

**СУБ'ЄКТИ, НЕ НАДІЛЕНІ ВЛАДНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ,
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

Визначено сутність участі суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, в адміністративному судочинстві. Охарактеризовано форми та зміст такої участі. Запропоновано доповнення та зміни до адміністративного процесуального законодавства України.

Определены сущность и особенности участия субъектов, не наделенных властными полномочиями, в административном судопроизводстве. Охарактеризованы формы и содержание такого участия. Предложены дополнения и изменения в административное процессуальное законодательство Украины.

The essence and peculiarities of participation of subjects who do not have powerful authorities in administrative proceeding are defined. Forms and content of such participation are characterized. Additions and changes to administrative procedural legislation of Ukraine are offered.

Одним із принципів, на якому ґрунтуються суспільні відносини в Україні, є відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [1]. Механізм застосування такої відповідальності закріплений безпосередньо у Кодексі адміністративного судочинства України, згідно зі ст. 2 якого «завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження» [2].

Отже, нині до адміністративних судів можуть оскаржуватися будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Втім, як свідчить судова практика в адміністративних справах, положення чинного національного законодавства, підставами для звернення до адміністративного суду також можуть бути рішення, дії, бездіяльність суб'єктів, які владними повнова-

женнями не наділені. Наприклад, у листопаді 2006 р. Мукачівське міське комунальне підприємство «Мукачівводоканал» звернулося з позовом до Мукачівської центральної районної лікарні про визнання дій працівників лікарні неправомірними та скасування листка непрацездатності серії АА № 464732, виданого гр. Ш. з 17.09.2006 по 27.09.2006 [3, с. 317].

Суб'єктами, які не наділені владними повноваженнями, слід також визнати засоби масової інформації, підприємства, установи, організації, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум, кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блок), місцеву організацію партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 174, 175 Кодексу адміністративного судочинства України) [2].

Таким чином, одним із учасників адміністративного процесу, крім суб'єктів владних повноважень, є, безумовно, й суб'єкти, які хоча такими повноваженнями й не наділені, проте виступають носіями публічних повноважень, приймають рішення, здійснюють дії, допускають бездіяльність публічно-правового змісту. Наголосимо на тому, що проблемам участі в адміністративному судочинстві присвячено значну кількість наукових праць, зокрема В. Б. Авер'янова, Н. О. Александрової, А. Т. Комзюка, Р. О. Куйбіди, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, Ю. С. Педька, але більшою мірою вони торкалися або питань участі суб'єктів владних повноважень, або ж загальних проблем адміністративного процесуального права й процесу.

У зв'язку із наведеним завданням нашого дослідження буде розкриті сутнісні ознаки участі суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, в адміністративному судочинстві України. Розпочинаючи дослідження участі в адміністративному судочинстві України суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, перш за все маємо з'ясувати, які саме особи визнаються такими учасниками. У главах 2 «Склад суду. Відводи» й 5 «Учасники адміністративного процесу» Кодексу адміністративного судочинства України закріплено три основні групи учасників процесу [2]:

1) адміністративний суд, до компетенції якого Кодексом адміністративного судочинства України віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ;

2) особи, які беруть участь у справі – сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб;

3) інші учасники адміністративного процесу – секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Подібний поділ учасників адміністративного процесу на види спостерігаємо також у науковій літературі адміністративного процесуального спрямування [4, с. 120–191; 5, с. 243, 244, 307, 308]. У Кодексі адміністративного судочинства України така класифікація здійснена за наявності заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи. За цим критерієм виділено учасників, які мають інтерес у результаті вирішення справи (ними є особи, які беруть участь у справі: сторони, треті особи, їхні представники), та учасників, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (ними є інші учасники адміністративного процесу: секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач) [5, с. 243].

З'ясувавши місце та роль суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, серед згаданих учасників ми зможемо визначити вид участі цих суб'єктів в адміністративному судочинстві, мету вступу (залучення) в адміністративну справу. Зважаючи на конституційне положення, згідно з яким «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами... делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються» (ст. 124 Конституції України) [1], із упевненістю можемо зробити висновок, що в жодному разі суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, не можуть бути віднесені до першої групи учасників процесу.

Про належність суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, до осіб, які беруть участь у справі, свідчать деякі положення Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема: частини 1, 2 ст. 2, ст. 48, 50, 53, 56, 174, 175.

Так, згідно з ч. 1 ст. 174 Кодексу адміністративного судочинства України, «право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму» [2].

Відповідно до частин 1, 2 ст. 175 Кодексу адміністративного судочинства України виборець (громадянин, який має право голосу у відповідних виборах або референдумі) може оскаржити дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), міс-

цевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум, якщо ці дії чи бездіяльність порушують виборчі права або інтереси щодо участі у виборчому процесі чи процесі референдуму його особисто [2].

Відтак, цілком закономірною ми вважаємо тезу про те, що суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, можуть бути стороною, третьою особою, представником сторін та третіх осіб. Виходячи із такого висновку можемо стверджувати, що згадані суб'єкти вступають (залучаються) в адміністративну справу задля задоволення (здійснення) власного інтересу, відмінного від інтересу інших учасників процесу. Суб'єктивна заінтересованість суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, відповідно обумовлює тактику й стратегію цих суб'єктів в адміністративному процесі. Так, на відміну від інших учасників адміністративного процесу, особи, які беруть участь у справі – сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб, більшою мірою користуються такими правами та обов'язками осіб, які беруть участь у справі (ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України) [4, с. 144–148].

Такий вид повноважень, як загальні повноваження, тобто права і обов'язки, які передбачаються не лише для сторін, але й поширюються на інших учасників адміністративного процесу, закріплені, зокрема, у ст. 49 КАС України. Загальні повноваження можуть бути використані та мають дотримуватись сторонами адміністративного процесу протягом усього розгляду та перегляду адміністративної справи, включно до останньої стадії адміністративного процесу. Відповідно до цієї норми особи, які беруть участь у справі, мають рівні процесуальні права і обов'язки. Таким чином, законодавець гарантує усім учасникам адміністративної справи однакові можливості для здійснення своїх інтересів у адміністративному процесі. Крім того, у даному випадку виявляється дія принципу рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Права осіб, які беруть участь у справі, забезпечують їм можливість бути безпосередніми учасниками судового розгляду справи, здійснювати процесуальні дії, спрямовані на обґрунтування їхньої процесуальної позиції, доводити обґрунтованість своїх вимог та заперечень, захищати власні суб'єктивні інтереси [4, с. 144, 145].

Так, особи, які беруть участь у справі, мають право:

- 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їхніх інтересів;
- 2) ознайомлюватися з матеріалами справи;

- 3) заявляти клопотання і відводи;
- 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- 5) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;
- 6) висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;
- 7) подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб;
- 8) ознайомлюватися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них;
- 9) робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень;
- 10) оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їхніх інтересів;
- 11) користуватися іншими процесуальними правами, наданими їм КАС України.

Крім того, особи, які беруть участь у справі, можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них (ч. 2 ст. 119 КАС України).

На відміну від прав, обсяг яких є досить значним, обов'язки сторін, так само як і решти учасників адміністративного процесу, полягають у такому: 1) сторони зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами; 2) сторони зобов'язані неухильно виконувати процесуальні обов'язки; 3) кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Також суд може постановити ухвалу про обов'язковість особистої участі сторін чи третіх осіб у судовому засіданні. Викликати сторону чи третю особу для особистих пояснень можна і тоді, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники (ч. 1 ст. 120 КАС України) [4, с. 146].

Спеціальні повноваження, які притаманні виключно сторонам адміністративного процесу, отримали таку назву, оскільки вони притаманні виключно сторонам адміністративного процесу і, як правило, не можуть здійснюватись іншими учасниками адміністративного процесу. Отже, крім загальних повноважень, визначених ст. 49 КАС України, сторони одночасно користуються власними повноваженнями, які закріплені у ст. 51 КАС України [4, с. 146].

Досліджуючи належність суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, до третьої групи учасників адміністративного процесу – секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, наголосимо, що роль перерахованих учасників – обслуговуючо-забезпечувальна (обслуговуючо-сприяюча). Так, обслуговуючу роль відіграють секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач. Функцію сприяння здійснюють свідок, експерт та спеціаліст [6, с. 167–168].

Інакше кажучи, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач є учасниками справи поза власною волею і не прагнуть до задоволення власного матеріального чи процесуального інтересу. Відтак, суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як носії суб'єктивного інтересу (матеріально- або процесуально-правового) не можуть здійснювати адміністративні процесуальні повноваження суб'єктів третьої групи учасників адміністративного процесу.

Вивчивши положення сучасного адміністративного процесуального законодавства України, можемо підбити підсумки щодо ознак участі суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, в адміністративному судочинстві України.

По-перше, попри проголошене у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України правило, згідно з якими завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, нагальним є також захист від порушень з боку суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Таким чином, перегляду потребують норми Кодексу адміністративного судочинства України, у яких йдеться лише про суб'єктів владних повноважень.

По-друге, суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, є повноцінними учасниками адміністративного судочинства й вправі здійснювати у повному обсязі передбачену Кодексом адміністративного судочинства адміністративну процесуальну правосуб'єктність.

По-третє, суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, в адміністративному судочинстві вправі брати участь в адміністративному судочинстві як сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб.

Дана стаття належить до перших спроб висвітлити одну із чисельних проблем участі в адміністративному судочинстві суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями. Тож, наступним напрямом наших наукових пошуків має стати обґрунтування юридичної природи та видів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями.

Список літератури: 1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 3. Судова практика Вишого адміністративного суду України 2008–2009 / Вищий адміністративний суд України ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 336 с. – (Бюлетень законодавства і юридичної практики України ; 2009 ; № 7). 4. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с. 5. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [О. А. Банчук, І. Б. Коліушко,

Р. І. Корнута] ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – Вид. 2, доп. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с. **6.** Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. [С. В. Ківалов, О. І. Харитоновна, О. М. Пасенюк та ін.] / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитоновної. – Х. : Одісеї, 2005. – 552 с.

Надійшла до редколегії 15.12.2009

УДК 351.95(477)

Л. Д. Будзан

ПРЕДСТАВНИЦТВО В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН

Розглянуто представництво в адміністративному судочинстві як форму захисту прав, свобод та інтересів громадян. Визначено категорію «право на захист».

Рассмотрено представительство в административном судопроизводстве как форма защиты прав, свобод и интересов граждан. Дано определение категории «право на защиту».

Representation in administrative proceeding as the form of human rights, freedoms and interests' protection is researched. The notion to the category «right on protection» is given.

Україна зі здобуттям незалежності стала на тернистий шлях побудови демократичного правового суспільства. Об'єктивною була необхідність модернізації багатьох сфер життя у зв'язку з переходом на нові відносини, що не були характерними для Радянського Союзу.

Майже друге десятиліття поспіль в Україні триває формування державних інститутів, розвиток та вдосконалення існуючих органів державної влади. Події в Україні поки що свідчать про передчасність висновків щодо узгодженості, досконалості, ефективності діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади. Доводиться також констатувати, що цим органам на сучасному етапі розвитку української держави бракує порозуміння, інколи функції, які ними виконуються, потребують більш продуманої координації та злагодженості. Разом із тим, попри визнання в Україні найвищою соціальною цінністю людини, на державно-політичній арені все менше уваги приділяється саме громадянам України. Однак Конституція України проголосила, що утвердження і забезпечення прав та свобод людини є одним із найважливіших завдань держави, головним її обов'язком (ст. 3) [1].

Крім того, необхідно зазначити, що Конституція визначає особливе місце людини, її прав і свобод у системі конституційних