, у наш час проблеми співучасті хоч і фрагментарно, але все ж висвітлюються в окремих наукових працях.

Під співучастю в російському цивільному процесі Е.А. Нефедьєв розумів з'єднання в ньому кількох позивачів або кількох відповідачів [153, с. 144]. Співучасть представляє сам факт з'єднання в процесі декількох осіб на стороні позивача або на стороні відповідача, а не з'єднання осіб, пов'язаних особливим спеціальним матеріальним правовідносинами, яке робить можливим з'єднання в процесі співучасників, як це мало місце у німецькому праві. На думку вченого, вітчизняна конструкція процесуального співучасті більшою мірою тяжіє до французького процесуального співучасті, ніж до німецького [153, с. 150]. Наслідки співучасті визначались тим, що дії одного співучасника впливають на становище інших. Однак ці наслідки пояснюються не з точки зору матеріальних правовідносин, а з точки зору принципу єдності процесу (як і у французькому процесі). З'єднанням в процесі декількох осіб досягалося спрощення, прискорення судочинства, полегшення праці для суду та осіб, що вступили у справу, зменшення витрат тощо.

При однорідності предметів і підстав позовних вимог («якщо позовні вимоги однакові по своєму предмету, хоча б вони виникали з окремих і особливих, але однорідних по суті підстав») співучасть буде формальною, тому що між сполучаються позовами існує тільки схожість в деяких відносинах, але немає дійсного, матеріальної зв'язку [1, с. 72]. У разі, коли спільна участь у справі кількох осіб на позовну заяву або відповідь стороні є обов'язковою, співучасть набуває характеру необхідної (обов'язкової) [1, с. 76].

Можна сказати, що погляди процесуалістів у дореволюційний період про процесуальному співучасті йдуть своїм корінням в доктрину німецького та французького процесу. Дійсно, дуже багато що було запозичене у сфері

процесуального права, і інститут процесуальної співучасті не є винятком. Все ж не можна сказати, що вітчизняне цивільне процесуальне право повністю перейняло якусь певну модель співучасті (французьку або німецьку), думається, що, взявши вихідні початку в європейському процесі, співучасть у цивільному процесі України знайшло свої власні риси.

Деякими процесуалістами співучасть визначалася як суб'єктивне з'єднання позовів, за якого в процесі беруть участь кілька осіб на стороні позивача, або відповідача, або обох сторін [4, 244, 253]. Крім того, К.С. Юдельсон, Д.М. Чечот пов'язували можливість співучасті з матеріальними правовідносинами. Вони зводили структуру сторін при процесуальній співучасті до структури часткових і солідарних зобов'язань [251, с. 114].

За основу бралася кількісна ознака (як і у дореволюційних учених), тобто під співучастю розумілася множинність осіб при відповіді на позовну заяву або відповідь стороні. Однак дана ознака характерна не тільки для співучасті, а й для інших випадків (наприклад, коли на стороні позивача або відповідача беруть участь треті особи), тому така риса не може змістовно визначати процесуальну співучасть.

Внаслідок цього в подальших наукових роботах процесуалісти розкривають сутність співучасті більш точно, із зазначенням додаткових специфічних ознак.

А.Ю. Абаніна під процесуальною співучастю розуміє участь в одному і тому ж процесі декількох позивачів (або відповідачів), права вимоги (або обов'язки) яких не виключають одне одного [1, с. 4]. При цьому наголошується, що участь кількох осіб на стороні позивача або відповідача – лише зовнішня ознака співучасті. Акцент робиться на характері права вимоги або обов'язки, які не виключають один одного. Причому між особами, що є співучасниками, може і не бути матеріально-правового зв'язку.

Полемізуючи з Т.Є. Абовою, Д.М. Чечот вважає, що її визначення співучасті не можна визнати вдалим, оскільки інтереси співучасників можуть суперечити один одному [241, с. 132]. Наприклад, у випадку пред'явлення

позову про виключення майна з опису інтереси одного співвідповідача (особи, у якого описано майно) можуть суперечити інтересам іншого співвідповідача (особи, в інтересах якої описано майно). Д.М. Чечот пропонує своє визначення співучасті: це участь в одній справі на стороні позивача або відповідача декількох осіб, які мають суперечку з протилежною стороною [241, с. 138]. При цьому Д.М. Чечот вважає, погоджуючись з К.С. Юдельсоном, що підстави процесуальної співучасті треба шукати в матеріальних правовідносинах.

А.Б. Монахов пропонує ввести як специфічну ознаку співучасті категорію взаємозв'язку прав і обов'язків співучасників. Він розуміє під співучастю в цивільному процесі участь в одному і тому ж провадженні декількох можливих суб'єктів спірного правовідношення – позивачів або відповідачів (або кількох позивачів і відповідачів одночасно), права вимоги або обов'язки, які взаємопов'язані і не виключають один одного [149, с. 5]. Підстави співучасті, на думку автора, мають бути закріплені в нормах матеріального права.

Отже, більшість радянських процесуалістів вважали, що підстави співучасті містяться в матеріальному праві.

Водночас, існувала і протилежна точка зору щодо того, що співучасть – суто процесуальний інститут, який зовсім не потребує матеріальних передумов [242, с. 307]. М.С. Шакар'ян відзначав, що процесуальна співучасть не є суто процесуальним інститутом, тому що його заснування, як і багатьох інших інститутів процесуального права, містяться в матеріальних правовідносинах, і це одне з окремих проявів зв'язку між матеріальним і процесуальним правом [242, с. 308].

Без з'ясування змісту матеріальних норм і матеріальних правовідносин є неможливим правильне застосування норм процесуального права, зокрема інституту співучасті. Саме нормами процесуального права встановлюється правовий зв'язок між суб'єктами правовідносин, який і є основою процесуальної співучасті, породжує внутрішній зв'язок між позивачами та/або відповідачами в межах єдиного цивільного процесу [242, с. 309].

Відтак, у радянський час існували різні думки щодо природи інституту

процесуальної співучасті. Дійсно, норми матеріального права мають певний вплив на співучасть у процесі. Однак не можна робити висновок про те, що інститут співучасті не є процесуальним тільки тому, що його причини містяться в нормах матеріального права. Віднесення правових норм до тієї чи іншої галузі права (матеріальної чи процесуальної) залежить від того, які суспільні відносини цією нормою регулюються. Норми про співучасть регулюють відносини, що з'являються у процесі здійснення правосуддя у цивільних справах, які є процесуальними. Отже, інститут процесуальної співучасті регулює процесуальні відносини і є інститутом процесуального права. Матеріально-правові відносини є лише передумовами для виникнення інших, процесуальних відносин, які виникають уже між судом як органом правосуддя та іншими учасниками процесу. В іншому разі за відсутності матеріально-правового зв'язку між співпозивачами та/або співвідповідачами мета співучасті – процесуальна економія часу і сил учасників процесу, скорочення витрат судового розгляду – не буде досягнута. Навпаки, допущення процесуальної співучасті при ігноруванні матеріально-правових норм може мати негативні наслідки, наприклад зловживання правом на приєднання позивачем особи як співвідповідача у справі, яка абсолютно не пов'язана з заявленими претензіями позивача, а це, в свою чергу, призведе до різних зволікань та затримки процесу [61, с. 115].

Останнім часом увага приділяється розмежуванню співучасті від нових процесуальних конструкцій: інститутів групового позову, іншого відповідача [1, с. 138]. Вважаємо, що виявлення відмінностей, різних рис між співучастю і вказаними інститутами в цивільному та адміністративному процесах є корисним для теорії і правозастосовчої діяльності, що дозволить глибше досліджувати ці схожі між собою, але не ідентичні конструкції.

Сьогодні КАС України не передбачає такого поняття як процесуальна співучасть, що є традиційним для цивільного процесу. Та чи можна говорити про повну відмову від інституту процесуальної співучасті в адміністративному процесі. Як показує судова практика, у сфері адміністративного судочинства

інститут процесуальної співучасті є необхідним для вирішення публічно-правових спорів. Крім того, звернувшись до КАС України, можна зробити висновок, що про повну відмову від даного інституту говорити зарано.

Тож хоча КАС України і не передбачає такий процесуальний інститут, як співучасть, який, до речі, є традиційним процесуальним інститутом у цивільному та господарському процесі, у судовій практиці, як було вже доведено, нерідко виникає об'єктивна потреба залучення до участі у адміністративній справі декількох позивачів чи відповідачів, тобто розгляд адміністративної справи може відбуватися за участю декількох співучасників. Слід звернути увагу, що процесуальна співучасть – участь в одній справі декількох позивачів або відповідачів, інтереси та вимоги яких не виключають один одного; процесуальна співучасть – інститут процесуального права, завданням якого є правильне застосування норм матеріального права [46, с. 80]. Важливо, що під час залучення в справу належних сторін (позивачів і відповідачів), так само, як і під час вступу у процес третіх осіб із самостійними вимогами, процесуальна співучасть не виникає, хоча у справі і бере участь декілька позивачів та відповідачів [242, с. 303].

Висновок про існування процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України також стає можливим у результаті аналізу норм адміністративного процесуального права. По-перше, як передбачено ст. 160 КАС України, серед інших до позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів. По-друге, особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримавши її вимоги (ст. 255, ст. 266 КАС України) [97].

Окрім того, говорити нині про цілковиту відсутність наукових розробок, присвячених вивченню інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України, не виправдано, оскільки певна увага адміністративним

процесуальним інститутам приділялася провідними сучасниками адміністративно-правової науки і практики: В.Б. Авер'яновим, В.М. Бевзенком, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янцем, Р.С. Мельником, О.М. Пасенюком, Ю.С. Педьком. Однак ці праці переважно присвячені проблемам застосування понять і категорій в адміністративному судочинстві, підвідомчості публічно-правових спорів або ж загальним складнощам адміністративного процесу й адміністративного процесуального права. Втім, для забезпечення якісного та однозначного застосування норм КАС України, уявляється, що науковому аналізу безпосередньо мають бути піддані адміністративні процесуальні інститути, їх дія та застосування в національному адміністративному судочинстві.

Сьогодні визнаним є той факт, що інститут процесуальної співучасті притаманний цивільному та господарському процесу України. Ситуації із декількома позивачами та/або декількома відповідачами в одному цивільному та господарському процесі є звичайним явищем врегульованим відповідним процесуальним кодексом. Дещо складнішою є ситуація з адміністративним процесом, норми КАС України, формально не закріплюють інститут процесуальної співучасті в адміністративному процесі, однак ряд положень КАС України, зокрема це ч. 1 ст. 160, ч. 3 ст. 160 КАС України [97], дозволяють стверджувати, що цей інститут йому притаманний, і це підтверджується судовою практикою адміністративних судів.

А.Т. Комзюк зазначає, що адміністративна процесуальна співучасть може виникнути в момент відкриття провадження у справі, якщо до суду звертається декілька позивачів чи позов пред'явлено до декількох відповідачів, так і на більш пізніх стадіях, наприклад, суд може об'єднати позови і в стадії судового розгляду в порядку ст. 172 КАС України [100, с. 201]. На наш погляд, дане положення ст. 172 КАС України врегульовує суб'єктивне об'єднання позовів, що не дозволяє вважати його процесуальною співучастю. Як уявляється, є доцільним розмежовувати категорії «процесуальна співучасть» та «суб'єктивне об'єднання позовів», оскільки однорідність позовних вимог, що лежить в основі

суб'єктивного об'єднання позовів, не є підставою виникнення процесуальної співучасті, але це предмет іншого дослідження.

На відсутність закріплення в КАС України інституту процесуальної співучасті вказував А.В. Руденко, який наголошував, що КАС України відмовився від інституту процесуальної співучасті та інституту зустрічного позову. Хоча наявність у випадку, передбаченому ч. 3 ст. 22 КАС України, другого відповідача фактично і є формою пасивної співучасті [194, с. 137]. У ч. 3 ст. 22 КАС України йдеться про можливість залучення судом особи як другого відповідача, у разі якщо позивач не згоден на заміну первинного відповідача іншою особою (належним відповідачем).

Водночас, уявляється, що право вимоги або обов'язок відповідати за позовом одного співучасника не може виключати аналогічне право або обов'язок іншого (хоча це не означає, що між співучасниками не може бути розбіжностей, але рівень цих розбіжностей не перетинає межі процесуального взаємовиключення). Одночасна відповідальність первинного та другого відповідачів є неможливою, нелогічною, адже іде мова про те, що один з них – неправильний, неналежний відповідач. Відповідальність другого відповідача повністю вичерпує усю сукупність відповідальності (зокрема, і відповідальність первинного відповідача).

Доречно зазначити, що поняття «другий відповідач», яке використовується в зазначеній ст. 48 КАС України правильно вживається у цьому контексті. Так, в ст. 51 ЦПК України [239] в аналогічній ситуації йдеться про залучення «іншої особи як співвідповідача», хоча, як було обґрунтовано вище, участь у справі належної і неналежної сторони співучасть не породжує, тобто помилка закладена уже в зміст самої процесуальної норми. Ця ж ознака дозволяє стверджувати, що ускладнення адміністративного процесу третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору не створює співучасті між позивачем та зазначеною третьою особою [62, с. 74]. Необхідно наголосити, що у третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору в адміністративному процесі, є спір про право вимоги з позивачем, та

публічно-правовий спір, який є предметом судового розгляду, з відповідачем.

Отже, можна дати таке визначення процесуальної співучасті в адміністративному процесі - це участь в одному і тому ж адміністративному процесі декількох позивачів та/або відповідачів як наслідку спільності прав та/або обов'язків, які складають предмет спору, чи єдності підстави виникнення прав та/або обов'язків, які складають предмет спору, цих позивачів та/або відповідачів у матеріальних публічно-правових відносинах, права вимоги та/або обов'язки яких не виключають одне одного.

Отже, процесуальна співучасть – це участь в одній справі кількох позивачів або відповідачів. Тобто розгляд справи буде відбуватися за участю декількох співучасників, інтереси та вимоги яких не виключають один одного.

Як зазначає В.М. Бевзенко, виникненню співучасті в адміністративному судочинстві мають передувати обставини, залежно від змісту та виду яких й утворюється відповідний вид співучасті. У нашому розумінні такими обставинами є матеріальні правовідносини, котрі характеризуються низкою ознак [36, с. 210]. По-перше, такі відносини мають виключно публічно-правовий характер, а отже, їм притаманні: 1) можливість неодноразового виникнення і повторюваності; 2) через такі відносини здійснюються публічні права (виборчі права, права щодо публічних речей), виконуються публічні обов'язки (обов'язки суб'єктів владних повноважень, передбачені чинним законодавством) або ж 3) суб'єктами публічних повноважень порушуються, обмежуються чи не визнаються приватні повноваження інших осіб. По-друге, у матеріальних (публічно-правових) відносинах нерідко здійснюються функції та застосовуються методи державного управління; через публічно-правові відносини реалізується державне регулювання. По-третє, матеріальні (публічно-правові) відносини, які є передумовою виникнення процесуальної співучасті, – це завжди суспільні відносини, урегульовані нормами публічного права (нормами конституційного, адміністративного або ж адміністративного процесуального права). По-четверте, матеріальні правовідносини, які обумовлюють співучасть в адміністративному судочинстві завжди складні за

суб'єктним складом: учасників у таких відносинах на одній із сторін завжди декілька, принаймні дві, а то й більше. По-п'яте, матеріальні правовідносини, як обставина, за якої може виникнути процесуальна співучасть, завжди мають спірний характер.

Такого характеру правовідносини набувають внаслідок конкуренції застосування фізичними (юридичними) особами наданих їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно-правового характеру, а також у зв'язку із зіткненням (конфліктом) правових інтересів цих осіб. Така конкуренція може виникнути як наслідок одночасного здійснення двома і більше фізичними особами: 1) права обирати на певній територіальній ділянці до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституція України), 2) права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституція України), 3) здійснення інших конституційних прав, 4) обов'язку сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом (ст. 67 Конституції України) [116]. Втім, вказаний перелік підстав виникнення публічно-правових відносин між фізичними особами далеко не вичерпний. Наприклад, як доводять російські правники [193, с. 49], ситуації, за яких виникає чи можуть виникнути конфлікт інтересів, наслідки його виникнення умовно можна поділити на декілька груп: 1) виникнення конфлікту інтересів під час правомірного отримання прибутку; 2) виникнення конфлікту інтересів під час виконання посадових обов'язків.

Отже, розгляду та вирішенню в адміністративному суді спору за участю суб'єкта владних повноважень обов'язково передують правовідносини, які урегульовані нормами матеріального публічного права й характеризуються зіткненням суб'єктивних законних інтересів, наявністю спору щодо взаємного розподілу прав та обов'язків між фізичною (юридичною) особою та суб'єктом владних повноважень.

Відтак важливим є розкриття та обґрунтування критеріїв, які б

однозначно дозволили визначати хто саме із суб'єктів владних повноважень-учасників публічно-правового спору має набувати відповідний процесуальний статус у зв'язку із порушенням адміністративної справи.

Аналогічно до цивільного процесу, матеріальні відносини, що пов'язані з процесуальною співучастю в адміністративному судочинстві, досить складні за суб'єктним складом, адже учасників судочинства на одній зі сторін завжди два і більше. Вони завжди мають спільний процесуальний інтерес та спільний матеріально-правовий спір, що не виключає один одного.

Варто зазначити, що під час залучення у справу належних сторін, так само, як і під час участі у справі третіх осіб із самостійними вимогами, процесуальна співучасть не виникає, хоча у справі беруть участь декілька позивачів та відповідачів, адже у цьому разі зовсім інша правова природа. А.В. Руденко, навпаки, вважає, що у цьому випадку згідно ст. 22 КАС України виникає процесуальна співучасть, яку автор називає пасивною співучастю. Так, метою процесуальної співучасті є найбільш швидке та зручне судочинство, адже при співучасті декілька проваджень зливаються в одне судове провадження [194, с. 206]. Під час залучення у справу належних сторін, передбачається, що один із співучасників завжди є неналежною стороною і суд відмовляє в задоволенні позову такій особі. А треті особи не можуть бути співучасниками у справі.

Слід зазначити, що суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. Як бачимо, дана стаття виключає співучасть співвідповідачів у справі, коли позивачем виступає суб'єкт владних повноважень. Як підкреслює В.М. Бевзенко, важливо було б закріпити інститут співучасті суб'єктів владних повноважень виключно з однаковим статусом, адже співучасть різнопорядкових суб'єктів владних повноважень неможлива з огляду на те, що нормами матеріального права такі суб'єкти не наділені однаковим обсягом владних повноважень, а відтак не

можуть бути одночасно паритетними учасниками публічно-правових відносин [34, с. 103]. Отже, процесуальна співучасть адміністративному судочинстві можлива лише для однопорядкових суб'єктів владних повноважень. У разі участі суб'єкта владних повноважень в якості позивача, участі співвідповідачів у адміністративному судовому процесі не передбачається.

Щодо фізичних чи юридичних осіб, які виступають сторонами в адміністративній справі, то ст. 160 КАС України передбачається подання позову такими особами до кількох відповідачів. Вони не можуть виступати як співвідповідачі.

Відповідно до ч. 1 ст. 255, ч. 1 ст. 266 КАС України особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, не брали участь у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, у будь-який час до закінчення апеляційного або касаційного розгляду мають право приєднатися до апеляційної скарги, підтримати її вимоги. Як впливає, особами які беруть участь у справі можуть бути і сторони, в такому разі можлива процесуальна співучасть.

Отже, участь суб'єктів владних повноважень, які брали участь в ухваленні рішення, вчиненні дії, допущенні бездіяльності, що входять до предмета розгляду, є необхідною умовою повного та об'єктивного розгляду і вирішення справи, а суд, уповноважений розглядати та вирішувати адміністративну справу, вправі залучити цей орган до участі в справі [34, с. 101]. Як зазначає у своїй праці О.М. Андруневич, участь органів виконавчої влади в адміністративному процесі як третьої особи обумовлена організаційно-правовою природою цих органів, змістом правовідносин, які виникають між ними, їх посадовими і службовими особами та іншими органами виконавчої влади. Так, для виконання покладених на конкретний орган виконавчої влади завдань і функцій у його структурі створюються спеціальні підрозділи – департаменти, управління, відділи, сектори, групи тощо, які безпосередньо опікуються організацією та виконанням чітко визначених завдань [18, с. 138].

Отже, в адміністративному судочинстві України з огляду на складні

процеси регулювання суспільних відносин, участь різних суб'єктів владних повноважень у вирішенні окремих конкретних завдань нерідко виникають ситуації залучення декількох суб'єктів, відповідальних за прийняте рішення (вчинену дію або бездіяльність), до участі в адміністративній справі на стороні відповідача у формі процесуальних співучасників або третіх осіб. Незважаючи на відсутність закріплення в КАС України положень, що врегульовують інститут процесуальної співучасті, на конкретних прикладах було доведено фактичне використання цього інституту в практичній діяльності судів. Логічним і виправданим вбачається доповнення КАС України нормою, яка б закріпила інститут процесуальної співучасті.

Окрім того, дещо забігаючи наперед, варто приділити увагу такому перспективному явищу для адміністративного судочинства як груповий позов. Для цього також варто використати напрацювання цивільного процесу. В світовій практиці для захисту однотипних інтересів значної групи осіб успішно використовують конструкцію групового позову. Однак вітчизняне цивільне процесуальне законодавство не містить будь-яких особливостей регулювання позовного захисту інтересів значної групи осіб [185, с. 688]. Водночас потреба в спеціальних нормах, спрямованих на оптимізацію захисту інтересів значних груп осіб, об'єктивно існує. Груповий позов дозволить не тільки розвантажити судову систему від розгляду значної кількості однакових вимог, але і створити ефективні та справедливі механізми захисту усіх постраждалих від масового порушення прав, свобод чи законних інтересів.

Законодавство нашої держави на сьогоднішній день не містить норм, які б регулювали підстави та порядок пред'явлення позову до суду про захист прав, свобод та інтересів групи осіб, хоча така необхідність дедалі більше стає очевидною. Інститут групового позову може застосовуватись в будь-якій сфері суспільного життя, де виникають спірні питання права або факту, що є спільними для широкого кола осіб.

Слід зазначити, у науці цивільного процесуального права ще й досі відсутнє єдине розуміння групового позову, а також його співвідношення із

спорідненим інститутом процесуальної співучасті. Так, деякі дослідники вважають, що майнові групові позови є видом процесуальної співучасті [27, с. 41]. Інші автори відзначають значну кількість відмінностей між процесуальною співучастю та груповим позовом [3, с. 21-23]. Так, на погляд Ю.Ю. Трача, завдання інституту співучасті – врегулювання відносин між кількома співучасниками, а призначення групового позову – встановлення особливостей пред'явлення, розгляду, вирішення та виконання однотипних вимог значної кількості осіб [226]. Тому груповий позов – не просто множинність осіб в цивільній справі, а особливий вид позовного провадження, що регулює пред'явлення, розгляд, вирішення та виконання вимог значної кількості осіб. Треті вважають групові позови своєрідним «гібридом» співучасті та представництва [85, с. 476]. На нашу думку співучасть та груповий позов, незважаючи на зовнішню подібність, є сутнісно різними інститутами цивільного процесуального права.

Як уявляється, при визначенні сутності групового позову слід виходити із юридичної природи позову як зверненої до суду вимоги про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів.

При наявності спільних вимог у вітчизняному процесуальному праві може застосовуватись конструкція співучасті. Процесуальна співучасть передбачає участь в одному процесі кількох позивачів чи відповідачів, права вимоги та обов'язки яких не виключаються. В літературі відмічається, що підставою співучасті є характер спірних матеріальних правовідносин, що характеризуються множинністю управомочених чи зобов'язаних осіб [67, с. 162].

Участь у справі кількох позивачів чи відповідачів з одного боку полегшує розгляд: дозволяє одночасно розглянути кілька ідентичних вимог. З іншого боку, співучасть значної кількості осіб здатна унеможливити розгляд, оскільки справа може постійно відкладатися, якщо будь-яка з цих осіб з тих чи інших підстав не зможе приймати участь в засіданні, або буде вчиняти дії, спрямовані на затягування процесу. Нарешті, якщо кількість позивачів є дуже великою,

існує чисто технічна проблема зібрати їх всіх разом, вислухати пояснення та клопотання, вчинити інші процесуальні дії.

Перш за все, розгляд справ, в яких наявна співучасть на боці позивача чи відповідача не відрізняється процесуальними особливостями. Норми, які б встановлювали будь-які виключення чи спеціальні правила розгляду таких спорів на підставі множинності позивачів чи відповідачів, відсутні. Співучасть як інститут цивільного процесуального права спрямована на те, щоб пришвидшити процес тільки внаслідок об'єднання розгляду кількох вимог. Інститут співучасті не дає можливості обмежитись поясненнями окремих співучасників, не встановлює особливих правил слухання справи за відсутності будь-кого із співучасників, не визначає виключень з наслідків неявки в судове засідання.

Натомість груповий позов спрямований на те, щоб потенційні позивачі, активно реалізуючи право на судовий захист організувалися таким чином, щоб якнайбільше спростити процедуру судового розгляду при дотриманні прав та без шкоди для винесення законного та обґрунтованого рішення. Потреба така виникає в тому випадку, коли проста співучасть на стороні позивача не дозволить прискорити процес. Конструкція групового позову має своїм призначенням встановлення специфічного процесуального механізму, який полягає у ряді особливих правил, доповнень та виключень до звичайного порядку судового розгляду цивільних справ, що дозволяють Тому і переважна більшість авторів підтримує думку про непридатність співучасті для розгляду вимог значної кількості осіб [3, с. 135]. Крім того, призначення інституту співучасті - це виключно врегулювання відносин між співучасниками. В той же час груповий позов регулює не тільки відносини між членами групи, але й передбачає особливості пред'явлення, розгляду, вирішення та виконання спору.

Отже, на нашу думку, основна відмінність між інститутом співучасті та груповим позовом проявляється в їх призначенні. Завдання інституту співучасті – врегулювання відносин між кількома співучасниками. Призначення групового позову – встановлення особливостей пред'явлення, розгляду,

вирішення та виконання однотипних вимог значної кількості осіб. Тому груповий позов – не просто множинність осіб в цивільній справі, а особливий вид позовного провадження, що регулює пред’явлення, розгляд, вирішення та виконання вимог значної кількості осіб [226]

Отже, груповий позов, як і будь-який інший позов, і є саме такою вимогою. Водночас, на відміну від позову у загальному розумінні цієї правової категорії, для групового позову є властивою множинність осіб на боці позивача, адже, на наш погляд, груповий позов – це позов, який пред’являється групою осіб для захисту їх прав, свобод чи інтересів. При цьому така група має бути чітко визначеною і кожен її учасник має особисто брати участь у розгляді і вирішенні цивільної справи як співпозивач.

Отже, першою найсуттєвішою ознакою групового позову слід вважати пред’явлення позову до суду визначеною групою осіб із набуттям кожної з них цивільного процесуального статусу позивача. При цьому слід акцентувати: множинність осіб на боці відповідача не є тією ознакою, яка впливає на кваліфікацію позову як групового. Уявляється, що при визначенні юридичної природи групового позову слід враховувати кількісний склад осіб виключно на боці позивача, адже позов – це виключно вимога особи-потенційного позивача. Отже, груповий позов – це вимога групи осіб до порушника її прав, який може бути як одиничним так і множинним суб’єктом. Це жодним чином не впливає на кваліфікацію позову як групового.

Виходячи із наведеної нами ознаки групового позову, слід визначити, що груповий позов за своєю юридичною природою є активною процесуальною співучастю із всіма встановленими цивільним процесуальним законом ознаками указанного інституту [3, с. 74].

На підставі аналізу теоретичних концепцій процесуальної співучасті, зроблено висновок про те, що ознаками співучасті є:

- 1) участь в одному процесі декількох осіб, які займають процесуальне становище сторін (позивачі, відповідачі);
- 2) взаємозв’язок вимог декількох співпозивачів і (або) до кількох

співвідповідачів, обумовлена наявністю багатосуб'єктних спірних матеріальних правовідносини, або наявністю співпадаючих або однорідних юридичних фактів, що стали передумовою виникнення кількох спірних матеріальних правовідносин;

3) можливість одночасного задоволення вимог усіх співпозивачів (до всіх співвідповідачів).

За сукупністю цих ознак процесуальна співучасть відмежовується від таких випадків множинності осіб, що беруть участь у справі, як: участь у справі третіх осіб; участь у справі належного та неналежного відповідача; участь у справі прокурора та інших державних органів, органів місцевого самоврядування, що виступають на захист прав позивача або дають висновок по справі; інститут захисту прав і законних інтересів групи осіб.

Диференціація інститутів процесуального співучасті і третіх осіб, які заявляють і не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, є імперативною необхідною. Суддівська дискреція повинна виявлятися в активно-ініціативних діях органу правосуддя. Для підвищення активної ролі суду та посилення керівництва процесом, а також реалізації принципу процесуальної економії доцільно допускати відступу від принципу диспозитивності та пряме слідування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

При неможливості розгляду справи без участі суб'єктивно зацікавлених осіб (обов'язкова співучасть) суд має бути наділений правом щодо прийняття рішення за призначенням представником інших співучасників позивача, який подав позовну заяву, з метою винесення законного і обґрунтованого рішення по справі.

Слід підтримати позицію В.М. Бевзенка, який наголошував, що КАС України доцільно закріпити інститут співучасті суб'єктів владних повноважень виключно із однаковим статусом [34, с. 104]. Співучасть у адміністративному процесі різнопорядкових суб'єктів владних повноважень неможлива з огляду на те, що нормами матеріального права такі суб'єкти (наприклад, місцева державна адміністрація та начальник її відділу) не наділені однаковим обсягом

владних повноважень, а відтак не можуть бути одночасно паритетними учасниками публічно-правових відносин.

Зваживши на викладені доводи, процесуальна співучасть в адміністративному судочинстві – це урегульована нормами адміністративного процесуального законодавства участь в адміністративній справі двох і більше позивачів або відповідачів. З огляду на чисельний склад на стороні позивача або відповідача варто розрізняти таку співучасть: а) дійова (активна); б) бездіяльна (пасивна); в) змішана [1, с. 86].

Окрім того, з огляду на активну роль суду у адміністративному процесі процесуальну співучасть слід класифікувати на обов'язкову (за ініціативою суду) та факультативну, що має теоретичне і практичне значення.

Значення зазначеної класифікації полягає в тому, що вона дозволяє обґрунтувати повноваження суду щодо залучення в процес за своєю ініціативою необхідних співвідповідачів, створюючи тим самим гарантії дотримання принципів законності, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі у адміністративному судочинстві.

Висновки до розділу 3

1. Неналежною є сторона, яка у дійсності не є суб'єктом публічно-правових відносин, щодо яких виник спір, віднесений до справ адміністративної юрисдикції. Звернено увагу на те, що норми, якими визначаються правила заміни неналежної сторони, а також процесуальні наслідки такої заміни сформульовано лише у загальному вигляді. Вирішення питання щодо процесуального становища сторін, яких визнано неналежними, але які продовжують брати участь у справі, здійснюється на підставі усталеної судової практики, яка сформувалася під значним впливом традицій цивільного процесу.

2. Враховуючи активну роль особи, яка ініціює судовий розгляд і вирішення спору, при уточненні суб'єктного складу справи та з'ясуванні

питання щодо належності сторін суд бере до уваги позицію позивача. При цьому право позивача на збереження свого процесуального статусу є абсолютним і суд не може його змінити у разі визнання особи неналежним позивачем. Якщо неналежний позивач згоден із залученням у провадження належного позивача, але відмовляється вибути з процесу, він зберігає свій процесуальний статус у повному обсязі.

3. Участь у справі кількох позивачів чи відповідачів полегшує її розгляд, оскільки дозволяє одночасно розглянути кілька ідентичних вимог, водночас, співучасть значної кількості осіб може стати фактором ускладнень, пов'язаних із відкладенням розгляду, можливістю забезпечення повноцінної участі великої кількості осіб, зокрема, заслуховуванням пояснень, клопотань, вчиненням інших процесуальних дій. В адміністративному судочинстві доцільно врегулювати участь осіб на засадах співучасті у справах щодо застосування обмежень мирних зібрань.

4. У справах щодо оскарження нормативно-правових актів доцільно визначити процесуальний статус зацікавлених осіб – позивачів через запровадження групового позову і врегулювати не тільки відносини між членами групи, але й передбачити особливості пред'явлення позову, його розгляд та вирішення.

ВИСНОВКИ

1. Формування процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві відбулося на засадах синтезування принципів змагального та елементів розшукового процесу. У зв'язку із цим, обґрунтовано доцільність виокремлення трьох періодів теоретичного опрацювання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства: 1) формування статусу учасників класичного змагального судового процесу, побудованого на засадах абсолютної рівності перед судом; 2) обґрунтування особливостей процесуального становища сторін – учасників публічно-правових спорів як у судовому процесі, так і в позасудових провадженнях; 3) конструювання особливого процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на основі поєднання принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин справи. Модель процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві не є остаточно визначеною, її розвиток триває на тлі трансформації завдань адміністративної юстиції в Україні.

2. Встановлено, що сторонами в адміністративному процесі є особи, які беруть участь у справі від свого імені, з метою захисту власних прав чи інтересів, або забезпечення легітимності їх реалізації судом. Сторони як особлива група учасників адміністративного судочинства характеризуються рядом ознак, які виражають особливості їх процесуального становища. По-перше, процес в адміністративній справі ведеться виключно від їх імені та в їх інтересах, при цьому юридичний інтерес сторін поєднує матеріально-правову та процесуальну правову складові. Юридична заінтересованість характеризує також третіх осіб в адміністративному процесі, але вона є похідною і виявляється назовні лише у разі порушення провадження у справі щодо сторін. По-друге, визначення наявності права сторін процесу на судовий захист є можливим лише в результаті розгляду справи і відбивається у судовому рішенні. Водночас, обидві сторони мають право вимагати від суду захисту, якщо лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-

правових відносин порушено. При цьому, зловживання правом вимагати судового захисту з обох сторін не тягне жодних процесуальних наслідків. По-третє, існує можливість заміни сторони із збереженням участі в процесі в іншому статусі, а також поширення правил правонаступництва.

3. Процесуальну співучасть визначено як особливий процесуальний інститут, що виникає з однорідних правовідносин, якщо права, інтереси чи обов'язки учасників адміністративного судочинства не виключають один одного, застосування якого забезпечує ефективний розгляд і вирішення справи, прискорення і спрощення її вирішення, а також виключення випадків винесення протилежних рішень за однорідними позовами. Фактична наявність цього інституту в адміністративному судочинстві підтверджується можливістю об'єднання тотожних позовів, тому в КАС України доцільно визначити порядок його використання, а також передбачити серед осіб, що беруть участь у справі, співпозивачів та співвідповідачів, визначивши їх процесуальний статус.

З метою удосконалення нормативного регулювання процесуального статусу осіб, зацікавлених у розгляді й вирішенні справ щодо оскарження нормативно-правових актів, обґрунтовано доцільність закріплення порядку подання колективного позову.

4. Встановлено, що процесуальна співучасть є невід'ємним та складовим елементом адміністративного судочинства. При вирішенні питань про процесуальна співучасть адміністративних справ часто одночасно використовують терміни «підвідомчість», «юрисдикція», «компетенція» і «підсудність». На відмінно від процесуальної співучасті, яка розподіляє справи між судами загальної та конституційної юрисдикції, підсудність розподіляє адміністративні справи (категорії справ) між адміністративними судами. Після вирішення питання про процесуальна співучасть справи суду адміністративної юрисдикції, особа повинна визначити компетенцію конкретного адміністративного суду щодо подання адміністративного позову. Необхідність визначення уповноваженого адміністративного суду існує також у випадках, коли особа має намір оскаржити судові рішення чи подати заяву про його

перегляд. Вирішення цих питань відбувається в межах інституту процесуальної співучасті.

5. Доведено, що процесуальна співучасть адміністративних справ – це самостійний інститут адміністративного судочинства, який визначає компетенцію конкретного адміністративного суду або судів щодо вирішення, розгляду та розмежування підвідомчих груп (категорії) адміністративних справ. Визначено особливості інституту процесуальної співучасті адміністративних справ.

6. Визначено, що побудова системи адміністративних судів залежить від встановлених правил інстанційної та предметної підсудності. У КАС України встановлено комплекс норм, які створюють адміністративно-правові основи інстанційної та предметної підсудності адміністративних справ. Правові норми, регулюють ці види підсудності, наповненні різним змістом і встановлюють загальні та спеціальні правила, згідно яких відбувається розподіл справ між адміністративними судами, які є складовими частинами судоустрою України.

7. З'ясовано, що процесуальна співучасть адміністративних справ – це сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів по вертикалі щодо розгляду адміністративних справ у першій інстанції залежно від предмету публічно-правового спору та суб'єктивного складу учасників. Предметна процесуальна співучасть адміністративних справ реалізується при поданні адміністративного позову до суду першої інстанції, який компетентний розглядати та вирішувати публічно-правовий спір по суті. Предметна підсудність визначає компетенцію судів різних ланок судової системи судів адміністративної юрисдикції. Призначення предметної підсудності адміністративних справ полягає в тому, щоб визначити і розмежувати повноваження всіх адміністративних судів щодо вирішення адміністративної справи як судом першої інстанції, а також окреслити підсудність певної справи (категорії справ), тобто визначити яким саме адміністративний суд зобов'язаний розглядати справу у першій інстанції. Процесуальна співучасть є одним із засобів, що забезпечують дотримання

законності в адміністративному судочинстві при вирішенні питання, який суд уповноважений вирішувати конкретний публічно-правовий спір у першій інстанції.

Доведено, що неприпустимим є визначення процесуальної співучасті щодо розгляду адміністративних справ апеляційним адміністративним судом.

8. Доведено, що у КАС України слід чітко визначити процесуальну співучасть, щоб у зацікавленої особи не виникало труднощів при визначенні належного адміністративного суду для розгляду його адміністративного позову. Також потрібно передбачити, що адміністративним судам підсудні усі публічно-правові спори, крім тих, які згідно законом вирішуються іншими судами. На нашу думку, саме таке положення, а не визначення підсудності шляхом встановлення у КАС України заплутаного через невизначеність і деталізацію категорій справ, дозволить уникнути ситуацій, коли суди різних інстанцій одночасно вирішують публічно-правові спори, або відмовляють у вирішенні певних справ у зв'язку із непідсудністю.

Враховуючи результати здійсненого у дослідженні аналізу особливостей правового регулювання процесуального статусу сторін адміністративного судочинства, сформульовано пропозиції щодо внесення доповнень до КАС України:

доповнити КАС України ст. 511, яка б закріплювала інститут співучасті в адміністративному судочинстві:

«Стаття 511. Участь у адміністративній справі кількох позивачів або відповідачів

Адміністративний позов може бути подано до суду кількома позивачами або до кількох відповідачів (процесуальна співучасть). Кожен з позивачів або відповідачів щодо другої сторони діє в адміністративному процесі самостійно.

Процесуальна співучасть допускається, якщо:

- предметом спору, який виник з публічно-правових відносин, є загальні права та (або) обов'язки кількох позивачів чи відповідачів;
- права та (або) обов'язки кількох позивачів виникали з однієї підстави;

- предметом спору є однорідні права і обов'язки.

Співучасники можуть доручити ведення справи одному або кільком співучасникам, або представнику.

Адміністративні співпозивачі можуть вступити в адміністративну справу до прийняття судом першої інстанції судового рішення, яким закінчується розгляд адміністративної справи по суті.

У разі, якщо цим Кодексом встановлено обов'язкову участь у адміністративній справі іншої особи як відповідача або якщо не можливо розглянути адміністративну справу без участі такої особи, суд першої інстанції залучає її як співвідповідача.

Про залучення до участі в адміністративній справі співпозивача (співпозивачів) або відмову у цьому, про залучення до участі в адміністративній справі співпозивача (співпозивачів) або відмову в цьому суд виносить мотивовану ухвалу».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абанина А.Ю. Процессуальное соучастие в гражданском судопроизводстве : дис. кандмдата юрид. наук : 12.00.15 / Абанина Анна Юрьевна. – М., 2011. – 188 с.
2. Аболнин Г.О. Недобросовестные иски как средство злоупотребления правом / Г.О. Аболнин // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2004. – № 3. – С. 54–72.
3. Аболнин Г.О. Групповые иски / Г.О. Аболнин. – М. : Норма, 2001. – 256 с
4. Абрамов С.Н. Гражданский процесс / под общ. ред. С.Н. Абрамова ; Абрамов С.Н., Чапурский В.П., Шкундин В.И. – М. : Юрид. изд-во министерства юстиции СССР, 1948. – 362 с.
5. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права – визначальна засада нової доктрини адміністративного права // Принцип верховенства права : проблема теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К., 2008. – 455 с.
6. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8. – С. 53–55.
7. Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда ; наук. ред. В. Шишкін. – К. : Факт – Центр політико-правових реформ, Фонд сприяння правовим і політичним реформам, 2003. – 535 с.
8. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / Г.О. Пономаренко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с.
9. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики / О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.

10. Адміністративне право України : акад. курс : підруч. : у 2 т. / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 592 с.
11. Адміністративне право України : підруч. / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
12. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч. / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юрид. л-ра, 2007. – 312 с.
13. Адміністративне процесуальне право : навч. посіб. / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. Т.П. Мінки. – Х. : Право, 2013. – 352 с.
14. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атака, 2007. – 116 с.
15. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М. : Велби, Изд-во «Проспект», 2008. – 576 с.
16. Алексеев С.С. Проблемы теории права / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 396 с.
17. Андреев И.Д. Проблемы логики и методологии познания / И.Д. Андреев. – М. : Наука, 1972. – 320 с.
18. Андруневич О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства України : дис. кандмдата юрид. наук : 12.00.15 / Андруневич Оксана Михайлівна. – Львів, 2012. – 231 с.
19. Аносова С.В. Замена ненадлежащей стороны в советском. гражданском процессе : учеб. / под ред. А.Ф. Клейнмана. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 300 с.
20. Анпілогов О.В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О.В. Анпілогов. – К. : Ін Юре, 2008. – 168 с.
21. Анпілогов О.В. Захист прокурором прав, свобод та законних інтересів громадянина в адміністративному судовому процесі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. – Х., 2008. – 20 с.

22. Антологія української юридичної думки : у 6 т. – Т. 5. Поліцейське та адміністративне право / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. ; упоряд. : Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко ; відп. ред. : Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К. : Юрид. кн., 2003. – 600 с.
23. Архипов С.И. Субъект права : теоретическое исследование / С.И. Архипов. – СПб., 2004. – 466 с.
24. Балашов А.Н. Процессуальные права и обязанности сторон при рассмотрении гражданских дел в суде первой инстанции : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.15 / Балашов Алексей Николаевич. – Саратов, 2005. – 207 с.
25. Бандурка О.М. Адміністративний процес : посіб. для вищ. навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
26. Барановський М.В., Учасники адміністративного процесу : класифікація та правосуб'єктність / М.В. Барановський, В.М. Бевзенко // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 6. – С. 111–114.
27. Батаева Н.С. Судебная защита прав и интересов неопределенного круга лиц : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Батаева Наталья Сергеевна. – М., 1998. – 135с.
28. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. для вузов / Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2007. – 816 с.
29. Бачериков О.В. Визначення терміну «відповідач» за Кодексом адміністративного судочинства України / О.В. Бачериков // Юридичний журнал : Аналіт. матеріали. Коментарі. Судова практики. – 2007. – № 3. – С. 112–116.
30. Бачун О.В. До визначення категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» при розгляді справ адміністративними судами / О.В. Бачун // Вісник Верховного суду України. – 2009. – № 6 (106). – С. 38–43.
31. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : дис. ... кандидата. юрид. наук : 12.00.07 / Бачун Олег Володимирович. – К., 2010. – 206 с.

32. Бачун О.В. Процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства: постановка питання / О.В. Бачун // Право України. – 2009. – № 4. – С. 86–91.
33. Бевзенко В.М. Огляд адміністративного процесу й практики його застосування / В.М. Бевзенко // Вісник вищого адміністративного суду в Україні. – 2011. – № 1. – С. 24–33.
34. Бевзенко В.М. Особливості правового статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному процесі / В.М. Бевзенко // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 4. – С. 101–106.
35. Бевзенко В.М. Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві / В.М. Бевзенко // Адвокат. – 2009. – № 6 (105). – С. 11–15
36. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В.М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.
37. Бевзенко В.О. Особливості реалізації адміністративного процесуального статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному процесі України / В.О. Бевзенко // Право України. – 2008. – № 4. – С. 116–120.
38. Битяк Ю.П. Адміністративна юстиція і права людини / Ю.П. Битяк // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. академ. України, 2000. – Вип. 42. – С. 114–116.
39. Битяк Ю.П. Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доп. та наук. повідомл. сучасн. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 78–81.
40. Бичкова С.С. Визначення неналежної сторони у цивільному процесі України / С.С. Бичкова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 75–80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010->

4/10bccccru.pdf

41. Бичкова С.С. Право відповідача на визнання позову: цивільний процесуальний аспект / С.С. Бичкова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3 (50). – С. 268–277.

42. Бичкова С.С. Процесуальні умови заміни первісного відповідача належним / С.С. Бичкова // Кримський юридичний вісник. – 2010. – № 3 (10). – Ч. 1. – С. 38–45.

43. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2001. – 790 с.

44. Боннер А.Т. Обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов / А.Т. Боннер. – СПб. : Изд-во юрид. фак. С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – 992 с.

45. Братусь С.Н. О пределах осуществления гражданских прав / С.Н. Братусь // Известия вузов. Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 79–86.

46. Бречко А.В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві / А.В. Бречко // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 78–82 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bavvac.pdf>

47. Бутенко В.І. Структура адміністративної процесуальної правосуб'єктності / В.І. Бутенко // Наше право. – 2008. – № 4. – Ч. 2. – С. 48–52.

48. Васильєва Н.М. Правове положення неналежного відповідача за чинним ЦПК України : проблеми та шляхи вирішення / Н.М. Васильєва // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 2. – С. 91–92.

49. Васильченко Н.М. Процесуальное положение ответчика в гражданском судопроизводстве / Н.М. Васильченко. – Х. : Вища шк., 1979. – 89 с.

50. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Щемшученка. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.

51. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і

голов. ред. В.Т. Бусел. – К., 2004. – 1440 с.

52. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видав. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

53. Викут М.А. Стороны – основные лица искового производства / М.А. Викут. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1968. – 76 с.

54. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / П.В. Вовк. – О, 2009. – 19 с.

55. Воронкова В.Г. Метафізика людського буття / В.Г. Воронкова. – Запоріжжя : Павел, 1999. – 176 с.

56. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

57. Гапеев В.Н. Участники гражданского и арбитражного процесса (сравнительный анализ правового положения) / В.Н. Гапеев. – Ростов : Изд-во Ростов. ун-та, 1988. – 123 с.

58. Гегель Г.-В. Ф. Работы разных лет / Г.-В. Ф. Гегель. – М., 1970. – Т. 1. – 840 с.

59. Георгієвський Ю.В. Адміністративна юстиція : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / Ю.В. Георгієвський. – Х, 2004. – 19 с.

60. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : навч. посіб. / І.П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.

61. Гончарова О.С. Соучастие в гражданском процессе России и США : сравнительно-правовой аспект / О.С. Гончарова. – М., 2009. – 243 с.

62. Гончарова О.С. Эволюция взглядов о соучастии в гражданском процессе / О.С. Гончарова [Електронний ресурс] – Режим доступу. – http://www.juristlib.ru/boo_6249.html

63. Горошко А. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність

органів виконавчої влади в адміністративному судочинстві / А. Горошко // Підприємство, господарство і право. – 2011. – № 10. – С. 165–118.

64. Горшенев В.М. Юридическая процессуальная форма : теория и практика / В.М. Горшенев, П.Е. Недбайло. – М. : Юрид. лит., 1976. – 280 с.

65. Гражданский процесс : краткое пособ. / под ред. В.В. Яркова ; подг. материалы В.П. Воложанин, В.П. Кайгородов, А.К. Кац и др. ; Урал. гос. юрид. акад. – М. : Бек, 2000. – 288 с.

66. Гражданский процесс : учеб. / авт. кол. : А.П. Вершинин, Л.А. Кривоносова, М.А. Митина и др. ; под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 1998. – 472 с.

67. Гражданский процесс : учеб. / отв. ред. В.В. Ярков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 702 с.

68. Гражданский процесс : учеб. пособ. / Дегтярева Л.П., Пивуский В.В., Шугаев А.А. – М. : Форум Инфра. – М., 2004. – 176 с.

69. Гражданское процессуальное право России : учеб. для студ. высш. учеб. завед., обучающ. по спец. «Юриспруденция» / [А.Т. Боннер, Н.А. Громошкна, Р.Е. Гукасян и др.]; отв. ред. М.С. Вакарян. – М. : Былина, 1996. – 400 с.

70. Грель Я.В. Злоупотребления сторон процессуальными правами в гражданском и арбитражном процессе / Я.В. Грель. – М., 2006. – 220 с.

71. Гук П.А. Судебный прецедент : теория и практика / П.А. Гук. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 128 с.

72. Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве / Р.Е. Гукасян. – Саратов : Приволж. книжн. изд-во, 1970. – 200 с.

73. Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу : пособ. для студ. юрид. вузов / М.А. Гурвич ; под ред. В.Н. Бельдюгина. – М. : ВЮЗИ, 1950. – 194 с.

74. Гурвич М.А. Право на иск / М.А. Гурвич ; отв. ред. А.Ф. Клейнман. – М. – Л. : Изд-во АН СССР, 1949. – 216 с.

75. Гусаров К.В. Проблемы гражданской процессуальной правосубъектности : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Гусаров Константин Владимирович. – Х., 2000. – 201 с.
76. Демський Е.Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
77. Демський Е.Ф. Оскарження застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : юридичний аналіз / Е.Ф. Демський // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 48–53.
78. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. / за ред. О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. – Х. : Вид-во Націон. ун-ту внутр. справ, 2002. – 653 с.
79. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії і практики : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Аве-р'янова. – К., 2003. – 245 с.
80. Діткевич І.І. Поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» : проблеми дефініції / І.І. Діткевич // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 131–137.
81. Діткевич І.І. Реалізація адміністративної процесуальної правосуб'єктності / І.І. Діткевич // Вісник ХНУВС. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 19–21.
82. Дмитриев И.Л. Введение в общую теорию конфликтов / Дмитриев Л.И., Кудрявцев В.Н., Кудрявцев Н.В. ; РАН, Центр конфликтол. исслед. – М., 1993. – 434 с.
83. Добровольский А.А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А.А. Добровольский, С.А. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 158 с.
84. Дудченко В.В. До проблеми концептуалізації права / В.В. Дудченко // Система фінансового права : матеріали. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 27–28 травня 2009 р.,). – 2009. – С. 51–54.
85. Елисейкин П.Ф. Изменение предмета и основания иска

/ П.Ф. Елисейкин // Советская юстиция. – 1969. – № 5. – С. 35–38.

86. [Єдиний державний реєстр судових рішень](http://www.reyestr.court.gov.ua/) [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

87. Зайцева С.Г. Злоупотребление правом как правовая категория и как компонент нормативной системы законодательства РФ / С.Г. Зайцева. – Рязань : Изд-во «Поверенный», 2002. – 150 с.

88. Захист в адміністративному процесі : практич. посіб. / упоряд. Ю.І. Руснак. – К. : Центр учб. л-ри, 2013. – 352 с.

89. Захист прав і свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : монографія / О. В. Анпілогов. – К. : Ін Юре, 2008. – 168 с.

90. Ивакин А.А. Диалектическая философия : монография / А.А. Ивакин. – 2-е изд., перераб. и доп. – О. : Феникс, 2007. – 440 с.

91. Иоффе О.С. Пределы осуществления субъективных гражданских прав / О.С. Иоффе, В.П. Грибанов // Советское государство и право. – 1964. – № 7. – С. 76–85.

92. Италия. Конституция и законодательные акты (пер. с итал.) / редкол. : Барабашев Г.В., Жидков О.А., Ильинский И.П., Калямин Г.П., Страшун Б.А., Туманов В.А. ; пер. Васильева Т.А. – М. : Прогресс, 1988. – 392 с.

93. Каркач П.М. Особливості участі прокурора при розгляді в судах цивільних та адміністративних справ / П.М. Каркач // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідомлень учасників Міжнар. наук.-практик. конф. (м. Харків, 26–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України. – 2007. – С. 105–108.

94. Картузова І.О. Підготовче провадження в адміністративному судовому процесі / І.О. Картузова // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 35. – С. 268–279.

95. Кобилянський К.М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.03 /

Кобилянський Костянтин Миколайович. – О., 2010. – 208 с.

96. Кобилянський М.Г. Сутність адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду щодо вирішення компетенційного спору / М.Г. Кобилянський // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 8. – С. 6–9.

97. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 44.

98. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар / за ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової ; С.В. Ківалов, О.І. Харитонova, О.М. Аракелян та ін. ; ОНЮА. – 3-є вид. – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с

99. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. коментар. – у 2 т. Т. 1 / В.К. Матвійчук, І.О. Хар / за заг. ред. В.К. Матвійчука. – К., КНТ, 2007. – 788 с.

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

101. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

102. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

103. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица : учеб. пособ. / Н.В. Козлова. – М. : Изд-во Статут, 2005. – 476 с.

104. Коліушко І.Б. Адміністративні суди : бути чи не бути? / І.Б. Коліушко, Р.М. Куйбіда // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 1. – С. 24–31.

105. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т.О. Коломоець ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Запоріжжя : Поліграф, 2004. – 404 с.
106. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
107. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В.К. Колпаков. – К., 2004. – 375 с.
108. Колпаков В.К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монограф. / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв – Чернівці : Місто, 2011. – 257 с.
109. Колпаков В.К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія. – в 2 кн. / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Х. : Харків юридич., 2011. – Кн. 1. – 352 с.
110. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
111. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монограф. / А.Т. Комзюк ; за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
112. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. – М. : Кодекс, 2003. – 750 с.
113. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / под ред. М.А. Викут. – М. : Проспект, 2004. – 820 с.
114. Константи́й О.В. Поняття «суб’єкт владних повноважень» у Кодексі адміністративного судочинства України : теоретичний та практичний аспекти / О.В. Константи́й // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 2 (100). – С. 66–72.
115. Конституція України : наук.-практ. коментар / за ред.В.Б.

Авер'янова, О.В. Батанова. – К., 2005. – 480 с.

116. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

117. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Михайло Васильович Костів. – К., 2005. – 202 с.

118. Котенко В.Н. Реализация истцом прав и обязанностей в административном процессе [Електорний ресурс] – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_pravo/2012_2/files/LA212_10.pdf

119. Кохан А.С. Розвиток поняття «процесуальна співучасть» в адміністративному процесі / А.С. Кохан // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 499–503.

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

121. Кравчук В. Правовий характер спорів, що розглядаються адміністративною юстицією / В. Кравчук // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2. – С. 65–69.

122. Кройтор В.А. Порівняльна характеристика принципів змагальності та диспозитивності за ЦПК та КАС України // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : тези доповідей та наук. повідом. учасників Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 98–101.

123. Крупчан О. Адміністративне судочинство і приватно-правовий статус особи / О. Крупчан // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 4–7.

124. Кудрявцев В.Н. Юридическая конфликтология / В.Н. Кудрявцев // Вестник РАН. – 1997. – Т. 67. – № 2. – С. 124–128.
125. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. – К. : Атіка, 2007. – 156 с.
126. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
127. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.
128. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монограф. / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
129. Куйбіда Р. Адміністративне судочинство : ключові проблеми і напрями їх подолання / Р.О. Куйбіда, Т.М. Руда // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 51–54.
130. Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.10 / Куйбіда Роман Олексійович. – К., 2006. – 215 с.
131. Куйбіда Р.О. Реформування правосуддя в Україні : стан і перспективи / Р.О. Куйбіда. – К. : Атіка ; Центр політико-правових реформ, 2004. – 288 с.
132. Кулаков Г. Обязанности сторон в гражданском процессе / Г. Кулаков, Я. Орловская // Российская юстиция. – 2001. – № 4. – С. 22–24.
133. Курылев С.В. Объяснения сторон как доказательство в советском гражданском процессе / С.В. Курылев. – М. : Госюриздат, 1956. – 188 с.
134. Куценко В.И. Методологические проблемы социального познания / В.И. Куценко. – К. : Наук. думка, 1987. – 214 с.
135. Лемайерь К. Административная юстиция : понятия охраны субъективных публичных прав в связи с развитием воззрений на государство / К. Лемайерь. – СПб., 1905. – 376 с.

136. Лосев А.Ф. Методология правовой науки / А.Ф. Лосев. – М., 1993. – 561 с.
137. Луспеник Д.Д. Розгляд цивільних справ судом першої інстанції / Д.Д. Луспеник. – Х. : Харків юрид., 2006. – 480 с.
138. Малько А.В. Субъективное право и законный интерес / А.В. Малько // Правоведение. 1998. – № 4. – С. 58–70.
139. Маляренко В.Т. Кримінальний процес в Україні : стан та перспективи розвитку: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / В.Т. Маляренко : Вибрані наукові праці. – К. : Ін Юре, 2004. – 445 с.
140. Материалистическая диалектика как общая теория развития. Философские основы теории развития / под ред. Л.Ф. Ильичева. – М. : Наука, 1982. – 496 с.
141. Махина С.Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : Научная библиотека диссертаций и авторефератов [Электронный ресурс] / дис. канд. юр. наук : 12.00.02 / Махина Светлана Николаевна – Воронеж, 1998. – 223 с. – Режим доступа : [//www.dissercat.com/content/upravlencheskii-i-administrativnyi-protsessy-problemy-teorii-i-per](http://www.dissercat.com/content/upravlencheskii-i-administrativnyi-protsessy-problemy-teorii-i-per)
142. Мельник Р. Адміністративне судочинство Німеччини та України через призму соціологічного дослідження / Р. Мельник, В. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 2. – С. 59–69.
143. Мельников А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / А.А. Мельников. – М. : Наука, 1969. – 248 с.
144. Методологические проблемы современной науки : сб. науч. статей / под ред. В.С. Молодцова и А.Я. Ильина. – М. : Изд-во МГУ, 1998. – 246 с.
145. Мисик С.Г. Особливості соціально-правового дискурсу (імперативність та інтерсуб'єктивність) / С.Г. Мисик // Південноукраїнський правничий часопис : науковий журнал. – 2008. – № 1 . – С. 210–217.
146. Мисик С.Г. Референція мовленнєвих актів та інтенціональність в соціальному дискурсі / С.Г. Мисик // Перспективи. – 2006. – № 4 (36). – С. 100–

108.

147. Михайлов О.М. Ознаки примирення сторін у справах адміністративної юрисдикції / О.М. Михайлов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2007. – Вип. 35. – С. 300–304.

148. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 211 с.

149. Монахов А.Б. Актуальные вопросы соучастия в советском гражданском процессе : монографія / А.Б. Монахов. – М., 1986. – 203 с.

150. Мысливченко А.Г. Человек как предмет философского познания / А.Г. Мысливченко. – М., 1972. – 321 с.

151. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – 3-є вид., перороб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – Т. 2. – 831с.

152. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : учеб. / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 529 с.

153. Огляд стану здійснення судочинства Вищим адміністративним судом України у 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/4034B350D7EB0B50C22578AF00236E6D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=4034B350D7EB0B50C22578AF00236E6D>

154. Опалев Р. Материально-правовой интерес как условие возбуждения гражданского дела в суде / Р. Опалев // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. – № 2. – С. 7–10.

155. Органи державної влади України : монографія / за ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2002. – 267 с.

156. Організація судової влади в Україні : навч. посіб. / за ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібільової. – Х. : Одіссей, 2007. – 146 с.

157. Орлова Л.М. Права сторон в гражданском процессе / Л.М. Орлова. – Минск : Изд-во БГУ им. В.И. Ленина, 1973. – 192 с.

158. Осадчий А.Ю. Предмет судової адміністративної юрисдикції

/ А.Ю. Осадчий // Юридичний вісник. – 2011. – № 2. – С. 114–118.

159. Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинок та ін. – Суми : МакДен, 2008. – 200 с.

160. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 256 с.

161. Основной закон Федеративной Республики Германии (пер. с нем). / под ред. Ю.П. Урьяса. – М. : Прогресс, 2007. – 234 с.

162. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть / Г.Л. Осокина. – М. : Юристь, 2004. – 667 с.

163. Осокина Г.Л. О праве суда выйти за пределы исковых требований / Г.Л. Осокина // Российская юстиция. – 1998. – № 6. – С. 48–54.

164. Осокина Г.Л. Право на защиту в исковом судопроизводстве (право на иск) / Г.Л. Осокина ; под ред. В.Н. Щеглова. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1990. – 159 с.

165. Остапенко Т.А. Критерії можливості участі заявника в адміністративному судочинстві / Т.А. Остапенко // Матеріали VI наук.-практ. семінару / ред. колегія: О.В. Кузьменко (голова), І.Д. Пастух, В.К. Колпаков, Ю.В. Іващенко. – К. : Аванпост-прим, 2011. – С. 139–140.

166. Пасенюк О.М. Становлення адміністративної юстиції в Україні та адміністративне право / О.М. Пасенюк // [Право України](#). – 2005. – № 7. – С. 8–11.

167. Пасіка С.П. Деякі питання реалізація принципу змагальності в адміністративному процесі України / С.П. Пасіка, О.О. Опанасенко // Митна справа. – 2012. – № 3 (81). – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 196–200.

168. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право»

/ Ю.С. Педько. – К., 2004. – 19 с.

169. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В.Г. Перепелюк. – 2-ге вид., змін. та доп. – К. : Центр навч. літератури, 2004. – 368 с.

170. Писаренко Н.Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : монографія / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 219 с.

171. Плешанов А.Г. Диспозитивное начало в сфере гражданской юрисдикции : проблемы теории и практики / А.Г. Плешанов ; под общ. ред. В.В. Яркова. – М. : Норма, 2002. – 352 с.

172. Порядок накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу : Постанова Кабінету Міністрів України від 8.09.1997 р. № 997 // Урядовий кур'єр. – 1997. – 16 верес.

173. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 40.

174. Про деякі питання практики застосування адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правових актів : Інформаційний лист ВАС України від 25.07.2007 р. № 09.1-22/688 // Адвокат бухгалтера. – 2007. – № 26.

175. Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.06.2009 р. № 6 // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 7 (107). – С. 25–28.

176. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

177. Про застосування норм цивільного процесуального законодавства, що регулюють провадження у справі до судового розгляду : Постанова пленуму Верховного суду України 12.06.2009 № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-09>

178. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20
179. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України – 1997. – № 25. – Ст. 20.
180. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9.04.1999 р. № 586-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
181. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 19–20. – Ст. 179.
182. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991 р. № 1789-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
183. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 7.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
184. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-111 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
185. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монограф. / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін. ; за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Харків юридич., 2008. – 928 с.
186. Пуданс-Шушлебїна К. Посадова особа як суб'єкт владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України / К. Пуданс-Шушлебїна // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2010. – № 47. – С. 258–265.
187. Пуданс-Шушлебїна К. Правова сутність поняття суб'єкта владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України / К. Пуданс-Шушлебїна // Право України. – 2008. – № 7. – С. 95–98.
188. Пунченко О.П. Когнитивные аспекты философского дискурса / О.П. Пунченко // Наукове пізнання : методологія та технологія. – 2012. – № 2 (29). – С. 133–137.
189. Пучинский В.К. Признание сторон в советском гражданском

процессе / В.К. Пучинский. – М. : Госюриздат, 1955. – 100 с.

190. Пушкар Е.Г. Право на обращение в суд на судебной защитой : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.03 / Пушкар Евгений Георгиевич – Львов, 1983. – 334 с.

191. Пятилетов И.М. Распоряжение сторон гражданскими материальными и процессуальными правами в суде первой инстанции : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / И.М. Пятилетов. – М., 1970. – 18 с.

192. Розин Л.М. Советское государство как субъект административно-правовых отношений / Л.М. Розин. – 435 с.

193. Русинова Е.Р. Распорядительные права сторон в гражданском процессе : монографія / Е. Р. Русинова. – Екатеринбург, 2003. – 238 с.

194. Рябченко О.П. Деякі проблеми процесуального статусу прокурора за Кодексом адміністративного судочинства України // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 1. – С. 28–33.

195. Рябченко О.П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб'єкт владних повноважень» / О.П. Рябченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25-26 січ. 2007 р.) / за заг. ред. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. – С. 244–246.

196. Салищева Н.Г. К проблеме формирования административного судопроизводства в России / Н.Г. Салищева // Конституционное право : Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 79–82.

197. Свида О.Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку : монографія / О.Г. Свида, Л.І. Свида ; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – О. : Фенікс, 2011. – 207 с.

198. Селіванов А.О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / О.А. Селіванов [Електронний ресурс] – Режим

доступу: http://sn-jurid.crimea.edu/arhiv/2012/25_1law/017_kot.pdf

199. Селіванов А.О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в адміністративній юрисдикції суду / А.О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 11. – С. 23–28.

200. Сельков М.В. К вопросу о допустимости групповых исков [Електронний ресурс] / М.В. Сельков. – Режим доступа : <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2007/2007-1/6.htm>

201. Сергун А.К. Процессуальная правоспособность и правосубъектность / А.К. Сергун // Вопросы науки советского процессуального гражданского права. – М. : Труды ВЮЗИ. – 1975. – Т. 38. – С. 74–79.

202. Ситніков О.Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві/ О.Ф. Ситніков. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2013_1/60/27.pdf

203. Ситніков О.Ф. Реалізація правового статусу позивача в адміністративного судочинстві / О.Ф. Ситніков // Вісник ХНУВС. – 2013. – № 1 (60). – С. 206–211.

204. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учеб. : пер. с укр. / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с.

205. Слинько С.В Проблемы властных полномочий государственных органов / С.В. Слинько // Вісник ХНУВС. – Х., 2002. – Вип. 20. – С. 210–215.

206. Советский гражданский процесс / авт. кол. : М.А. Гурвич, В.Ф. Тараненко, М.С. Шакарян и др. ; под ред. М.А. Гурвича. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. шк., 1975. – 399с. 6.

207. Советское гражданское процессуальное право : учеб. / под общ. ред. К.С. Юдельсона. – М. : Юрид. лит., 1965. – 471 с.

208. Соловйова О.М. Щодо статусу суб'єкта властных полномочий / О.М. Соловйова // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., 25-26 січ. 2007 р. : тези доп. / за заг. ред. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. академ. України, 2007. – С. 246–249.

209. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб., 2002. – 532 с.
210. Социология права : учеб. пособ. / под ред. В.М. Сырых. – М. : Юрид. Дом «Юстицинформ», 2001. – 420 с.
211. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М. : Изд.-во НОРМА, 2002. – 728 с.
212. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монограф. / В.С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
213. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Стефанчук Марина Миколаївна. – К., 2012. – 209 с.
214. Судова практика Вищого адміністративного суду України, 2006–2008 рр. / Вищий адміністративний суд України ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 83.
215. Судова практика Вищого адміністративного суду України, 2011–2012 рр. / Вищий адміністративний суд України ; за заг. ред. І.Х. Темкіжева. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 272 с.
216. Тараненко В.Ф. Принципы диспозитивности и состязательности в советском гражданском процессе : учеб. пособ. / В.Ф. Тараненко. – М. : Изд-во ВЮЗИ, 1990. – 54 с.
217. Теорія держави і права : академічний курс / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К., 2006. – 688 с.
218. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
219. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право : учеб. и науч.-практ. пособ. – М. : Изд. М.Ю. Тихомирова, 2000. – 435 с.
220. Тихомиров Ю.А. Публичное право : учеб / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 490 с.
221. Тищенко М.М. Адміністративно-процесуальний статус

громадянина України : проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право» / М.М. Тищенко. – Х., 1999. – 25 с.

222. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе / Н.М. Тищенко. – Х. : Право, 1998. – 340 с.

223. Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1959. – 86 с.

224. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 58. – С. 264–271.

225. Топор І.В. Процесуальний статус представника в адміністративному судочинстві / І.В. Топор // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. – 2011. – Вип. 60. – С. 337–343.

226. Трач Ю.Ю. Окремі аспекти відмінності групового позову та процесуальної співучасті / Ю.Ю. Трач : матеріали Міжнар. наук.-практич. конф. за різними юридичними напрямками [Електронний ресурс] – Режим доступу. – http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=392

227. Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса : монографія в 2 ч. / Е.А. Трещева. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2006. – Ч. 1 : Общие теоретические вопросы понятия и классификации субъектов. – 212 с.

228. Трещева Е.А. Субъекты арбитражного процесса : монографія в 2 ч. / Е.А. Трещева. – Самара : Изд-во «Самарский университет», 2007. – Ч. 2 : Правовое положение лиц, участвующих в деле, в арбитражном процессе. – 354 с.

229. Тудичев М. Отказ от иска и мировое соглашение как основание прекращения производства по делу / М. Тудичев // Сов. юстиция. – 1963. – № 23. – С. 9–14.

230. Угриновська О.І. Судовий захист суб'єктивних прав громадян у сфері адміністративно-правових відносин : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право, цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.І. Угриновська. – Л., 2000. – 18 с.

231. Фарбер Е.И. Правосознание как форма общественного сознания / Е.И. Фарбер. – М. : Изд-во : «Юридическая литература», 1963. – 256 с.

232. Филлипов С.А. Теоретические и практические аспекты гражданского процессуального соучастия : дис. кандидата юрид. наук : 12.00.15 / Филиппов Сергей Александрович. – Саратов, 2011. – 200 с.

233. Философско-литературное наследие Г.В. Плеханова : в 3 т. / под. ред. С.К. Васильковского. – М., 1973. – Т. 2. – 174 с.

234. Хутыз М.Х. Понятие сторон в гражданском процессе / М.Х. Хутыз // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 115–119.

235. Цивільне процесуальне право України / за ред. В.В. Комарова. – Х. : Основи, 1992. – 416 с.

236. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

237. Цивільний процес України. Академічний курс : підруч. / за ред. С.Я. Фурси. – К. : Видавець Фурси С.Я. : КНТ, 2009. – 848 с.

238. Цивільний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар / за ред. Є.О. Харитонова, О.І. Харитонової, В. В. Васильченка, Н.Ю. Голубевої. – Х. : Одісей, 2009. – 952 с.

239. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41. – Ст. 492.

240. Цюра Т. Сторони як основні «процесуальні противники» в процесі доказування в цивільних справах / Т. Цюра // Право України. – 2002. – № 3. – С. 102–105.

241. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса / Д.М. Чечот // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб. : Изд. Дом гос. ун-та, 2005. – 616 с.

242. Шакарян М.С. Учение о сторонах в советском гражданском процессе

: учеб. пособ. / М.С. Шакарян. – М. : ВЮЗИ, 1983. – 68 с.

243. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади : теоретико-правовий і конституційний аспекти // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–29.

244. Шевцова Н. Особливості застосування в адміністративному судочинстві принципу диспозитивності / Н. Шевцова // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 33–38.

245. Шевцова Н.В. Особливості застосування принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві / Н.В. Шевцова // Вісник ХНУВС. – 2010. – № 4 (51). – Ч. 2. – С. 12–18.

246. Шевчук П.І. Проблеми судово-правової реформи / П.І. Шевчук, В.В. Кривенко, Г.А. Ярема // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 1. – С. 36–39.

247. Шегіда Е.А. Институт процессуального соучастия в гражданском процессуальном праве России : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / Е.А. Шегіда. – М., 2008. – 22 с.

248. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України. Академічний курс : підруч. / М.Й. Штефан. – К. : Видав. Дім «ІнЮре», 2005. – 624 с.

249. Шумило М. Правова позиція як засіб діяльності доказування у кримінальному процесі / М. Шумило, В. Гмирко // Право України. – 2011. – № 9. – С. 238–246.

250. Щеглов В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса / В.Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1979. – 129 с.

251. Юдельсон К.С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе / К.С. Юдельсон. – М. : Госюриздат, 1951. – 295 с.

252. Юдин А.В. Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве / А.В. Юдин. – СПб.: Издат. Дом С.-Петербур.

гос. ун-та, 2005. – 360 с.

253. Юридическая конфликтология / [О.В. Бойков, Н.В. Варламова, Н.Б. Пахоленко и др.] ; РАН, Центр конфликтол. исслед. – М., 1995. – 664 с.

254. Якуба О.М. Советское административное право / О.М. Якуба. – К., 1975. – 480 с.

255. Якубов С.А. Права и обязанности сторон в советском гражданском процессе : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 «Гражданский процесс; арбитражный процесс» / С.А. Якубов – Л., 1961. – 24 с.

256. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 136 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сало А. Особливості інституту процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. № 865. С. 325–331.

2. Сало А. Б. Роль та місце інституту підсудності у адміністративному судочинстві. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2018. № 5 (10). С. 22–30.

3. Сало А. Б. Розвиток інституту підсудності у адміністративному судочинстві у ХХ–ХХІ ст. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2019. № 5 (19). С. 14–22.

4. Сало А. Реалізація засад адміністративного судочинства в контексті процесуальної співучасті у адміністративному судочинстві. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2, vol. 2. Р. 207–213. (Country: Slovakia)

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Сало А. Б. Поняття та зміст процесуальної співучасті в адміністративному процесі. *Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.) [у 2-х ч.]. Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 2. С. 51–53.

2. Сало А. Б. Особливості підсудності справ в адміністративному судочинстві. *Тенденції розвитку адміністративного права в Україні*: збірник тез науково-практичної конференції (м. Львів, 27 квітня 2017 р.); (у 2-х ч.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. Ч. 1. С. 129–130.

3. Сало А. Б. Медіація в адміністративному судочинстві: необхідність та доцільність. *Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів*: матеріали круглого столу (м. Львів, 15 травня 2017 р.). К.: ПП «Комп'ютерний дизайн», 2017. С. 47–48.

4. Сало А. Б. Правові засади процесуальної співучасті в адміністративному судочинстві. *Наука та практика сучасної юриспруденції*: матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 10 червня 2017 р.). 2017. С. 197–202.

5. Сало А. Б. Правовий статус співвідповідача в адміністративному судочинстві. *Теоретичний аналіз та наукові дослідження юридичної науки у XXI столітті*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 29–30 квітня 2018 р.). Класич. приват. ун-т. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2018. С. 34–37.

6. Сало А. Б. Права сторін в адміністративному судочинстві. *Права людини та національна безпека*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 10 грудня 2019 р.); Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка». 2019. Ч. 2. С. 56–58.



001570

УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

вул. С. Бандери, 12, Львів, 79013, тел. (380-32) 237-49-93, 258-27-58, факс: (380-32) 258-26-80
 ел. пошта: coffice@lpnu.ua, інтернет: www.lp.edu.ua

24.09.2020 № *67-01-1474*

на № _____

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційного дослідження
 Сала Андрія Богдановича у викладанні навчальних дисциплін

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Сала Андрія Богдановича на тему: «Співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть)» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» впроваджено в навчальний процес Національного університету «Львівська політехніка» та застосовуються при підготовці бакалаврських кваліфікаційних робіт студентами спеціальностей 6.030401 «Правознавство» та магістерських кваліфікаційних робіт спеціальності 081 «Право», викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» для студентів бакалаврів спеціальності 6.030401 «Правознавство» та 081 «Право», «Актуальні проблеми адміністративного права та процесу (судова практика)» для студентів магістратури спеціальності 081 «Право», а також при підготовці навчальних і робочих програм, планів семінарських робіт і практичних занять, питань контролю успішності студентів зазначених спеціальностей. Зокрема у навчальному процесі впроваджено запропоновані Салом А. Б.:

– розгляд сутності та змісту процесуальної співучасті в адміністративному процесі (розділ 1, підрозділ 1.1 «Історичний розвиток процесуальної співучасті та визначення етапів її розвитку»; підрозділ 1.2 «Теоретико-методологічні підходи до визначення ролі процесуальної співучасті у структурі адміністративного процесу»; Розділ 2, підрозділ 2.1 «Правове регулювання відносин щодо процесуальної співучасті в адміністративному процесі»);

– авторські розробки стосовно розуміння видів процесуальної співучасті та їх застосування в судовій практиці (розділ 1, підрозділ 1.3 «Спори у сфері публічно-правових відносин як предмет судової адміністративної юрисдикції»; розділ 2, підрозділ 2.3 «Предмет спорів у сфері публічно-правових відносин, які підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства»);

– підходи до поділу процесуальної співучасті в адміністративному процесі (розділ 2 підрозділ 2.4 «Особливості процесуальної співучасті під час провадження справи в апеляційних адміністративних судах та Верховному касаційному адміністративному суді»).

– актуальні питання вдосконалення правового регулювання процесуальної співучасті в адміністративному процесі (розділ 3 підрозділ 3.1 «Напрями вдосконалення правового регулювання процесуальної співучасті в адміністративному процесі у вимірі міжнародних стандартів судочинства»).

Проректор
з науково-педагогічної роботи

О. Р. Давидчак

Виконавець:

Бортник Н.П. (0322) 258-30-19