

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.30>

О. Ф. Ситников,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри фінансового і податкового права
Державного податкового університету
ORCID ID: 0000-0002-9637-5557

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, сформовано авторський підхід щодо тлумачення поняття суб'єктів звернення до адміністративного суду. Надано характеристику адміністративно процесуальній праводієздатності та правосуб'єктності суб'єктів звернення до адміністративного суду. Відмічено, що суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість. Визначено, що наявність або відсутність в особи необхідного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких близьких категорій, як право на судовий захист і право на звернення до суду, зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона повинна звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого повинна володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою реалізувати право на звернення до суду може лише дієздатна особа. У разі відсутності в особи необхідного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи. Зроблено висновок, що значення правового статусу суб'єктів звернення як засадничого аспекту досліджуваного питання полягає в тому, що саме вони є тими, хто згідно із законом може ініціювати адміністративний судовий процес у відповідні йому процесуальні відносини з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Причому суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість.

Ключові слова: суб'єкт, звернення, позовна заява, адміністративний суд, адміністративний процес.

Актуальність теми. Конституційне право на судовий захист та право на звернення до адміністративного суду перебувають у тісному взаємозв'язку. З огляду на

складність і специфіку права на судовий захист, можна говорити про його потенційний характер до моменту конкретного волевиявлення особи у вигляді звернення

до суду, що підтверджує суб'єктивну природу цього права. Без конкретної реалізації воно залишається декларацією. Таке право надається і гарантується державою, але рішення про його застосування або незастосування належить особі через її волевиявлення. З моменту реалізації права на судовий захист у конкретній формі судочинства, а саме з моменту звернення до адміністративного суду, це право набуває фактичного характеру [1]. Отже, важливим кроком є вивчення кола суб'єктів звернення до адміністративного суду.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені зверненню громадян до адміністративного суду, у своїх наукових працях розглядали: Г.В. Атаманчук, М.Я. Болдін, Е.Ф. Демський, О.В. Джафарова, В.В. Жидецька, С.В. Зливко, І.Б. Коліушко, В.П. Петков, Н.Б. Писаренко, В.Б. Пчелін, К.В. Шкарупа, О.О. Шкута, та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі недостатньо опрацьованими є питання, присвячені характеристиці суб'єктів звернення до адміністративного суду.

Саме тому метою статті є: надати характеристику суб'єктам звернення до адміністративного суду.

Виклад основного матеріалу. Аналіз Конституції України, зокрема розділу II, свідчить про те, що Верховна Рада України в межах визначення належності тих чи інших прав та свобод певному суб'єкту визначив таку комбінацію термінів, як «усі» (ст. 21, 40), «людина», «кожна людина» (ст. 23, 27, 29), «громадянин» (ст. 24), «громадяни» (ст. 36, 38, 39), «кожен (кожному)» (ст. 28, 41, 55).

На перший погляд видається, що держава гарантує кожній людині, яка перебуває на території нашої держави, або громадянину можливість безперешкодно скористатися судовим захистом своїх прав, свобод і законних інтересів, зокрема в публічно-паровій сфері (навіть якщо взяти до уваги ст. 24 Основного Закону, якою передбачено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом). Крім того, не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками

раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [2].

Рівність прав жінки й чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних із чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства та дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [2]. Таким чином, в аналізованій статті переважно йдеться про належність прав фізичній особі.

Однак, імплементуючи положення Конституції України щодо права на звернення до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів у законодавство України, зокрема Цивільному кодексу України (ст. 16), Законі України «Про судоустрій та статус суддів» (ст. 3, 7) та КАС України (ст. 5), законодавець розширив поняття, які використовує Конституція, і зазначив термін «кожна особа», що є більш доречним та обґрунтованим.

Конституційний Суд України в рішенні № 6-зп у справі № 18/1148-97 від 25 листопада 1997 року, надаючи офіційне тлумачення в ч. 2 ст. 55 Конституції України, роз'яснив, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді.

Водночас ст. 124 Основного Закону, хоча й опосередковано, проте свідчить про те, що суб'єктами означеного звернення можуть бути також юридичні особи. Адже в ній закріплено, що юридичний спір будь-якого характеру підвідомчий судам. Оскільки адміністративний конфлікт може виникати як між фізичними особами та суб'єктами владних повноважень, так і останніми та юридичними особами, то очевидно, вони, тобто юридичні особи, будучи стороною конфлікту, можуть звертатися за його вирішеннями до суду. Це підтверджує ст. 5 чинного КАС України, у якій закріплено, що кожна особа, тобто незалежно від її природи, може звернутися до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Особа в юридичному значенні – це той, хто має права та може бути суб'єктом права [3]. Поняття суб'єкта права використовували ще в Стародавньому Римі в межах цивільного права. Такими суб'єктами вважали людей, наділених необхідним обсягом правоздатності. Однак для того, щоб володіти повною правоздатністю в усіх галузях політичних, майнових і сімейних відносин, особа має відповідати таким трьом станам: 1) стану свободи – *status libertatis*; 2) стану громадянства – *status civitates*; 3) сімейному стану – *status familiae*. За станом свободи розрізняли вільних і рабів; за станом громадянства – римських громадян та інших вільних осіб, але не громадян; за сімейним станом – домовладик і підвладних осіб. Отже, повна правоздатність передбачала свободу, громадянство та самостійне становище в сім'ї. Таке становище в сім'ї мав лише домовладика – глава сім'ї [4; 5].

Що стосується суб'єктів адміністративного права, то вперше повноцінного науково-теоретичного опрацювання вітчизняними юристами ця категорія набула в середині ХХ ст. Д. Д. Гнап зазначає, що спробу виділити групи суб'єктів адміністративного права здійснила ще в 1950-х роках Ц. А. Ямпільська, яка зарахувала до них: а) органи держави та їх агентів; б) громадські організації та їх органи, в) громадян. На думку О. М. Якуби,

доцільно виокремити дві групи суб'єктів адміністративного права: а) особи (громадяни держави, особи без громадянства, іноземці, державні службовці), б) організації (державні, суспільні, зокрема внутрішні частини апарату органів державного управління, а також підприємства, установи) [6; 7]. У сучасній теорії адміністративного права розглядають учасників суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [8, с. 189]. Більш вузьким є поняття «суб'єкт адміністративного процесу» – особа, що має потенційну здатність вступати в адміністративно-процесуальні правовідносини. У конкретному випадку він може й не бути учасником зазначених правовідносин. Водночас суб'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері публічного управління (тобто він обов'язково бере в них участь) [9].

Суб'єктами звернення до адміністративного суду є суб'єкти адміністративного процесу, що володіють необхідним, визначеним законом, обсягом праводіездатності для звернення до адміністративного суду, тобто для того, щоб вступити у відповідні адміністративно-процесуальні правовідносини, і мають на це право згідно з адміністративним процесуальним Законом.

Відповідно до чинного законодавства, на сьогодні в Україні суб'єктами досліджуваного звернення можуть бути: фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства); юридичні особи приватного права; юридичні особи публічного права, що не здійснюють публічно-владних управлінських повноважень; суб'єкти владних повноважень.

У КАС України законодавець фактично розділив осіб, яким надано право звернення до суду, на тих, хто безпосередньо сам звертається за захистом своїх прав, свобод та інтересів, та на осіб, які звертаються до суду за захистом інтересів держави, суспільних інтересів та прав, свобод та інтересів інших осіб. У першому випадку суб'єкт звернення до суду за судовим захистом має матеріально-правову та процесуально-правову зацікавле-

ність у вирішенні справи, а в другому – лише процесуально-правову.

Для нашого дослідження інтерес становлять лише фізичні та юридичні особи, оскільки суб'єкти владних повноважень є іншою стороною публічно-правового спору, тобто тією, чиї рішення, дії, бездіяльність оскаржуються як такі, що порушують права, свободи чи законні інтереси особи. Державні органи та органи місцевого самоврядування також є юридичними особами публічного права, однак у контексті адміністративного судочинства важливим моментом є саме здійснення юридичною особою публічного права публічно-владних повноважень.

Фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства [8, с. 191]. У свою чергу юридичною особою є організація, створена та зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною правосудатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [10]. До переліку основних ознак, що характеризують юридичну особу належать такі: 1) наявність певним чином організаційно і структурно оформленого соціального утворення – організації; 2) наявність у цієї організації відокремленого майна; 3) зазначена організація створена та зареєстрована у встановленому законом порядку; 4) вона має цивільну правосудатність і дієздатність (правосуб'єктність); 5) ця організація самостійно несе відповідальність за своїми цивільними зобов'язаннями; 6) зазначена організація може бути позивачем і відповідачем у суді [11].

Різновиди юридичних осіб визначаються ЦК України. Так, згідно зі ст. 81, юридична особа може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна. Юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права. Юридична особа може бути створена шляхом примусового поділу (виділу) у випадках, встановлених законом [11]. Також слід відмітити об'єднання громадян, яке здійснює діяльність без створення юридичної особи, що також є самостійним, колективним суб'єктом адміністративного та адміністративного

процесуального права. Існування об'єднань громадян із таким статусом передбачено ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» 22 березня 2012 року № 4572-VI [12].

Для того, щоб особа могла реалізувати своє право на звернення, вона повинна володіти адміністративною процесуальною *праводієздатністю* (або правосуб'єктністю), яка становить здатність особи бути учасником відповідних процесуальних правовідносин, здійснювати в них самостійно або через представника свої процесуальні права та обов'язки.

Згідно з чинним КАС України, здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві (адміністративна процесуальна правосудатність) визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами).

Для визначення процесуальної дієздатності іноземця чи особи без громадянства в разі необхідності суди можуть призначити експертизу щодо встановлення віку. Під час перевірки висновків експерта (експертизи) щодо встановлення віку іноземця чи особи без громадянства судам слід мати на увазі, що оцінка віку повинна включати фізичні, соціальні, етнічні, культуральні та інші фактори, пов'язані з розвитком особи. Оцінка (встановлення) віку може допускати значний ступінь помилки, тому під час встановлення віку сумніви в експертному висновку повинні трактуватися на користь підекспертного [13].

Адміністративна процесуальна *правосуб'єктність* юридичної особи виникає з моменту її державної реєстрації. Що ж до правосуб'єктності фізичних осіб то, згідно КАС України здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом

недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їх посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [14].

Наявність або відсутність в особі необхідного обсягу адміністративної процесуальної правосуб'єктності є важливим критерієм розмежування таких близьких категорій, як право на судовий захист і право на звернення до суду, зокрема адміністративного. Право на судовий захист є безумовним, тобто будь-яка особа, права, свободи або законні інтереси якої порушені, може скористатися судовою формою їх захисту. Однак для того, щоб суд міг захистити зазначену особу, вона повинна звернутися до нього у встановленому законом порядку, для чого повинна володіти необхідним обсягом дієздатності. Тобто звернення – це юридично значуща дія, яку має вчинити дієздатна особа для того, щоб ініціювати роботу судової форми захисту її прав, свобод і законних інтересів. Звідси право на судовий захист може реалізувати кожна правоздатна особа, права, свободи чи законні інтереси якої порушені, у свою реалізувати право на звернення до суду може лише дієздатна особа. У разі відсутності в особі необхідного обсягу правоздатності в її інтересах до суду звертається представник цієї особи.

У контексті викладеного вище цілком слушним є питання про те, як слід розуміти ст. 5 КАС України, якою кожному гарантується не право на судовий захист, а саме право на звернення. Жодних вказівок щодо обсягів дієздатності у вказаній статті немає. Вважаємо, що в цьому контексті нормотворець розуміє «право на звернення до суду» не як суб'єктивну

можливість, для реалізації якої необхідний відповідний обсяг дієздатності, а як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. Так, С. В. Ківалов зауважує, що за своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду й вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту та характеру. Вирізняються два поняття права на звернення з адміністративним позовом: 1) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов власне не збільшує і не доповнює правову сферу одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) як суб'єктивне процесуальне право. Цим правом наділені не всі фізичні особи, а лише конкретні особи з конкретних справ за наявності певних передумов і певних умов [15].

Висновки. Отже, значення правового статусу суб'єктів звернення як засадничого аспекту досліджуваного питання полягає в тому, що саме вони є тими, хто згідно із законом може ініціювати адміністративний судовий процес у відповідні йому процесуальні відносини з метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб від протиправної поведінки (дій, бездіяльності) суб'єктів владних повноважень. Причому суб'єкт звернення до адміністративного суду нерідко не є безпосередньо стороною спірної ситуації і має в справі виключно процесуальну зацікавленість.

Список використаної літератури:

1. Осіпов Ю.В. Правова природа права на звернення до адміністративного суду в контексті співвідношення його з конституційним правом на судовий захист. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 6. С. 364–368. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/85>
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Калюжний Р. А. Римське приватне право : курс лекцій. Київ : Істина, 2005. 144 с. URL: https://www.pravo.vuzlib.su/book_z084_page_14.html.
4. Основи римського приватного права : навч. посіб. Львів : Львів. ун-т, 2000. 238 с.
5. Римське приватне право : курс лекцій. Львів, 2009. 136 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-7633.html>.
6. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : ЛьвДУВС, 2021. 500 с.
7. Гнап Д. Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду. Форум права. 2015. № 1. С. 48–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2 т. Т. 1 : Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юрид. думка, 2004. 584 с.
9. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1335102247572/pravo/subyekti_administrativnogo_protseesu.
10. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
11. Цивільне право України : підручник / Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, О. В. Старцев. 3-тє вид., переробл. і доповн. Київ : Істина, 2011. 808 с. URL: https://pidruchniki.com/1601101346150/pravo/yuridichni_osobi.
12. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
13. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні : постанова Пленуму ВАСУ від 25 червня 2009 року № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001760-09
14. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9560>
15. Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 59. С. 7–21. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_59_2
16. Ситников О. Ф. Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. дис... канд. юрид. наук. : Київ. Науково-дослідний інститут публічного права. 2019. 272 с.

Sytnykov O.F. To the characteristics of the subjects of appeals to the administrative court

In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, the author's approach to the interpretation of the concept of subjects of appeal to the administrative court is formed. The characteristics of the administrative procedural legal capacity and legal personality of the subjects of the appeal to the administrative court are given. It is noted that the subject of the appeal to the administrative court is often not directly a party to the disputed situation and has an exclusively procedural interest in the case. It was determined that the presence or absence of the required amount of administrative procedural legal personality in a person is an important criterion for distinguishing such close categories as the right to judicial protection and the right to appeal to a court, in particular an administrative one. The right to judicial protection is unconditional, that is, any person whose rights, freedoms or legitimate interests are violated can use the judicial form of their protection. However, in order for the court to be able to protect the specified person, she must apply to him in accordance with the procedure established by law, for which she must have the necessary legal capacity. That is, an appeal is a legally significant action that a person with legal capacity must perform in order to initiate the work of a judicial form of protection of his rights, freedoms and legitimate interests. Hence, the right to legal protection can be exercised by every legally competent person whose rights, freedoms or legitimate interests are violated, only a legally competent person can exercise his right to appeal to the court. If a person does not have the required legal capacity, the representative of this person applies to the court in his interests. It was concluded that the significance of the legal status of the subjects of the appeal as a

fundamental aspect of the researched issue is that they are the ones who, according to the law, can initiate the administrative court process in the corresponding procedural relations in order to protect the rights, freedoms and legitimate interests of persons from illegal behavior (actions, inaction) of subjects of authority. Moreover, the subject of the appeal to the administrative court is often not directly a party to the disputed situation and has an exclusively procedural interest in the case.

Key words: *subject, appeal, claim, administrative court, administrative process.*