

ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Проаналізовано основні підходи до розуміння повноважень вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ.

Відповідно до предмета наукового аналізу охарактеризовано процесуальні повноваження Вищого адміністративного суду України як суду першої, апеляційної, касаційної інстанцій та сформульовано авторське визначення поняття його повноважень як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин.

Ключові слова: Вищий адміністративний суд, адміністративне судочинство, суб'єкти, правовідносини, повноваження.

Которобай С. В. Полномочия Высшего административного суда Украины как субъекта административно-процессуальных правоотношений.

Проанализированы основные подходы, касающиеся определения понятия полномочий высшего специализированного суда по рассмотрению административных дел.

В соответствии с предметом научного анализа охарактеризованы процессуальные полномочия Высшего административного суда Украины как суда первой, апелляционной, кассационной инстанций, а также сформулировано авторское определение понятия его полномочий как субъекта административно-процессуальных правоотношений.

Ключевые слова: Высший административный суд, административное судопроизводство, субъекты, правоотношения, полномочия.

Kotorobay S. V. Authority of the Higher Administrative Court of Ukraine as subject administratively judicial legal relations.

Basic approaches, touching the decision of concept of plenary powers of the higher specialized court on consideration of administrative businesses, are analyzed. In accordance with the article of scientific analysis judicial authority of the Higher administrative court of Ukraine as ships of first, appellate, appeal instances are described, and also the author decision of concept of his plenary powers as subject is formulated administrative judicial legal relations.

Keywords: Higher Administrative Court of Ukraine, administrative legal procedure, subjects, legal relations, authority.

Характеристика суб'єкта певного виду процесуальних правовідносин передбачає з'ясування його повноважень. Повноваження Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України) повинні відповідати вимогам його змагальної побудови, і є засобом реалізації функції. Наділення суду не властивими йому повноваженнями призводить до дисбалансу процесуальних інтересів, порушення рівноправності сторін перед судом і є неправомірним. З огляду на це дослідження повноважень вищого спеціалізованого суду з розгляду адміністративних справ є актуальним.

ВАС України, як і будь-який інший суб'єкт адміністративно-процесуальний правовідносин наділений адміністративною процесуальною правосуб'єктність. Як слушно зауважує О. В. Бачун, особливості реалізації такої ознаки адміністративного суду першої інстанції «обумовлені реалізацією правосуб'єктності сторонами та виконання судом процесуальних повноважень щодо відправлення правосуддя; а специфіка процесуальної правосуб'єктності адміністративних судів апеляційної та касаційної інстанцій визначена реалізацією з боку фізичних та юридичних осіб права оскарження судового рішення суду першої інстанції, забезпечення законності у публічно-правових відносинах та процесуальних повноважень адміністративного суду щодо здійснення апеляційного та касаційного проваджень» [1, с. 13]. Особливістю прояву правосуб'єктності адміністративних судів дослідниця І. І. Діткевич називає «юрисдикцію, процесуальні права, процесуальні обов'язки, підвідомчість і підсудність» [2, с. 9], об'єднує права і обов'язки суду під поняттям «компетенція», а також стверджує, що «правосуб'єктність суду має структурований характер і складається з предметних і функціональних повноважень» [2, с. 10]. Зважаючи на загальнотеоретичне розуміння правосуб'єктності, її змісту і призначення, зазначений підхід вважається слушним.

Як влучно зауважує О. В. Джабурія, «повноваження» поряд із «завданнями», «юрисдикцією» є основними категоріями, що дають можливість визначитися із правовим статусом адміністративного

суду [3, с. 15]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає повноваження як «право, надане кому-небудь для здійснення чогось; у множині – права, надані особі або підприємству органами влади» [4, с. 1000]. Юридична енциклопедія дає ширше тлумачення терміна «повноваження»: це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Термін «повноваження», зазначається далі в енциклопедії, близький своїм значенням до терміна «компетенція» [5, с. 290]. Поняття «компетенція» походить від латинських слів *competere*, що означає добиваюся, підходжу, відповідаю [6, с. 264] та *competentia*, що в одному із значень перекладається як «погодженість частин, розмірність, симетрія» [5, с. 328]. В окремих енциклопедичних словниках компетенція визначається як сукупність встановлених нормативними правовими актами прав і обов'язків (повноважень) організацій, органів, посадових осіб, а також осіб, здійснюючих управлінські функції в комерційних організаціях [7, с. 195].

Для характеристики повноважень ВАС України як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин ми використовуємо підхід за якого повноваження становлять зміст компетенції, яка в свою чергу є складовою правового статусу суду. Варто підкреслити, що у чисельних наукових дослідженнях загального поняття повноважень адміністративного суду сталим є їх поділ на предметні (визначають межі юрисдикції) і функціональні (визначають права і обов'язки в конкретному адміністративному провадженні) [2; 8; 9]. Так, з'ясовуючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність адміністративного суду касаційної інстанції І. І. Діткевич дійшла висновку, що предметними повноваження адміністративного суду касаційної інстанції є ті повноваження, які пов'язані з його компетенцією та об'єктом перегляду [2, с. 12]. А. О. Неугодніков виокремлює дві групи функціональних повноважень адміністративного суду: а) провадження в суді першої інстанції; б) перегляд судових рішень [10, с. 7].

На наш погляд, таке розуміння повноважень ВАС України носить обмежувальний характер, оскільки не повністю відображає процесуальні права та обов'язки суду як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин. А з огляду на тему нашого дослідження з'ясування змісту процесуальних повноваження ВАС України є пріоритетним. Як відмічається у наукових джерелах «офіційно визнані завдання функціонування адміністративних судів відіграють роль стратегічних орієнтирів для реалізації правосуб'єктності даних представників публічної влади у правовідносинах, які виникають з приводу розгляду та вирішення публічно-правових спорів і визначають характер та комплекс тих повноважень, які є необхідними для повноцінної участі у відповідних правовідносинах у якості суб'єкта, що забезпечує ведення адміністративного судового процесу. При цьому, такі повноваження можуть бути як однакової цільової спрямованості (наприклад, суто процесуальними) так і комплексними» [3; 8].

Власне адміністративний процес (його рух) забезпечується реалізацією прав та виконанням обов'язків суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин. Проте у законодавстві окремо не наведено перелік процесуальних прав і обов'язків адміністративного суду. Загалом у юридичній науковій літературі виділяються два підходи до розуміння поняття «суб'єкта владних повноважень» у адміністративному процесі. В основі першого підходу буквальне тлумачення положень п.7 ч.1 ст.3 КАС України, відповідно до якого основною ознакою суб'єкта владних повноважень є наявність владних управлінських функцій, зокрема тих які реалізуються в рамках діяльності держави чи місцевого самоврядування і безпосередньо не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя [1; 11]. Інший підхід ґрунтується на розумінні суб'єктів владних повноважень через призму визначальних рис поняття «владні повноваження» (як забезпеченої законом вимоги уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій щодо громадян та юридичних осіб) до яких відносять наступні: - здійснюються уповноваженими суб'єктами, представлені органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями, яким делеговано повноваження названих вище суб'єктів; – це веління (наказ, вимога, команда) другій стороні публічних правовідносин, яке, у більшості випадків має імперативний характер, тобто є обов'язковим до виконання. Ця обов'язковість забезпечена заходами примусу (відповідальності) в разі неналежної поведінки або дій другої сторони; – такі повноваження забезпечені законом, який є їх джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, пов'язують їх суб'єктів із правом; – мають потужне забезпечення – наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належать структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні [8].

Нам імпонує позиція М. Вільгушинського відповідно до якої владні повноваження реалізуються не лише у сфері управління, оскільки владними повноваженнями є будь-які дії (рішення), що приймаються (видаються) суб'єктами реалізації публічної влади, яка поділяється на владу українського народу, державну, політичну та самоврядну. Тобто владними повноваженнями є й ті, у межах яких відбувається прийняття законів та ухвалення судових рішень. Саме тому науковець виділяє вузьке та широке розуміння категорії «владні повноваження»: у вузькому розумінні владні повноваження є категорією, розробленою фактично лише для потреб практики здійснення адміністративного судочинства (владні повноваження є синонімом управлінських повноважень). Що ж до владних повноважень у широкому розумінні, то до їхнього кола долучені «управлінські повноваження» плюс повноваження, які реалізуються іншими суб'єктами публічної влади, в тому числі судами загальної юрисдикції [8.], адміністративно-процесуальний статус яких безпосередньо визначений виключно нормами КАС України [12]

Серед наукових досліджень правової природи обов'язків суду можна згадати роботу С. С. Лаптева (2014 р.), де автор, аналізуючи права і обов'язки судді адміністративного суду називає їх «службовими повноваженнями» та класифікує: обов'язки – за змістом, способом виконання, формою нормативного закріплення, спрямованістю; права – за змістом, сферою реалізації, призначенням, характером можливої поведінки, формою нормативного закріплення [13, с. 9]. Акцентуючи увагу на виключно службовому характері досліджуваних прав і обов'язків (дотримання правил суддівської етики, присяги, подання декларацій про майно, доходи тощо) автор не відображає їх процесуальний зміст, тому пропонувані критерії класифікації не адаптуються до процесуальних прав і обов'язків судді.

Для характеристики процесуальних обов'язків ВАС України важливим є врахування тієї обставини, що, визначаючи правовий статус суду у адміністративному судочинстві, більшість вчених вбачають його особливість у тому, що він одночасно є органом державної влади, який реалізує надані владою повноваження і здійснює правосуддя, та суб'єктом, на який покладено ви конання обов'язків перед сторонами та іншими учасниками адміністративного процесу [1; 10; 14]. Поділяючи ці погляди, зауважимо, що така особливість правового статусу адміністративного суду зумовлює різну правову природу передбачених законом обов'язків суду: одні з них покладаються на суд як на орган державної влади у зв'язку з необхідністю забезпечення розгляду та вирішення адміністративних справ; інші пов'язані з реалізацією процесуальних прав учасників адміністративного судочинства. У зв'язку з цим ми підтримуємо позицію, відповідно до якої у суду як органу влади немає обов'язків та прав, що реалізуються ним не в конкретних процесуальних відносинах [15], в яких він виступає обов'язковим суб'єктом. Зокрема, обов'язки суду, які визначені КАС України щодо забезпечення розгляду та вирішення адміністративної справи можуть бути виконані ним лише у рамках адміністративного судочинства. Необхідність їхнього виконання виникає у зв'язку з завданням суду здійснити розгляд та вирішення адміністративної справи. Таким чином, усі обов'язки суду, що передбачені КАС України необхідно розглядати як процесуальні.

ВАС України як суду першої інстанції підсудні справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Варто зауважити, що Законом України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо компетенції Верховного Суду України» від 14.03 2014 року відновлено існуючу до цього обмеженість права на судовий захист в частині перегляду рішень ВАС України, прийнятих за результатом розгляду справ щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Відповідно до чинної редакції статті 171-1 КАС України рішення ВАС України у такій категорії справ підлягають перегляду Верховним Судом України [16]. Інші рішення ВАС України, прийняті ним як судом першої інстанції є остаточними і перегляду не підлягають.

Як суд апеляційної інстанції ВАС України переглядає в апеляційному порядку судові рішення окружного адміністративного суду міста Києва, а також рішення Київського апеляційного адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; щодо уточнення списку виборців, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, інформаційних агентств, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації та інформаційних агентств, які порушують законодавство про вибори та референдум; щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб,

ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст.177 КАС України); рішення апеляційних адміністративних судів у справах про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, в особи-власника з мотивів суспільної необхідності (ст. 183-1 КАС України).

За даним судової статистики основу діяльності ВАС України складають повноваження по розгляду касаційних скарг. Так, у 2013 році за результатами касаційного перегляду 83 826 судових рішень апеляційних адміністративних судів ВАС України змінив (скасував) рішення у 9346 справах (23 %), розглянутих у касаційному порядку. Порівняно з 2012 роком цей показник збільшився на 3 % (9194 справи). У структурі судових рішень, якими скасовано рішення судів попередніх інстанцій, домінують рішення, якими справи направлені на новий розгляд. Кількість справ, у яких судові рішення судів першої та апеляційної інстанції скасовано з направленням справи на новий розгляд, зросла на 3 709 справи (або на 10 %). Таким чином, майже у половині справ (41 %), переглянутих у касаційному порядку, судові рішення були ухвалені з порушенням норм процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи. У 2013 році Верховним Судом України переглянуто 458 судових рішень в адміністративних справах, що в 1,1 рази менше, ніж у 2012 році (492 справи). Із них у 148 справах (32 відсотки) заяви задоволено та скасовано рішення Вищого адміністративного суду України. У 2012 році цей показник становив 135 справ, або 27 відсотків [17].

До процесуальних повноважень ВАС України також належить перегляд судових рішень, які набрали чинності за нововиявленими обставинами. Так, ч. 2 ст. 245 КАС України визначає вичерпний перелік підстав для такого перегляду: 1) істотні для справи обставини, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою на час розгляду справи; 2) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, завідомо неправдивих показань свідка, завідомо неправильного висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, фальшивості документів або речових доказів, що мали наслідком ухвалення незаконного або необгрунтованого рішення; 3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необгрунтоване рішення; 4) скасування судового рішення, яке належить переглянути; 5) встановлення Конституційним Судом України неконституційності закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого судом при вирішенні справи, якщо рішення суду ще не виконано.

Відповідно до ч. 1 ст. 249 КАС України заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду тієї інстанції, який першим допустив помилку при вирішенні справи внаслідок незнання про існування цієї обставини. Проте ознака ново виявлених обставин «не були і не могли бути відомі особі» не може трактуватись як судова помилка, бо особа, і відповідно суд, не лише не знали але й не могли знати про наявність такої обставини. На виправлення цього недоліку спрямоване роз'яснення ВАС України викладене у інформаційному листі № 708\11\13-10 від 19.05.2010 року «Щодо застосування окремих норм процесуального права при розгляді адміністративних справ» перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами здійснюється тим судом, який ухвалив рішення, про перегляд якого подана відповідна заява. Оскільки, згідно з правилами ч. 1 ст. 220 КАС України суд касаційної інстанції не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, то переглядати судові рішення за нововиявленими обставинами повноважні лише суди першої та апеляційної інстанцій. Касаційний суд може переглянути свої рішення за нововиявленими обставинами тільки з підстав, передбачених пунктами 3 і 5 ч. 2 ст. 245 КАС України. Таким чином, ВАС України розглядає заяви про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами щодо рішень: ухвалених ним як судом першої інстанції; ухвалених за результатами касаційного провадження у випадках, коли вироком суду встановлено вину судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено незаконне або необгрунтоване рішення; а також коли Конституційним Судом України визнано неконституційним правовий акта, застосований судом при вирішенні справи (за умови, якщо рішення не виконано. З метою удосконалення провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві доцільно ч.1 ст. 249 КАС України викласти в такій редакції: «Заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами подається до суду, який таке ухвалив рішення».

Низка процесуальних повноважень вищої судової інстанції пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах. Аналіз положень розділу V КАС України дозволяє виділити наступні повноваження ВАС України у цій сфері: - здійснювати дії пов'язані із видачею, оформленням виконавчого листа, виправлення помилки в ньому та визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню. Видача виконавчого листа за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно (у справах розглянутих ВАС України як судом першої інстанції, або за

результатами перегляду справи за умови, що заява особи про видачу виконавчого листа надійшла до моменту повернення адміністративної справи до суду першої інстанції (ст.258 КАС України) – вирішувати питання про поворот виконання судового рішення (якщо ВАС України, скасувавши судові рішення, визнавши його не чинним або таким, що втратило законну силу, закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або відмовляє у задоволенні адміністративного позову чи задовольняє позовні вимоги у меншому розмірі (ст. 265 КАС України)); - у справах розглянутих по-суті ВАС України може здійснювати контроль за його виконанням. Відповідно до ст. 267 КАС України суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу [16].

Отже, повноваження ВАС України спрямовані на регулювання діяльності суду в адміністративному процесі. Вони також обумовлені його процесуальними функціями та впливають із завдань, що стоять перед судом у адміністративному провадженні. Тому виходячи з правових позицій ВАС України можна зазначити, що суд у адміністративному судочинстві є носієм спеціальних владних процесуальних повноважень. Повноваження ВАС України як суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин – це закріплені нормами КАС України та зумовлені предметом відання права та обов'язки суду, спрямовані на виконання конкретних процесуальних дій та прийняття відповідних процесуальних рішень у адміністративній справі.

Список використаних джерел:

1. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Бачун. – Ін-т зак-ва ВРУ. – К., 2010. – 21 с.
2. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.07. «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Діткевич. – Х. : ХНУВС, 2011. – 20 с.
3. Джабурія О.В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Джабурія. – Одес. юрид. акад. – Одеса, 2014. – 22 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови: [2-е вид.] / голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василега-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П – С. – 2003. – 736 с.
6. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 704 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
8. Вільгушинський М. Й. Позапроцесуальні повноваження Верховного Суду України та вищих судів щодо забезпечення єдності судової практики / М.Й. Вільгушинський // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2012. – №3(6). – С. 143 – 147.
9. Смокович М. І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.І. Смокович. – Академія управління МВС. – К., 2010. – 20 с.
10. Неугодніков А. О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Неугодніков Андрій Олександрович / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2006. – 20 с.
11. Коліушко І. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Право України. – 2007. – № 3. – С. 3 – 8.
12. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України / В.М. Бевзенко // Журнал Східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 12 – 17.
13. Лаптев С. С. Адміністративно-правовий статус судді адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Лаптев С.С. – Відкр. між нар. ун-т розв. людини «Україна». – К., 2014. – 20 с.

14. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кузьменко. – НАВС. – Київ, 2006. – 35 с.
15. Кузів Г. С. Процесуальні обов'язки суду в цивільному судочинстві / Г.С. Кузів // Адвокат. – 2012. – № 4. – С. 42 – 46.
16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
17. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2013 році: постанова Пленуму ВАС України від 14 лютого 2014 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>.

*** Которобай Станіслав Васильович – здобувач Київського міжнародного університету.**