

5.2 ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.3.42>

Марченко Олеся Денисівна,

аспірант кафедри кафедри європейського та міжнародного права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
ORCID ID: 0000-0001-5670-8401

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF SUBJECTS OF POWER IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

Метою статті є розкриття особливості правового регулювання суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві.

Виокремлено особливості правового регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. Констатовано, що вирішальною ознакою суб'єкта владних повноважень правовідносин, рішення, дії чи бездіяльність якого можуть бути оскаржені в адміністративному суді, є категорія «владні управлінські функції». Позиція орієнтування саме на «управлінські функції» є неважливою з певних причин.

Крім того, аналізуючи норми КАС України (ст. ст. 12, 19), можемо стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, виникнення яких ніяк не пов'язане зі здійсненням суб'єкта владних повноважень управлінських функцій. У такий спосіб спостерігаємо колізійність норм КАС України: з одного боку, до юрисдикції адміністративних судів віднесені лише ті спори за участю суб'єктів владних повноважень, що пов'язані зі здійсненням останніми управлінських функцій, а з іншого – спори, що породжуються неуправлінськими відносинами з участю суб'єктів владних повноважень.

Зроблено висновок, що в адміністративному суді мають захищатися права, свободи й інтереси приватних осіб (фізичних і юридичних) у сфері публічно-правових відносин від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у адміністративному судочинстві. Тому категорію «управлінські функції», яка є ключовою для визначення правовідносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, у законодавстві України про адміністративне судочинство доречніше замінити на «виконавчо-розпорядча діяльність та інші державновладні (публічні) повноваження».

Акцентовано увагу, що суб'єктом владних повноважень у сфері адміністративного судочинства є особа, яку чинним законодавством наділено відповідними процесуальними правами й обов'язками (адміністративно-процесуальним статусом суб'єкта владних повноважень) і щодо участі в розгляді індивідуально-конкретної справи в адміністративному суді, яка здійснює процесуальні дії, що спрямовані на досягнення мети судового процесу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, методика розмежування, правова норма, правове регулювання, суб'єкт владних повноважень.

The purpose of the article is to reveal the peculiarities of the legal regulation of the subjects of power in administrative proceedings.

The peculiarities of the legal regulation of the activity of the subjects of power in administrative proceedings are highlighted. It is stated that the decisive feature of the subject of power of legal relations, decisions, actions or omissions of which can be appealed in the administrative court, is the category of "power management functions". The position of focusing on "management functions" is unbalanced for some reason.

In addition, analyzing the rules of the CAS of Ukraine (Articles 12, 19), we can say that the jurisdiction of administrative courts extends to legal relations, the emergence of which is not related to the exercise of the subject of power management functions. In this way we observe the conflict of norms of the CAS of Ukraine: on the one hand, the jurisdiction of administrative courts includes only those disputes involving subjects of power that are related to the implementation of the last management functions, and on the other – disputes arising from non-administrative relations with the participation of subjects of power.

It is concluded that the administrative court should protect the rights, freedoms and interests of individuals (individuals and legal entities) in the field of public relations from any decisions, actions or inaction of the subjects of power in administrative proceedings. Therefore, the category of "managerial functions", which is key to determining the legal relationship to which the jurisdiction of administrative courts, in the legislation of Ukraine on administrative proceedings is more appropriate to replace with "executive and administrative activities and other government (public) powers".

Emphasis is placed on the fact that the subject of power in the field of administrative justice is a person who is endowed by current legislation with relevant procedural rights and responsibilities (administrative-procedural status of the subject of power) and to participate in individual cases in administrative court, which carries out procedural actions aimed at achieving the purpose of the trial.

Key words: *administrative proceedings, method of differentiation, legal norm, legal regulation, subject of power.*

Постановка проблеми. Для дослідження правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, вагоме значення має з'ясування сутності публічно-правового спору, з приводу вирішення якого й складаються досліджувані правовідносини; визначення змісту структурних елементів правовідносин у сфері адміністративного судочинства: суб'єкта владних повноважень (учасника), об'єкта (те, на що спрямовані відносини) та змісту (дії суб'єктів, що зумовлюються їхніми правами й обов'язками) правовідносин.

Метою статті є розкриття особливостей правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства.

Стан дослідження. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення й розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких учених, як В. Авер'янов, Н. Армаш, Д. Безубов, Бевзенко, Ю. Битяк, А. Боннеер, Л. Бринцева, Головатий, І. Голосніченко, Т. Гуржій, А. Єлістратов, І. Коліушко, А. Колодій, Т. Коломоєць, А. Комзюк, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Е. Демський, О. Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Н. Писаренко, А. Руденко, Н. Саліщева, А. Селіванов, М. Смокович, Ю. Старілов, В. Стефанюк, В. Сьоміна, О. Тищенко, Н. Хаманева, О. Харитоновна, Д. Чечот та інші.

Виклад основного матеріалу. Суб'єкта владних повноваженьми правовідносин у сфері адміністративного судочинства (або учасниками судового адміністративного процесу) є особи, які наділені й реалізують законодавчо (нормативно) закріплені права та обов'язки в ході здійснення адміністративного судочинства шляхом участі в таких правовідносинах.

Варто розмежувати схожі, але не тотожні поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» й «суб'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства». Суб'єкт адміністративного судочинства – це потенційний учасник судового адміністративного процесу, тобто особа, яка має можливість стати суб'єктом владних повноважень правовідносин, що виникнуть при здійсненні адміністративного судочинства. Суб'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства – це особа, яка без-посередньо реалізує права та обов'язки передбачені Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС) України.

Ознакою суб'єктів адміністративного судочинства є адміністративно-судова процесуальна право- та дієздатність, що може бути охарактеризована за допомогою більш широкої категорії – «правосуб'єктність», яка й надає їм можливість брати участь у судовому адміністративному процесі.

Адміністративно-судова правоздатність – це здатність особи мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, можливість бути суб'єктом владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства [1].

Адміністративно-судова дієздатність – це можливість особи власними діями реалізовувати передбачені КАС України права та виконувати обов'язки як учасник судового адміністративного процесу. На дієздатність фізичних осіб впливає вік (за загальним правилом виникає з 18 років) і здоров'я (особа може бути визнана недієздатною чи обмежено-дієздатною) [1].

С. Махіна, І. Погребний виокремлюють дві групи суб'єктів адміністративного процесу як форми правосуддя. До першої групи належать суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чий інтереси й суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами [2]. До другої групи вчені відносять лідируючі суб'єкти, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного й обґрунтованого рішення у справі, яка розглядається [2]. Це – суд, прокурор та інші посадові особи [3, с. 53; 4, с. 91].

Відповідно до норм чинного законодавства України про адміністративне судочинства [5], учасниками адміністративного процесу є (глава 4 КАС України): 1. Особи, які беруть участь у справі (ст. 46 КАС України), – сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб. 2. Особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу (ст. ст. 61, 62, 69, 69 КАС України), – секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, помічник судді, експерт з питань права. Отже, аналізуючи норми КАС України, можна констатувати той факт, що законодавець не відносить адміністративний суд до суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства.

Слушними є позиції тих представників науки адміністративного права [6, с. 120], які всіх суб'єктів у сфері адміністративного судочинства об'єднують у три основні групи, виокремлюючи

з-поміж них суб'єкта владних повноважень, що здійснює адміністративне правосуддя, – адміністративний суд.

Ураховуючи вищевикладене, доречно класифікувати суб'єктів (учасників) правовідносин у сфері адміністративного судочинства за такими критеріями:

– залежно від мети участі в судовому адміністративному процесі (наявності процесуальної та/або матеріальної зацікавленості в результатах судової процедури):

1. Суб'єкти, які здійснюють адміністративне правосуддя: місцеві (окружні) адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди.

Суд заінтересований у належному перебігу судового процесу, урегулюванні інтересів сторін конфлікту, установленні об'єктивної істини у справі.

2. Суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах судової процедури (ст. 61 КАС України: особи, які беруть участь у справі). До них належать:

а) суб'єкти, що стають учасниками правовідносин у сфері адміністративного судочинства, з метою захисту власних прав, свобод та інтересів. Вони мають безпосередню юридичну зацікавленість щодо предмета спору. Отже, для них завжди характерна наявність і матеріальної заінтересованості в предметі публічно-правового спору, і процесуальної заінтересованості в результатах розгляду справи – це сторони та треті особи. Такі учасники своїми діями активно впливають на перебіг процесу, сприяючи його виникненню, руху чи припиненню;

б) суб'єкти, що стають учасниками правовідносин у сфері адміністративного судочинства з метою захисту прав, свобод та інтересів інших осіб. Для них характерна наявність процесуальної заінтересованості в результатах розгляду справи, вони діють від імені осіб на захист прав та інтересів яких подано позов, це представники сторін і третіх осіб, органи й особи, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб у суді;

в) особливі суб'єкти: експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст – ці суб'єкти здійснюють акцесорну діяльність під час розгляду адміністративної справи, вони не наділені повноваженнями щодо прийняття рішень, але впливають на хід процесу через здійснення своєї професійної діяльності.

3. Суб'єкти, які сприяють здійсненню правосуддя (ст. 61 КАС України: особи, які є іншими учасниками адміністративного процесу), – секретар судового засідання, помічник судді, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Ці учасники правовідносин не здійснюють правосуддя, не мають ані матеріальної зацікавленості в предметі публічно-правового спору, ані процесуальної заінтересованості в результатах вирішення спору на їхню користь. Вони виконують процесуальні дії допоміжного характеру, що сприяє здійсненню правосуддя адміністративним судом. Отже, у процесі реалізації своїх повноважень вони зацікавлені в належному перебігу судового процесу та встановленні об'єктивної істини у справі.

Норми КАС України (ч. 1 ст. 2; п.п. 1, 7 ч. 1 ст. 3; п. 3) до суб'єктів владних повноважень відносять орган державної влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

З огляду на зміст вищевикладених статей КАС України, вирішальною ознакою суб'єкта владних повноважень правовідносин, рішення, дії чи бездіяльність якого можуть бути оскаржені в адміністративному суді, є категорія «владні управлінські функції». Позиція орієнтування саме на «управлінські функції» є невід'язною з певних причин.

Згідно з п. 2. ст. 4 КАС України, до юрисдикції адміністративного суду належать публічно-правові спори з приводу оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності (а не лише управлінських) суб'єкта владних повноважень владних повноважень.

Крім того, аналізуючи норми КАС України (ст. ст. 12, 19), можемо стверджувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, виникнення яких ніяк не пов'язане зі здійсненням суб'єкта владних повноважень управлінських функцій [8, с. 67].

У такий спосіб спостерігаємо колізійність норм КАС України: з одного боку, до юрисдикції адміністративних судів віднесені лише ті спори за участю суб'єктів владних повноважень, що пов'язані зі здійсненням останніми управлінських функцій, а з іншого – спори, що породжуються неуправлінськими відносинами з участю суб'єктів владних повноважень.

Обґрунтованим є висновок, що в адміністративному суді мають захищатися права, свободи й інтереси приватних осіб (фізичних і юридичних) у сфері публічно-правових відносин від будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Тому категорію «управлінські функції», що є ключовою для визначення правовідносин, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, у законодавстві України про адміністративне судочинство доречніше замінити

на «виконавчо-розпорядча діяльність та інші державновладні (публічні) повноваження» [8, с. 69].

Так, Пленум ВАСУ в Постанові від 20.05.2013 № 8 роз'яснює: «Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань» [7, с. 105]. Так як юридичною якістю, що характеризує суб'єкта владних повноважень правовідносин, рішення, дії чи бездіяльність якого можуть бути оскаржені в адміністративному суді, є наявність у нього «владних повноважень», варто визначити, які особи (органи влади й органи місцевого самоврядування, за КАС України) наділені правовим статусом суб'єкта владних повноважень владних повноважень.

Суб'єкт владних повноважень, що є учасником правовідносин у сфері адміністративного судочинства, обов'язково має бути наділений певним обсягом владно-публічних (управлінських, за КАС України) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством. Ці повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю сприяти здійсненню прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, практично виконувати завдання й функції держави, положення законодавчих актів України [8]. Реалізація владно-публічних повноважень відбувається в суспільних відносинах, участь у яких бере значне коло суб'єктів права та які за своїм змістом є спірними [8].

Аналіз сучасної юридичної літератури, норм законодавства, що регулює діяльність системи органів державної влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів владно-публічних повноважень, дає змогу зробити висновок, що такими суб'єктами владних повноважень, на думку вчених у сфері адміністративного права, варто вважати:

- 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 центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»);

- орган законодавчої влади – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України);

- Президента України, Адміністрацію Президента України (ст. 102, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України);

- органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. ст. 124 і 147 Конституції України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»);

- прокуратуру України (ст. 131-1 Конституції України, Закон України «Про прокуратуру»);

- інші державні органи – Рахункову палату (ст. 98 Конституції України, Закон України «Про Рахункову палату»), Національний банк України (ст. 99 Конституції України, Закон України «Про Національний банк України»), Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції України, Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України»), Вищу раду правосуддя (ст. 131 Конституції України, Закон України «Про Вищу раду юстиції»);

- органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 136 Конституції України, Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про Автономну Республіку Крим»); Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»);

- органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- посадову чи службову особу зазначених вище органів;

- інші суб'єкти при здійсненні ними владних або владних управлінських функцій, наприклад, постійно діючу міжвідомчу комісію, ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку й державного кордону (ст. 140 Конституції України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону») [8, с. 68].

Відповідно до визначення, наявного в ст. 4 КАС України, такі суб'єкти, як Президент України (його адміністрація та представництво), прокурор, Національний банк і деякі інші, не є органами державної влади, хоча, безперечно, такі суб'єкти наділені публічно-владними повноваженнями, можливість оскарження дій з реалізації цих повноважень має забезпечуватися в порядку адміністративного судочинства.

Зокрема, ст.ст. 17, 19, 48 КАС України наділяють адміністративною правосуб'єктністю не лише органи державної влади, а й інші державні органи та Президента, така позиція є більш виваженою [8, с. 68].

У зв'язку з цим сформульоване в законодавстві України про адміністративне судочинство поняття «суб'єкт владних повноважень» є неточним, що

обмежує судовий захист публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. Доречнішим є таке визначення, відповідно, зміна п. 7 ст. 4 КАС України: суб'єкт владних повноважень – уповноважений державою суб'єкт (орган, установа, організація, посадова чи службова особа), який на підставі і згідно з чинним законодавством наділений обсягом публічно-владних повноважень [8, с. 69].

Частина 1 ст. 2 КАС України, відповідно, може бути викладена в такій редакції: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними публічно-владної діяльності на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ».

Таке визначення дасть змогу віднести прокурора до суб'єкта владних повноважень владних повноважень, а отже, дасть можливість оскаржувати його діяльність в адміністративному суді, що сьогодні (за чинним визначенням) ускладнено, адже прокуратура не є органом державної влади (ст. 6 Конституції України), а прокурор не виконує владних управлінських функцій. Проте відносини прокурора з фізичними особами є публічно-правовими, у яких прокурор реалізує свої владні повноваження, що виявляються в можливості впливати на поведінку й діяльність людей, інших суб'єктів, підкоряти їх своїй волі (ч. 2 ст. 9 Закону України «Про прокуратуру») [8, с. 70].

Висновки. Отже, юрисдикція адміністративних судів має поширюватися на спірні правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням прокурором його діяльності. Вступ та участь у судовому процесі суб'єктів владних повноважень

відбувається у зв'язку зі здійснення цими суб'єкта владних повноважень покладених на них чинним законодавством завдань і функцій. Отже, відповідно до приписів чинного законодавства, така участь є їх безумовним обов'язком. Юридична зацікавленість суб'єктів владних повноважень у предметі публічно-правового спору ґрунтується на закріпленій законодавчо необхідності виконання загальнозначущих обов'язків і полягає в захисті публічних загальнодержавних інтересів, які вони представляють в адміністративному суді, а також у захисті порядку реалізованих ними публічно-владних повноважень. Процесуальна зацікавленість суб'єктів владних повноважень у результатах розгляду справи полягає в ухваленні адміністративним судом такого рішення, яке б забезпечувало захист публічних інтересів.

Варто зазначити, що залежно від адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства (зміст якого може бути різним і залежить від таких чинників, як стадія адміністративного процесу та судова інстанція, у якій розглядається спір), розрізняють такі права й обов'язки (повноваження [6, с. 142]) учасників судового адміністративного процесу (адміністративної справи).

Отже, суб'єктом владних повноважень правовідносин у сфері адміністративного судочинства є особа, яку чинним законодавством наділено відповідними процесуальними правами й обов'язками (адміністративно-процесуальним статусом суб'єкта владних повноважень правовідносин) щодо участі в розгляді індивідуально-конкретної справи в адміністративному суді, яка здійснює процесуальні дії, що спрямовані на досягнення мети судового процесу.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Савон Т.М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін та третіх осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2014. 19 с.
2. Алієв Р.В. Адміністративна діяльність кримінально-виконавчої інспекції щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2009. 214 с.
3. Махина С.Н. Адміністративний процес: проблеми теорії, перспективи правового регулювання. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. С. 430.
4. Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харьковский юридический институт. Харьков, 1982. 182 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV ; редакція від 11.08.2013. *Сайт законодавства Верховної Ради України*. 2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Комзюк А.Г., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
7. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму ВАСУ від 20 травня 2013 року № 8. *Вісник ВАСУ*. 2013. № 2. С. 105–122.
8. Арестова Л. В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 3. Т. 1. С. 66–71.