

УДК 342.951

С. О. КОРОЄД

**ЮРИДИЧНА ЗАІНТЕРЕСОВАНІСТЬ ЗАЯВНИКА ЯК  
ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ФІЛЬТР ВІД НЕОБҐРУНТОВАНИХ  
ВИМОГ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА  
ПЕРЕДУМОВА ЗАСТОСУВАННЯ СКОРОЧЕНОГО  
ПРОВАДЖЕННЯ ДЛЯ ЇХ РОЗГЛЯДУ**

*Розглядається можливість застосування юридичної заінтересованості заявника, як передумови права на звернення до адміністративного суду, в якості процесуального фільтру та критерію диференціації судових процедур в адміністративному судочинстві для застосування скороченого провадження розгляду позовних вимог, позбавлених юридичної (матеріально-правової) заінтересованості позивача. Розкриваються умови, за наявності яких права позивача можуть отримати судовий захист в адміністративному судочинстві. Визначаються критерії, які дозволяють при відкритті провадження у справі встановити відсутність у позивача юридичної (матеріально-правової) заінтересованості чи статусу неналежного позивача та обґрунтовується доцільність застосування скороченого провадження для розгляду таких вимог.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, заявник, юридична заінтересованість, необґрунтовані вимоги, процесуальний фільтр, скорочене провадження.

*Короєд С.А.* Юридическая заинтересованность заявителя как процессуальный фильтр от необоснованных требований в административном судопроизводстве и предпосылка применения сокращенного производства для их рассмотрения

*Рассматривается возможность применения юридической заинтересованности заявителя, как предпосылки права на обращение в административный суд, в качестве процессуального фильтра и критерия дифференциации судебных процедур в административном судопроизводстве для применения сокращенного производства рассмотрения исковых требований, лишенных юридической (материально-правовой) заинтересованности истца. Раскрываются условия, при наличии которых права истца могут получить судебную защиту в административном судопроизводстве. Определяются критерии, которые позволяют при открытии производства по делу установить отсутствие у истца юридической (материально-правовой) заинтересованности или статуса ненадлежащего истца и обосновывается целесообразность применения сокращенного производства для рассмотрения таких требований.*

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, заявитель, юридическая заинтересованность, необоснованные требования, процессуальный фильтр, сокращенное производство.

**Koroed S.A.** Legal interest of the applicant as a procedural filter against unreasonable procedural requirements in the administrative proceedings, and the premise of the application of reduced proceedings for their consideration

*It is reviewed the possibility of using of legal interest of the applicant, as a premise for the right to appeal to the administrative court, as a procedural filter and criteria for differentiation of judicial procedures in the administrative proceedings for the application of reduced proceedings in considering claims deprived of legal (substantive) interest of plaintiff. It is disclosed conditions under which the rights of the plaintiff may obtain judicial protection in administrative proceedings. It is defined the criteria that allows at the opening of the proceedings to establish absence of the plaintiff's legal (substantive) interest or improper status of the plaintiff and expediency of the usage of reduced proceedings to review such demands.*

**Key words:** administrative proceedings, applicant, legal interest, unreasonable demands, procedural filter, reduced proceedings.

За даними судової статистики в адміністративному судочинстві кількість розглянутих адміністративними судами справ і матеріалів, у яких заявникам відмовлено у задоволенні їхніх вимог, становить 18%1. Як свідчить судова практика, значна частина таких вимог ґрунтується на відсутності у позивачів юридичної (матеріально-правової) заінтересованості, відсутності у них права, за захистом якого вони звертаються до адміністративного суду. Оскільки серед процесуальних передумов права на звернення до адміністративного суду відсутня юридична (матеріально-правова) заінтересованість позивача, тому суди змушені формально розглядати такі вимоги по суті, відмовляючи в їх задоволенні, витрачаючи на ці справи час і ресурси, що, безумовно, впливає на опе-

ративність і якість розгляду інших справ, де права позивачів дійсно підлягають судовому захисту, створює для суддів надмірне невинуватене навантаження. Тому видається недоцільним застосування щодо таких очевидно незаконних позовних вимог загального порядку позовного провадження в суді першої інстанції з усіма його етапами, у зв'язку з цим ми спробуємо з'ясувати критерії, які дозволяють при відкритті провадження в адміністративній справі встановити відсутність у заявника юридичної (матеріально-правової) заінтересованості, статус неналежного позивача, а відтак й визначити доцільність застосування скороченого провадження до таких вимог, що й ставить за мету наша стаття.

Спочатку нам варто встановити, з огляду на найпоширеніші приклади із судової практики, в яких випадках Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) не надає судовий захист заявнику (позивачу).

Так, зокрема, М.І. Балюк і Д.Д. Луспенник справедливо визнають, що однією з суб'єктивних передумов права на пред'явлення позову є наявність у позивача юридичної заінтересованості. Проте, за справедливим твердженням авторів, на практиці вона майже не враховується і теоретичні розробки цього питання вченими для судової практики, на жаль, якогось визначального значення не мають через неоднозначне врегулювання цього питання у процесуальному законодавстві. Варто приєднатися до їх думки про те, що юридична заінтересованість означає, що звернутися до суду за судовим захистом права чи інтересу може лише та особа, якій, на її думку, це право чи інтерес належать<sup>2</sup>.

Аналіз процесуального законодавства свідчить, що за змістом статей 2, 6, 11, 17, 71, 104, 171 КАС України позивач має право звернутися до адміністративного суду з позовом лише у разі, якщо він вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю відповідача (суб'єкта владних повноважень) порушено його права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. При цьому, підставою для звернення особи до суду з позовом є її суб'єктивне уявлення, особисте переконання в порушенні прав чи свобод, однак обов'язковою умовою здійснення такого захисту судом є об'єктивна наявність відповідного порушення права або законного інтересу на момент звернення до адміністративного суду.

Тобто, право на судовий захист пов'язане виключно із порушенням суб'єктивних прав заявника у сфері публічно-правових відносин. При цьому, обставину дійсного (фактичного) порушення відповідачем –

суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи інтересів заявника має довести належними і допустимими доказами саме заявник (позивач).

Отже, відповідно до вищезазначених процесуальних норм, адміністративний суд захищає лише порушені права, свободи та інтереси учасників адміністративних правовідносин.

При цьому, неодмінною ознакою порушення права особи є зміна стану суб'єктивних прав та обов'язків, тобто припинення можливості чи неможливість реалізації її законного права та/або виникнення додаткового обов'язку. Тому дії суб'єкта владних повноважень є такими, що порушують права і свободи особи в тому разі, якщо вони, по-перше, вчинені з перевищенням визначених законом повноважень, та, по-друге, є юридично значимими, тобто мають безпосередній вплив на стан суб'єктивних прав та обов'язків особи<sup>3</sup>.

Визнання незаконними рішень суб'єкта владних повноважень можливе лише за позовом особи, право або законний інтерес у сфері публічно-правових відносин якої порушено оскаржуваних рішенням.

За змістом роз'яснень, наведених у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України № 2 від 6 березня 2008 року «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», право оскаржити правовий акт (нормативний чи індивідуальний) мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи – суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано, це є підставою для відмови в задоволенні позовних вимог. У такому разі суд не проводить перевірку правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили).

Як свідчить судова практика, звертаючись до адміністративного суду із адміністративним позовом, в багатьох випадках позивачі фактично порушують питання про незаконність дій чи рішень відповідача – суб'єкта владних повноважень у правовідносинах з третьою особою, щодо якої й було застосовано оскаржуване рішення відповідача чи вчинені ним дії (допущено бездіяльність). Адже в таких випадках оскаржувані рішення і дії відповідача – суб'єкта владних повноважень, впливаючи на такі правовідносини, створюють правові наслідки виключно для третьої особи як самостійного учасника адміністративних

та адміністративно-процесуальних правовідносин, а тому оскаржувані рішення і дії відповідача – суб'єкта владних повноважень не можуть спричинити порушення прав та законних інтересів такого позивача (неналежного позивача) в публічно-правовій сфері.

Тобто, фактично мова йде про пред'явлення позову на захист прав третьої особи, на що позивач не має права. Але, разом з тим, в таких випадках, оскаржувані рішення і дії відповідача – суб'єкта владних повноважень прав та інтересів такого позивача не стосуються, щодо нього не застосовувалися і застосовуватися як до фізичної особи не можуть; адміністративно-правові відносини, в яких могли б бути порушені права позивача, між сторонами (неналежним позивачем і відповідачем) відсутні. Крім того, оскаржувані рішення і дії відповідача – суб'єкта владних повноважень взагалі не є обов'язковим для позивача, певні правові наслідки для нього не створюють і створити не могли.

Таким чином, в таких ситуаціях із подібними позовними вимогами звертається до адміністративного суду не та особа, якій належить право вимоги (неналежний позивач). А це є самостійною і достатньою правовою підставою для відмови в задоволенні такого позову, оскільки права, свободи чи законні інтереси позивача у спірних публічно-правових відносинах відсутні.

В судовій практиці адміністративного судочинства також зустрічається чимало випадків звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом про оскарження рішень і дій відповідача – суб'єкта владних повноважень фізичною особою – працівником організації, щодо якої відповідачем вчинено оскаржувані дії або прийнято оскаржуване рішення. В таких випадках є очевидним, що позивач звертається до адміністративного суду в інтересах юридичної особи – самостійного учасника правовідносин.

З цього приводу варто зауважити, що відповідно до ч. 1 ст. 60 КАС України у випадках, встановлених законом, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Разом з тим, законодавство не уповноважує фізичну осу – працівника юридичної особи, щодо якої було прийнято відповідачем оскаржуване рішення, на звернення з позовами до адміністративного суду в

інтересах такої юридичної особи з метою захисту прав та інтересів останньої в сфері адміністративно-правових відносин із відповідачем – суб'єктом владних повноважень. Тобто, позивач в цих випадках не має права на захист тих прав та інтересів, які йому юридично не належать. Ці обставини також є самостійною правовою підставою для відмови в задоволенні пред'явленого адміністративного позову без перевірки законності оскаржуваних рішень чи дій суб'єкта владних повноважень, про що було зазначено вище в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Додатково варто враховувати, що підставою для визнання акта незаконним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акту незаконним є порушення у зв'язку з його прийняттям прав та охоронюваних законом інтересів позивача у справі. Як вже зазначалося нами вище, право на судовий захист має особа, чий права та свободи було порушено. При цьому суб'єктивні публічні права мають бути встановлені законодавством, а факт їх порушення відповідачем достовірно підтверджений доказами. Але в судовій практиці трапляються випадки, коли позивач-працівник обґрунтовує свій адміністративний позов про оскарження рішень чи дій відповідача – суб'єкта владних повноважень, застосованих до юридичної особи, порушенням трудових прав такого позивача. Проте, таке обґрунтування позовних вимог в адміністративному судочинстві не може свідчити про незаконність оскаржуваних рішень чи дій суб'єкта владних повноважень, оскільки питання трудових відносин регулюється нормами КЗпП України; при цьому всі трудові спори підлягають розгляду в судовому порядку за правилами цивільного судочинства. Пред'явленням такого адміністративного позову в порядку адміністративного судочинства позивач фактично намагається вирішити питання щодо захисту своїх трудових прав у спосіб, який суперечить нормам чинного законодавства та КЗпП України, адже випадки порушення трудових прав працівників передбачені лише нормами КЗпП України (до таких випадків належить факт незаконного звільнення чи переведення на іншу роботу, відмови в укладенні трудового договору коли його укладення є обов'язковим, невивплати заробітної плати та не проведення інших розрахунків). Цим же Кодексом передбачені способи захисту порушених трудових прав. В свою чергу, в таких адміністративних справах, де позивач-працівник ос-

каржує рішення чи дії суб'єкта владних повноважень в інтересах юридичної особи – безпосереднього суб'єкта спірних матеріальних адміністративних правовідносин, такі оскаржувані рішення відповідача не містять жодних вказівок чи розпоряджень, які б могли бути підставою для порушення трудових прав позивача в розумінні КЗпП України, тобто призвели б до тих наслідків, з якими КЗпП України пов'язує порушення трудових прав працівника.

Як ми бачимо, в усіх вищенаведених випадках оскаржувані позивачем рішення і дії відповідача – суб'єкта владних повноважень його прав та інтересів як фізичної особи в сфері публічно-правових відносин не стосуються, тому, з огляду на вищенаведені роз'яснення Пленуму Вищого адміністративного суду України, правові підстави для проведення судової перевірки оскаржуваних рішень чи дій відповідача на предмет їх протиправності (незаконності) за зверненням неналежного, юридично незаінтересованого позивача відсутні.

А оскільки юридичної необхідності здійснювати перевірку протиправності (незаконності) рішень чи дій суб'єкта владних повноважень немає, але є необхідність формально розглянути позовні вимоги неналежного, юридично незаінтересованого позивача, тому видасться недоцільним застосування для розгляду таких справ загального порядку позовного провадження з усіма його етапами.

Отже, такі позовні вимоги, зумовлені відсутністю юридичної (матеріально-правової) заінтересованості позивача та його неналежністю, мають стати критерієм застосування «процесуального фільтру» від потрапляння до судового розгляду в загальному порядку таких очевидно незаконних позовних вимог. В цьому випадку юридична (матеріально-правова) заінтересованість має виступити критерієм диференціації судових процедур в адміністративному судочинстві шляхом виділення таких справ із загального порядку їх розгляду та поширення на них процедури скороченого провадження за правилами ст. 183-2 КАС України. Це, в свою чергу, жодним чином не порушуватиме право позивача на судовий захист, адже згідно із частиною четвертою вказаної статті у разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у

справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу.

Водночас є адміністративні справи, в яких позивач хоч й є належним, але юридично незаінтересований в результатах судового розгляду. Так, варто зауважити, що доведеність позивачем факту порушення свого суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу ще не означає, що він вправі пред'явити до відповідача – суб'єкта владних повноважень будь-які вимоги та отримати судовий захист. Враховуючи, що позивач повинен мати конкретний матеріально-правовий інтерес в публічно-правовому спорі (тобто бути заінтересованим в реалізації свого суб'єктивного права, про захист якого він просить адміністративний суд), метою пред'явлення адміністративного позову до відповідача – суб'єкта владних повноважень може бути лише задоволення цього інтересу, а саме: захист (відновлення) прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади (ст. 2 КАС України).

Так, з огляду на положення статей 2, 6 КАС України заінтересованість наявна лише у тому випадку, якщо особа, яка звертається до адміністративного суду, шукає захисту (заінтересована в захисті). Заінтересованою в адміністративному судочинстві визнається особа, яка звертається до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод та інтересів, які охороняються законом і в силу цього підлягають судовому захисту. Отже, якщо звернення особи до адміністративного суду обумовлено іншими цілями, що нерідко має місце в судовій практиці, відсутня заінтересованість в зазначеному вище розумінні. Перевірити відповідність мети пред'явлення адміністративного позову вимогам закону можна шляхом аналізу заявлених позовних вимог на предмет їх здатності відновити (захистити) порушені права позивача, в реалізації яких він заінтересований. Таким чином, якщо мета звернення до суду не відповідає тим умовам, з якими ст.ст. 2, 6 КАС України пов'язують надання судового захисту, то необхідність і можливість примусового (судового) захисту відсутня, а в позові має бути відмовлено.

З огляду на зазначене адміністративний суд має з'ясувати, які реально права позивача порушені і які конкретно несприятливі наслідки спричинило для нього це порушення, а також те, чи є метою



пред'явлення позову захист (відновлення) прав і законних інтересів позивача і чи можливо при обраному ним чи іншому способі захисту відновити (захистити) його права.

Такі випадки є підставою для відмови у позові за необґрунтованістю, тобто у випадку доведення факту порушення суб'єктивного права позивача, але не доведення його заінтересованості в реалізації цього права. Адже, ще Й.О. Покровський свого часу зазначав про випадки, коли уповноважена особа користується правом не для задоволення яких-небудь своїх інтересів, а з виключною метою завдати іншому шкоду, називаючи такі дії зловживанням права<sup>4</sup>. Таким чином, бажання позивача задовольнити свої позовні вимоги, але не пов'язане з його реальним прагненням відновити (захистити) своє суб'єктивне право, не повинно знаходити підтримку суду, оскільки не має під собою законних підстав і суперечить завданням адміністративного судочинства<sup>5</sup>. В цих справах також доцільно застосування процедури скороченого провадження.

1. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Вишого адміністративного суду України. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz\\_2014/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz_2014/). 2. Балюк М. І. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарі, рекомендації, пропозиції. Серія «Судова практика» / М. І. Балюк, Д. Д. Луспенік. – Х. : Харків юридичний, 2008. – С. 236-237, 358 3. Постанова Вишого адміністративного суду України від 13.03.2013 у справі № К/9991/8341/11 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30001988>. 4. Покровський Й. А. Основные проблемы гражданского права / И. А. Покровский. – М. : Статут, 2003. – С. 114-115. 5. Короєд С. О. Характеристика підстав відмови в позові / С. О. Короєд // Судова апеляція. – 2011. – № 2 (23). – С. 87.

**Koroed S.A.** Legal interest of the applicant as a procedural filter against unreasonable procedural requirements in the administrative proceedings, and the premise of the application of reduced proceedings for theirs consideration.

Court practice establishing that a significant portion of the claims, that are refused to meet, based on the plaintiffs' lack of legal (substantive) interest and lack the right for the protection for which they applied to the administrative court. Despite evidence of such circumstances, the courts have to formally consider such claims essentially refusing to meet them, spending time and resources, which certainly affects the efficiency and quality of consideration of other cases. It is therefore inappropriate to use on such obviously illegal claims

the general procedure of action proceedings in the court, with all its stages, in this regard, in article, we consider the possibility of applying the legal interest of the applicant, as a premise for the right to appeal to the administrative court, as a procedural filter and procedural criteria of differentiation of court proceedings in administrative proceedings for the application of the reduced claim review of proceedings without legal (substantive) interest plaintiff.

A systematic analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine has allowed us to find out that the right to judicial protection exclusively associated with violation of the applicant's subjective rights in public law relations, that the plaintiff has the right to appeal to an administrative court only in case if he/she considers that a decision, act or omission of the defendant (the subject of authority) violated his/her rights, freedoms or interests in the field of public relations. Thus, the basis for appealing to court with a claim is a subjective idea, personal conviction of violating of rights or freedoms, but an obligatory condition of implementation of such protection by the court is an objective existence of adequate violations of rights or legitimate interest at the time of appeal to the administrative court.

On the basis of analysis of the most common cases of judicial practice we found that appealing to the administrative court with administrative claim, in many cases plaintiffs, actually raise the question of the illegality of the actions or decisions of the defendant – the subject of authority in a relationship with a third party and on which the disputed decision of the defendant was applied or actions (inaction) were committed by him. In fact in such cases, disputed decisions and actions of the defendant – subject of authority, acting on such relationship, create legal consequences exclusively for a separate third party's as a party of administrative and legal proceedings, and therefore disputed decisions and actions of the defendant – subject of authority cannot cause violations of the rights and legitimate interests of the plaintiff (inappropriate plaintiff) in public law sphere. That is, in fact, it is about making a claim to protect the rights of a third party, to which the complainant has rights. Therefore, in such situations with similar claims appeals to the administrative court not the person that owns the right (improper plaintiff).

Also it is found in many cases of an appeal to administrative courts with the administrative claim on appeal against decisions and actions of the defendant – subject of authority by an individual – employee of organization in respect of which the defendant committed disputed act or adopted the disputed decision. In such cases, it is clear that the plaintiff appeals to the administrative court in the interests of legal entities – independent party of legal relations, on which is not authorized by law and has no right on protection of the rights which does not own.

In all the above cases, disputed by the plaintiff decisions and actions of the defendant – subject of authority of his rights and interests as an individual in the field of public law relationships do not apply because the legal basis for judicial review of the disputed decisions or actions of the defendant in terms of their illegality (illegality) at the appeal of inappropriate, legally not interested plaintiff are absent.

These claims, which are caused by the lack of legal (substantive) interest of plaintiff and his inadequacy, should be the criteria for the use of «procedural filter» from getting to

court review in a general order of such obviously illegal claims. In this case, legal (substantive) interest should be criteria of differentiation of court proceedings in administrative proceedings through the extraction of such cases from the general procedure for their consideration and subjecting them to the procedures for reduced proceedings under the rules of art. 183-2 of CAP Ukraine.

**Key words:** administrative proceedings, applicant, legal interest, unreasonable demands, procedural filter, reduced proceedings.

УДК 338.48

Чан Тхуй Ван

## ТУРИСТИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ ВЬЕТНАМА И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ИМИ

*Исходя из положений Конституции 2013 года, Закона «О туризме» 2005 года рассмотрены вопросы правового регулирования использования туристических ресурсов Вьетнама, состоящих из географического положения, рельефа, населения, событий и культурного наследия. Особое внимание уделено вопросам охраны культурного наследия в соответствии с Законом «О культурном наследии» 2001 года.*

**Ключевые слова:** туристические ресурсы, природные ресурсы, управление туристическими ресурсами, культурное наследие, охрана окружающей среды.

**Чан Тхуй Ван.** Туристичні ресурси В'єтнаму та правові засади управління ними

*Виходячи з положень Конституції 2013 року, Закону «Про туризм» 2005 року, розглянуто питання правового регулювання використання туристичних ресурсів В'єтнаму, які складаються з географічного розташування, рельєфу, населення, подій та культурної спадщини. Особлива увага приділена питанням охорони культурної спадщини у відповідності з Законом «Про культурну спадщину» 2001 року.*

**Ключові слова:** туристичні ресурси, природні ресурси, управління туристичними ресурсами, культурна спадщина, охорона навколишнього середовища.