

*Боднар С. В.,
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного права та господарського права та процесу
Київського університету права Національної академії наук України*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДОВИХ ОСКАРЖЕНЬ, РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ, НЕ НАДІЛЕНИХ ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ

Анотація. В статті розглядаються оптимальні підходи до розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів судового процесу, не наділених владними повноваженнями.

Ключові слова: адміністративне право, рішення, дії, бездіяльність, судовий процес, владні повноваження, судова справа.

Постановка проблеми. Нормативні акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють правила регулювання відносин судового розгляду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

Питання недеlegation повноважень не врегульовані на законодавчому рівні, тому існує небезпека свавільного втручання суб'єктів, не наділених владними повноваженнями у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, що вимагає існування адміністративних процедур, які б слугували бар'єром для будь-яких проявів свавілля. Адміністративні процедури повинні стати предметом регулювання окремого законодавчого акта. Однак до прийняття відповідного закону суди потребують хоча б рамкових критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів не наділених владними повноваженнями. Такі критерії, стосовно суб'єктів владних повноважень, закріплені у частині третій статті 2 КАС [1]. Вони певною мірою відображають принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейських країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти наділені і не наділені владними повноваженнями повинні враховувати ці критерії – принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, ці критерії одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко не регулює порядок здійснення адміністративних проваджень стосовно суб'єктів, не наділених владними повноваженнями.

Також законодавче закріплення цих критеріїв-принципів не дає можливість фізичній чи юридичній особі чітко сформулювати уявлення про якість та природу належних рішень чи дій, які вона має право очікувати від суб'єкта невідладних повноважень.

Тому в процесі судового розгляду виникає проблема для вирішення чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів судового процесу, не наділених владними повноваженнями, оскаржені до адміністративного суду, та чи можуть бути подані аргументовані пропозиції до внесення змін до чинного адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безпосередньо судовий розгляд адміністративно-деліктних справ, пов'язаних з прийняттям рішень, діями і бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, розгляд при цьому публічних спорів в адміністративних судах в сучасних умовах стає предметом доктринальних досліджень, нормативної діяльності зорієнтованих

на пошук нових орієнтирів у вирішенні таких спорів. Масштабність, кардинальність, змістовність цих процесів суттєво ускладнює діяльність судів, пов'язану із застосуванням адміністративно-правових норм.

Те, що намагання привести у відповідність із вимірами пострадянської адміністративно-правової науки потреби сучасності, новітні суспільні відносини марні й безпідставні, а деякі постулати такої науки є подекуди хибними або ж штучно виолошеними. Таке положення підтверджується зокрема тим, що, на нашу думку, в Кодексі адміністративного судочинства України [1] не визначено в повну міру завдання адміністративного судочинства (ч. 1, ст. 2 КАС України) і поняття справи адміністративної юрисдикції (п. 1, ч. 1 ст. 3 КАС України) стосовно суб'єкта невідладних повноважень (ч. 1 п. 7 ст. 3 КАС України), адміністративного договору (ч. 1 п. 15 ст. 3 КАС України), не чітко сформульовано юрисдикцію адміністративних судів (ч. 1, 2 ст. 17 КАС України) з цього приводу.

Розробці зразків перспективної нормотворчості прийняття рішень з приводу дій і бездіяльності стосовно суб'єктів владних повноважень в адміністративному судовому процесі передують змістовні доктринальні дослідження, а також поява значної кількості наукових праць, зокрема: О. Кузьменка, О. Лимоценка, В. Компанова, В. Бевзенка, Р. Мельника, С. Ківалова, Е. Денисенка та інших.

Метою статті є узагальнення практики, наукового обґрунтування та виокремлення особливостей розгляду адміністративних судових справ оскарження рішень, дій і бездіяльності стосовно суб'єктів судового процесу не наділених владними повноваженнями.

Виклад основного матеріалу. Адміністративна юрисдикція, як складова частина виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, відіграє важливу роль у стабілізації управлінських відносин. Її правоохоронна функція полягає у застосуванні адміністративних стягнень до осіб не владних функцій, які завдали шкоди певній групі правовідносин, що склалися у сфері державного управління. Ця функція є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності. Тому характерна особливість адміністративної юрисдикції дістає вияв у реалізації зазначеної функції державними органами управління або від їхнього імені іншими органами. На відміну від правосуддя, реалізація адміністративної юрисдикції здійснюється багатьма органами, що забезпечує оперативність юрисдикційного захисту суспільних відносин, які виникають у різноманітних галузях державного управління. Водночас розгляди справи про адміністративні правопорушення мають право не всі органи державного управління, а лише ті, які згідно з законодавством наділені юрисдикційними повноваженнями.

Отже, при з'ясуванні чи можуть бути ті чи інші рішення, дії чи бездіяльність оскарження до адміністративного суду, необхідно визначити чи прийняті (вчинені) вони при здійсненні владних управлінських функцій. Проблемним є питання про

оскарження бездіяльності суду (наприклад, неприйняття ніякого рішення за зверненням) або зволікання із судовим розглядом, адже здійснення судочинства не можна назвати владною функцією.

Існує при цьому особливість при розгляді позовних заяв фізичних осіб адміністративними судами щодо суб'єктів владних повноважень [2]. У п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України перелік суб'єктів владних повноважень обмежений, оскільки не містить у собі інших суб'єктів, уповноважених здійснювати публічні повноваження (наприклад, політичні партії, громадські об'єднання, засоби масової інформації).

Дослідження рішень адміністративних судів по спорах фізичних і юридичних осіб із суб'єктами невідних повноважень щодо оскарження їх рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності свідчать, що у цій категорії справ з'ясування присутності у спорі органу державної влади чи органу місцевого самоврядування не є достатнім для висновку про те, що справа є публічною. До перевірки критеріїв підвідомчості потрібно підходити комплексно і неодмінно з'ясувати, яку роль у правовідносинах відігравав той чи інший орган державної влади чи іншого органу, чи діяв він на виконання владних управлінських функцій, чи був рівноправним суб'єктом цивільного (господарського) права, а також прослідкувати при прийнятті рішень існуючі зв'язки між адміністративним правом і процесуальними галузями права, такими, як цивільно-процесуальне та кримінально-процесуальне. При цьому, питання для звернення до адміністративного суду чи можуть бути розглянуті оскаржені рішення, дії, бездіяльність суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, українське законодавство поки що не передбачає спеціального механізму розгляду таких адміністративних справ. Під час доопрацювання Кодексу адміністративного судочинства України висловлювались пропозиції визначити [6]: особливості розгляду судових справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, не наділені владними повноваженнями, а також оскарження бездіяльності судів при розгляді таких справ. Такі пропозиції не знайшли текстуального втілення у прийнятому Кодексі.

Однак це, на наш погляд, не перешкоджає адміністративним судам відкривати провадження у таких справах і розглядати їх, виходячи з положень статей 8, 55 і 124 Конституції України, частини другої статті 4, статті 8 та пункту 1 частини першої статті 17 КАС. Тому переконали, що за правилами адміністративного судочинства можна оскаржувати рішення і дії суб'єктів не наділені владними повноваженнями, а також бездіяльність суду, що пов'язана з не вчиненням дій, визначених процесуальним законом, або порушенням розумних строків, а також дії суду, вчинені в ході здійснення судочинства, якими заподіяно шкоду честі, гідності та діловій репутації особи. І безумовно, до адміністративного суду можуть бути оскаржені рішення, дії чи бездіяльність судів, їхніх посадових та службових осіб, що не пов'язані із здійсненням судочинства.

Оскільки питання делегованих повноважень недостатньо врегульовані на законодавчому рівні, існує небезпека свавільного втручання суб'єктів владних повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб, що вимагає існування адміністративних процедур, які б слугували бар'єром для будь-яких проявів свавілля. Адміністративні процедури повинні стати предметом регулювання окремого законодавчого акта. Однак до прийняття відповідного закону суди потребують хоча б рамок критеріїв для оцінювання рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Такі критерії закріплені у частині третій статті 2 КАС [1]. Вони певною мірою відобража-

ють принципи адміністративної процедури, вироблені у практиці європейський країн, і важливі не лише для суду. Суб'єкти владних повноважень повинні враховувати ці критерії-принципи, знаючи, що адміністративний суд керуватиметься ними у разі оскарження відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Крім того, ці критерії-принципи одночасно є важливим орієнтиром при реалізації дискреційних повноважень владного суб'єкта, а також в умовах відсутності законодавства, яке чітко регулює порядок здійснення адміністративних проваджень.

Як свідчить узагальнення судової практики в адміністративних судах, непоодинокі випадки звернення до адміністративного суду оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів, які владними повноваженнями не наділені [3].

Наприклад, у листопаді 2006 року Мукачівське міське комунальне підприємство «Мукачівводоканал» звернулося з позовом до Мукачівської центральної районної лікарні, як суб'єкта, що не наділений владними повноваженнями, про визнання дій працівників лікарні неправомірними та скасування листка непрацездатності серії АА № 464732, виданого гр. Ш. з 17.09.2006 р. по 27.09.2006 рік.

Суб'єктами, які не наділені владними повноваженнями, є також засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхні посадові та службові особи, творчі працівники засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, кандидати, їхні довірені особи, партії (блок), місцеві організації партій (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу (ст. 174, 175 Кодексу адміністративного судочинства України).

Таким чином, одним із можливих учасників адміністративного судочинства, крім суб'єктів владних повноважень, законодавчо слід визнати й суб'єктів, які хоча такими повноваженнями й не наділені, проте виступають носіями публічних прав і обов'язків. Тому нагальним є також захист прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями [6].

Інколи суди на порушення статті 166 КАСУ направляють окремі ухвали для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону, суб'єктам права, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень.

Одна із таких ухвал була направлена до колегії адвокатів для вирішення питання про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності за недотримання адвокатської етики при розгляді справи у судовому засіданні (Справа № 2-а-29/06 Печерського районного суду Києва).

Судами при цьому не враховується, що окрема ухвала може бути адресована лише суб'єктам владних повноважень (стаття 166 КАСУ). Колегія адвокатів тут не може розглядатись як суб'єкт владних повноважень.

Слід звернути увагу ще на один аспект цього питання. Зі змісту статті 166 КАСУ випливає, що окрема ухвала може бути адресована суб'єкту владних повноважень незалежно від того, в якому процесуальному статусі він бере участь у справі – позивача, відповідача, третьої особи. Крім того, тлумачення статті 166 КАСУ дозволяє зробити припущення, що обов'язок вжиття відповідних заходів може бути покладено на суб'єкта владних повноважень, який не є учасником процесу. Наприклад, на підставі частини четвертої статті 9 КАСУ суд, розглядаючи позов щодо оскарження дій місцевого органу виконавчої влади, зобов'язаний відмовитись від застосування нормативного акту міністерства, якщо той не відповідає постанові уряду чи закону. Суд має право направити міністерству окрему ухвалу із

вимогою привести нормативний акт у відповідність до закону, хоча міністерство і не брало участі у справі.

Винесення окремої ухвали суб'єктам, що не мають владних повноважень, є втручанням у їхню діяльність. Предметом судового розгляду є владна управлінська діяльність та порушення, що виникають у ній. Природно, що суб'єктами таких порушень можуть виступати лише органи влади, їх посадові та службові особи.

Щодо порушників законодавства про адміністративне судочинство, у тому числі і адвокатів, суд може вжити заходи процесуального примусу, що передбачені розділом VI КАСУ. Так, до осіб, які порушують встановлені у суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства, суд може застосувати попередження, а у разі повторного вчинення цих дій – видалення із зали судового засідання (ст. 270 КАСУ).

Таким чином, виявивши процесуальне порушення з боку невідомої особи, яка бере участь у справі, суд може постановити окрему ухвалу органу, що здійснює контроль (нагляд) за діяльністю такої особи, у разі порушення адвокатом, який бере участь у справі, законодавства про адвокатуру суд може направити окрему ухвалу до відповідної кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури.

До учасників адміністративного процесу, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства, суд може застосувати попередження та видалення із зали судового засідання.

Структури юрисдикційної діяльності виконавчої влади не можуть бути в системі судової влади, адже суд оцінює факти лише з точки зору їх законності тоді, як характер державного управління вимагає під час розгляду спорів у сфері виконавчої влади оцінювати останні з точки зору не тільки відповідності, а й доцільності, а суд не може давати оцінку спірним фактам з точки зору їх доцільності.

Окремі суди всупереч частині другій статті 162 КАСУ відмовляють особи у задоволенні позову, який містить вимогу покласти на суб'єкта владних повноважень обов'язок прийняти рішення, вважаючи, що такий спосіб судового захисту не належить до повноважень адміністративного суду.

Серед ключових для розуміння сутності адміністративного судочинства є питання способів судового захисту. Одним із його аспектів є проблема повноважності адміністративного суду ухвалювати рішення в індивідуальних, адміністративних судових справах замість суб'єктів владних повноважень із вимогами визнати за позивачем певне право чи присудити йому певний об'єкт через відмову суб'єкта владних повноважень прийняти відповідне рішення в адміністративному порядку [5].

Переглядаючи рішення суб'єкта владних повноважень в індивідуальній адміністративній справі, суд зв'язаний встановити законом предметом доказування у такій справі. У судовому рішенні має бути дана оцінка правильності визначення відповідачем обсягу предмету доказування, дотримання ним правил дослідження обставин у справі. Якщо суб'єкт владних повноважень правильно визначив коло обставин, які підлягали встановленню, але зробив хибні висновки або порушив норми матеріального права, суд має скасувати оскаржений адміністративний акт і покласти на відповідача обов'язок прийняти рішення із урахуванням змісту права (свободи чи інтересу) позивача, яке було підтвержене судом. Можливий інший випадок: суб'єкт владних повноважень визнав обставини встановленими без достатніх на те доказів. У цьому разі суд має утриматись від збирання доказів, які могли бути зафіксовані лише суб'єктом владних повноважень (наприклад, проведення кваліфікаційно-

го іспиту). Природно, що у даному випадку суд має покласти на відповідача обов'язок заново належним чином розглянути справу позивача. Аналогічно має бути позиція суду при неправильному визначенні адміністративним органом кола обставин, які підлягали встановленню.

В окремих випадках закон надає суду право вирішувати питання замість суб'єкта владних повноважень – відповідача. Приклади є у виборчому законодавстві: рішення суду є підставою для включення виборця до списку виборців (стаття 45 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року).

Отож, обов'язкові до розгляду обставини, помилково не розглянуті відповідачем – суб'єктом владних повноважень, не можуть встановлюватися судом. Законом можуть бути передбачені винятки із цього правила. На суд законом інколи покладається обов'язок дослідити обставини, що не були предметом розгляду відповідачем, та прийняти замість нього рішення.

В судовій практиці часто трапляються випадки, коли [7]: деякі суди відмовляються визнавати наявність чи відсутність компетенції суб'єкта владних повноважень, мотивуючи своє рішення тим, що такий спосіб захисту права особи-позивача не належить до повноважень адміністративного суду; окремі закони передбачають повноваження суду змінювати спірні правовідносини, тобто, приймати правовий акт замість суб'єкта владних повноважень – відповідача; в окремих випадках суди відмовляють особи у задоволенні позову, посиляючись на відсутність у них повноважень покласти на місцеві ради обов'язок прийняти правовий акт певного змісту.

Висновки. Як видно з аналізу судової практики, адміністративні суди розглядають правовідносини нерівних суб'єктів. Тому в судовому процесі при розгляді таких справ судом необхідно врахувати такі характерні риси: закріплює юридичну нерівність суб'єктів правовідносин; правовідносини виникають у зв'язку з подіями одностороннього волевиявлення; необхідна нормативно-правова регламентація правовідносин; владний суб'єкт наділений правом вирішувати, а невідомий вправі оскаржувати такі рішення; переважно адміністративний порядок вирішення спорів з суб'єктами судового процесу, які не наділені владними повноваженнями.

Отже, доходимо до висновку, що в адміністративно-правовому регулюванні таких судових спорів застосовується не один із двох класичних методів, а своєрідний метод особливого характеру, в якому органічно переплетені елементи та ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

З огляду на універсальність методу правового регулювання адміністративних правовідносин перед суб'єктами правозастосування, не наділених владними повноваженнями, відкриваються широкі можливості застосування міжгалузевої аналогії закону з метою подолання прогалин у праві.

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та інші; за заг. ред. д. ю. н., проф. А. Т. Комзюка. – К.: Президент; Істина, 2012. – 823 с.
2. Пуданс-Шушлебін К. Правова сутність поняття суб'єкта владних повноважень за Кодексом адміністративного судочинства України / К. Пуданс-Шушлебін // Право України. – 2008. – №7. – С. 95-98.
3. Судова практика Вищого адміністративного суду України / Особливості окремих категорій адміністративних справ // Бюлетень – додаток до журналу Вісник Вищого адміністративного суду України. – №2. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 360 с.
4. Дудаш Т. Юридична природа рішень Європейського суду з прав людини (загальнотеоретичний аспект) / Т. Дудаш // Право України. – №2. – К.: ТОВ «Видавничий дім» ІнЮре, 2010. – С. 173-178.

5. Співак В. Реформа судової влади: проблеми теорії і практики / В. Співак // Вісник адміністративного суду України. – 2007. – №1. – С. 41-47.
6. Бевзенко В. Огляд адміністративно-процесуального законодавства України і практики його застосування / В. Бевзенко // Вісник адміністративного суду України. – 2007. – №1. – С. 24-31.
7. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми, практика / В. Г. Перепелюк. – К.: Конус – Ю, 2007. – 272с.

Боднар С. В. Особенности рассмотрения административных судебных обжалований, решений, действий или бездействия субъектов, не наделенных властными полномочиями

Аннотация. В статье рассматриваются оптимальные подходы к рассмотрению административных дел по обжало-

ванию решений, действий или бездействия субъектов судебного процесса, не наделенных властными полномочиями.

Ключевые слова: административное право, решения, действия, бездействие, судебный процесс, властные полномочия, судебное дело.

Bodnar S. Features judicial review of administrative appeals, decisions, actions or inaction is not endowed with the power

Summary. The article deals with the best approaches of administrative cases against decisions, actions or inaction litigation is not vested with powers.

Key words: administrative law, decision, action, inaction, litigation, powers, proceedings.