

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Визначено правовий статус суб'єктів владних повноважень та їх особливості, ознаки відповідних суб'єктів та зміст. Зазначені підходи вчених до поділу суб'єктів владних повноважень на групи та запропонована авторська класифікація залежно від мети участі в судовому адміністративному процесі (наявності процесуальної та/або матеріальної зацікавленості в результатах судової процедури).

Визначено коло суб'єктів владних повноважень відповідно до національного законодавства. Встановлені розбіжності та неточності в визначенні поняття «суб'єкта владних повноважень» у законодавстві.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, адміністративний суд, повноваження.

Kuibida Andrii. Features of the legal status of subjects of power in administrative proceedings

The article defines the legal status of subjects of power and their peculiarity, signs of relevant subjects and content. These approaches of scientists to the division of subjects of power into groups and proposed their own classification depending on the purpose of participation in the judicial administrative process (the presence of procedural and/or material interest in the results of the judicial procedure).

The circle of subjects of power in accordance with national legislation is determined. Discrepancies and inaccuracies in the definition of the concept of «subject of power» in the legislation have been established.

Key words: subject of authority, administrative proceedings, administrative court, powers.

Постановка проблеми. Головним призначенням судової влади є здійснення правосуддя, особливість якого – у високій етиці, соціальній справедливості як основі консолідації суспільства, у верхо-

венстві права, правової визначеності, стабільності, захищеності прав кожного і правового порядку. Загалом інституту судового захисту належить особлива роль. Необхідно підкреслити, що адміністративне судочинство, яке є наймолодшою складовою судової системи, виділяється серед усіх видів судового процесу найбільш значущими функціональними правовими і процесуальними відносинами щодо вирішення спорів у публічно-правовій сфері.

Саме тому певна кількість теоретичних і практичних аспектів функціонування адміністративної юстиції потребує глибокого аналітичного осмислення та системного узагальнення, одним з яких є характеристика суб'єктів владних повноважень у правовідносинах адміністративного судочинства.

Метою статті – визначення особливостей правового статусу суб'єкта владних повноважень.

Стан дослідження теми. Аналіз та дослідження даної теми дали змогу дійти висновку, що частково дане питання досліджували Л.В. Арестова, Ю.М. Ільницька, М.Д. Петришина.

Виклад основного матеріалу. У загальнотеоретичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає як юридична абстракція, що визначає правове положення особи у відносинах з приводу захисту її прав, свобод та інтересів засобами адміністративного судочинства.

У конкретно-юридичному значенні суб'єкт адміністративного судочинства постає індивідуалізованою особою – носієм прав та обов'язків в адміністративних процесуальних відносинах з приводу відправлення правосуддя адміністративними судами.

Категорія «суб'єкт адміністративного судочинства» охоплює дві складові – правову здатність набуття статусу та адміністративну правосуб'єктність, якою конкретизовано правовий статус суб'єкта. Категорія «суб'єкт» є ширшою за змістом, ніж категорія «учасник» в адміністративному судочинстві.

Застосування широкого підходу до категорії «суб'єкт адміністративного судочинства» дає підставу зазначити, що таким суб'єктом можна визначити будь-яку фізичну чи юридичну особу. Водночас для того, щоб така особа реалізувала конституційне право звернення до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод, законних інтересів, вона повинна мати

правові можливості, які відтворюються через адміністративну процесуальну правоздатність

Суб'єктами владних повноважень 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. Як зазначає Л. В. Арестова, варто розмежовувати схожі, але не тотожні поняття «суб'єкт адміністративного судочинства» й «суб'єкт правовідносин у сфері адміністративного судочинства». [1, с. 66].

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 безпосередньо реалізує права та обов'язки, передбачені Кодексом адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1, с. 66].

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 дає 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. [2]

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) [2].

І.М. Погрібний виокремлює дві групи суб'єктів адміністративного процесу як форми правосуддя. До першої групи належать суб'єкти, безпосередньо зацікавлені в результатах юридичного процесу, чії інтереси й суб'єктивні права підлягають захисту всіма процесуальними способами та прийомами [3].

До другої групи вчені відносять суб'єктів, які виконують свої функції в чужому інтересі, з метою законного й обґрунтованого рішення у справі, яка розглядається. Це – суд, прокурор та інші посадові особи.

Відповідно до законодавства України про адміністративне судочинство 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 право-відносин у сфері адміністративного судочинства.

Слушними є позиції тих представників науки адміністративного права, 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 [3].

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):

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

Суд зацікавлений у належному перебігу судового процесу, врегулюванні інтересів сторін конфлікту, встановленні 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 [4].

Ці учасники правовідносин не здійснюють правосуддя, не мають ані матеріальної зацікавленості в предметі публічно-правового спору, ані процесуальної зацікавленості 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.) [4]:

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 невиваженою 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. Крім того, аналізуючи норми КАС України (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.

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. 113, 118 Конституції України, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації»); орган законодавчої влади – Верховну Раду 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. 124 і 147 Конституції України, закони України «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів»); прокуратуру України (ст. 131¹ 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; інших суб'єктів 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»).

Відповідно до визначення 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. 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.

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 із законодавством наділений обсягом публічно-владних повноважень.

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»). Заслужовує на увагу також підхід Ю.М. Ільницької, яка пропонує розглядати поняття «суб'єкт владних повноважень» крізь призму таких трьох складових: суб'єкт, влада, повноваження. Авторка пропонує визначати його як орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснює владні, управлінські функції на основі законодавства, в рамках своїх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [5, с. 329-330]. При цьому «влада – право і можливість розпоряджатися чимось і кимось, підкорюючи своїй волі. Вона існує скрізь, де є стійке об'єднання людей: у сім'ї, виробничих колективах, різноманітних організаціях і установах, в усій державі» [6, с. 121]; повноваження – це система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з

метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [5, с. 329].

Висновки. Визначення правового статусу суб'єктів владних повноважень як і визначення поняття «владних повноважень» є надзвичайно важливим в контексті розуміння ст. 2 КАС України. А тому можемо сказати, що доцільніше частину 1 ст. 2 КАС України викласти 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».

1. Арестова Л.В. Особливості правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері адміністративного судочинства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. №3. Т. 1. С. 58. 2. Савон Т.М. Особливості провадження в адміністративному судочинстві України за відсутності сторін та третіх осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. н. / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2014. 19 с. 3. Погребной И.М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе: дисс... канд. юрид. н. / Харьковский юридический институт. Харьков, 1982. 182 с. 4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV; редакція від 11.08.2013. Сайт законодавства Верховної Ради України. 2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. 5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: В 2-х т. Вид. 2-е. змін, та доп. / за заг. ред. В.К. Матвійчука. Т. 1. Київ: Алерта, КНТ, 2008. 787 с. 6. Сопілко І.М. Правові підстави для отримання органами державної влади України інформації. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 1. С. 135-143.

References

1. Arestova L.V. Osoblyvosti pravovoho statusu sub'yektiv pravovidnosyn u sferi administratyvnoho sudochynstva. *Pivdenoukrayins'kyi pravnychyi chasopys*. 2021. № 3 Т. 1, S. 58. 2. Savon T.M. Osoblyvosti provadzhennya v administratyvnomu sudochynstvi Ukrayiny za vidsutnosti storin ta tretikh osib: avtoref. dys... kand. yuryd. n. / Mizhrehion. akad. za kadramy. Kyiv, 2014. 19 s. 3. Pogrebnoy I.M. Obshcheteoreticheskiye problemy proizvodstv v yuridicheskom protsesse : diss. ... kand. yurid. n. / Khar'kovskiy yuridicheskyy institut. Khar'kov, 1982. 182 s. 4. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 06.07.2005 № 2747-IV; redaktsiya vid 11.08.2013. Sayt zakonodavstva Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 2013. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. 5. Naukovo-praktychnyy

komentar do Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny: V 2-kh t. Vyd. 2-e. zmin, ta dop. / za zah. red. V.K. Matviychuka. T. 1. Kyiv: Alerta, KNT, 2008. 787 s. 6. Sopilko I.M. Legal grounds for obtaining information by the state authorities of Ukraine. *Journal of the Kyiv University of Law*. 2009. N. 1. S. 135-143.

Kuibida Andrii. Features of the legal status of subjects of power in administrative proceedings

The article defines the legal status of subjects of power and their peculiarity, signs of relevant subjects and content. These approaches of scientists to the division of subjects of power into groups and proposed their own classification depending on the purpose of participation in the judicial administrative process (the presence of procedural and/or material interest in the results of the judicial procedure).

The circle of subjects of power in accordance with national legislation is determined. Discrepancies and inaccuracies in the definition of the concept of «subject of power» in the legislation have been established.

The main purpose of the judiciary is the administration of justice, the power of which is in high ethics, social justice as the basis of the consolidation of society, in the rule of law, legal certainty, stability, protection of the rights of everyone and the legal order. In general, the institute of judicial protection has a special role. Instead, it should be emphasized that administrative justice, which is the youngest component of the judicial system, stands out among all types of litigation as the most significant functional legal and procedural relations for resolving disputes in the public legal sphere.

That is why a certain number of theoretical and practical aspects of the functioning of administrative justice require the deepest analytical understanding and scientific and systematic generalization, one of which is the characteristic of the subjects of power in the legal relations of administrative justice.

The feature of subjects of administrative proceedings is the administrative-judicial procedural legal and legal capacity, which can be characterized by a broader category – «legal personality,» which gives them the opportunity to participate in the judicial administrative process.

Administrative and judicial capacity is the ability of a person to have procedural rights and bear procedural duties, the ability to be the subject of power of legal relations in the field of administrative proceedings.

Administrative and judicial capacity is the ability of a person by his own actions to exercise the rights provided by the CAS of Ukraine and perform duties as a participant in the judicial administrative process. The legal capacity of individuals is affected by age (as a general rule arises from 18 years) and health (a person can be recognized as incapacitated or limited-capable).

Key words: subject of authority, administrative proceedings, administrative court, powers.