

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Обґрунтовується сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень; наводяться види адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. Проаналізовано правові засади, проблеми й пропозиції здійснення адміністративної процесуальної правосуб'єктності.

The grounds of gaining the administrative legal subjectivity by the subjects of the authoritative powers are given; the types of the administrative procedural legal subjectivity of these subjects are shown. The problems and peculiarities of realizing the procedural rights and duties by the subjects of the authoritative powers in the administrative proceedings are analyzed.

Ключові слова:

предмет правовідносин, суб'єкт владних повноважень, метод правового регулювання, адміністративне судочинство, правові основи, норма права



В. М. Бевзенко,
кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності
Херсонського юридичного
інституту Харківського
національного університету
внутрішніх справ

Одним чи не найпроблемнішим та обговорюваним у науці адміністративного процесуального права є питання правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень та її здійснення в адміністративному судочинстві. Так, в судовій практиці доволі часто неоднозначно визначається конкретна сторона адміністративного процесу, обсяг та зміст її повноважень, підстави залучення чи вступу в адміністративний процес. Ускладнення виникають щодо розмежування відповідальності в адміністративній справі між органом державної влади, органом місцевого самоврядування та їх посадовою, службовою особою. Зазначена наукова тема – адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень є предметом наукових досліджень – В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, Т. О. Гуржія, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіди, Р. С. Мельника. Однак, оскільки вітчизняна концепція судового адміністративного процесуального права лише формується, то, відповідно, його основоположні категорії, у тому числі й адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень, залишаються допоки малодослідженими.

Тому завданням даного дослідження є визначення змісту та особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень та їх структурних підрозділів й, відповідно – внесення пропозицій до чинного Кодексу адміністративного судочинства України.

Вперше офіційно закріплені у ст. 48 КАС України поняття та зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності свідчать про те, що ця процесуально-правова категорія є відтворенням класичної теоретичної моделі правосуб'єктності, яка зазвичай розглядається як сукупність правоздатності та дієздатності. На наше переконання, важливе значення для можливості вступу та подальшої участі в адміністративному судочинстві конкретного суб'єкта владних повноважень має,

по-перше, з'ясування взаємообумовленості його наявної адміністративної правосуб'єктності та перспективної адміністративної процесуальної правосуб'єктності. По-друге, першочергового визначення потребує також момент виникнення, припинення та обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, форми її реалізації.

Зупинимося на аналізі сутності адміністративної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень та її взаємозв'язку із адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. Традиційно вважається, що виникнення, зокрема, адміністративної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень пов'язується із його державною реєстрацією або ж – із прийняттям уповноваженим органом управлінського акта, згідно з яким такий суб'єкт утворюється. Водночас, враховуючи юридичну природу суб'єктів владних повноважень, можна дійти висновку, що існують й інші юридичні факти, із якими пов'язується виникнення у цих суб'єктів адміністративної правосуб'єктності. Відтак, момент виникнення правоздатності залежить також від організаційно-правової форми, виду та напряму діяльності майбутнього суб'єкта владних повноважень. Залежно від виду суб'єктів владних повноважень, підстави набуття ними адміністративної правосуб'єктності можна класифікувати на такі основні групи.

1) Внаслідок народного волевиявлення та складання присяги відповідним суб'єктом владних повноважень. Так, Конституційний склад Верховної Ради України – чотириста п'ятдесят народних депутатів України, яких обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років (ст. 76 Конституції України). Перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу, відмова від якої наслідком має втрату депутатського мандата. Повноваження народних депутатів України починаються з моменту складання присяги (ст. 79 Конституції України). Отже, чинна Конституція України вперше в українській конституційній правотворчості закріплює найвищий представницький орган, який обирається народом – парламент – найвищий загальнодержавний представницький орган народу, соціальне призначення якого – виражати суверенну волю народу шляхом регулювання найважливіших суспільних відносин законами, а також здійснювати контроль за діяльністю органів виконавчої влади та найвищих посадових осіб [1, 30].

Президента України обирають громадяни України на основі загального, рівного і прямого

виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (ст. 103). Новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складання присяги народом на урочистому засіданні Верховної Ради України. Приведення Президента України до присяги здійснює Голова Конституційного Суду України (ст. 104). Президент – одноособовий виборний глава держави в країнах із республіканською формою правління, який обирається її громадянами або парламентом [1, 224].

2) Внаслідок рішення посадової особи або вищестоящего органу державної влади. Наприклад, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Представництво, очолюване Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Загальне керівництво діяльністю Представництва здійснює Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, несе персональну відповідальність за виконання покладених на Представництво завдань. Постійний Представник призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України (ст.ст. 1, 2, 8, 9 Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим»).

3) Внаслідок державної реєстрації. Зокрема, обов'язкову державну реєстрацію мають пройти об'єднання громадян, оскільки, як це закріплено чинним законодавством (Закон України «Про об'єднання громадян»), діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані, тобто офіційно не визнані або примусово розпущені за рішенням суду, є протизаконною. Легалізація громадської організації здійснюється відповідно Міністерством юстиції України, місцевими органами державної виконавчої влади, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Про легалізацію (офіційне визнання) об'єднання громадян легалізуючий орган повідомляє у засобах масової інформації.

4) Внаслідок рішення загальних зборів. Нормами Закону України «Про судоустрій України» (ст.ст. 105, 106, 108, 109, 113, 116) закріплено, що органи суддівського самоврядування, зокрема такі, як збори суддів місцевого суду, збори суддів Верховного Суду України, збори суддів вищого спеціалізованого суду, конференція суддів, з'їзд суддів України, Рада суддів України скликаються чи обираються судьями (головою, президією) відповідних судів або органів суддівського самовря-

дування. Наприклад, конференція суддів скликається не рідше ніж один раз на рік за рішенням відповідної ради суддів. Конференція суддів може бути скликана також на вимогу не менш як однієї третини делегатів останньої конференції суддів. У разі невиконання радою суддів вказаної вимоги ініціатори скликання конференції (не менш як одна третина делегатів останньої конференції) утворюють організаційне бюро зі скликання конференції суддів, яке має повноваження ради суддів щодо скликання конференції.

Принциповою особливістю сутності адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень є те, що вона, набута ним первісно під час вступу в адміністративний процес, не обов'язково залишається незмінною. Ця процесуальна категорія є доволі динамічною і нестабільною, а відтак правосуб'єктність, яка виникла на початку процесу, упродовж подальшого розгляду та вирішення адміністративним судом публічно-правового спору, змістовно може неодноразово змінюватися. Так, наприклад, перетворення змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності є закономірним явищем у разі заміни неналежної сторони. Зокрема, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи (ст. 52 КАС України).

На думку автора, доволі неоднозначно у ст. 48 КАС України, як на пересічного учасника суспільних відносин, визначено поняття адміністративної процесуальної правоздатності та підстави її набуття суб'єктами владних повноважень. Зважаючи на це зауваження, вказану процесуальну норму права задля однозначного і доступного визначення наявності у суб'єкта владних повноважень адміністративної процесуальної правоздатності пропонуємо доповнити частиною такого змісту: «Органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їхні посадовці і службові особи, державні підприємства, установи, організації наділені адміністративною процесуальною правоздатністю, якщо здійснюють передбачені чинним законодавством державно-владні повноваження, реалізація яких може бути оскаржена до адміністративних судів».

Відтак, **загальна адміністративна процесуальна правосуб'єктність** – це сукупність передбачених КАС України прав та обов'язків, яких мають та зобов'язані дотримуватися усі без винятку особи, які беруть участь у адміністра-

тивній справі. Така правосуб'єктність надає можливість, зокрема, сторонам та іншим учасникам адміністративної справи захистити свої суб'єктивні права, свободи та інтереси. Загальна правосуб'єктність є відтворенням принципу рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Також цей вид правосуб'єктності забезпечує змагальність сторін, оскільки для позивача та відповідача створюється можливість довести власну правоту та спростувати доводи опонента під час розгляду й вирішення адміністративної справи. Вичерпний перелік загальних прав та обов'язків учасників адміністративного процесу закріплений ст. 49 та ст. 134 КАС України.

Натомість спеціальна правосуб'єктність передбачає конкретно визначений процесуальним законодавством обсяг прав та обов'язків, якими наділяється лише обмежене, чітко визначене коло учасників адміністративної справи. Спеціальною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю наділені такі процесуальні учасники як: 1) сторони; 2) треті особи; 3) процесуальні представники; 4) органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; 5) інші учасники адміністративного процесу.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність цих суб'єктів є спеціальною, оскільки забезпечує здійснення цими суб'єктами виключної процесуальної ролі у розгляді та вирішенні адміністративної справи. Крім того, така адміністративна процесуальна правосуб'єктність дозволяє визначити мету та завдання суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві, передбачити його стратегію й тактику поведінки під час вирішення публічно-правового спору по суті.

Узагальнюючи викладене, спеціальну адміністративну процесуальну правосуб'єктність суб'єктів владних повноважень (учасників адміністративної справи) слід розуміти як права та обов'язки, які здатна мати лише одна конкретна особа, яка бере участь у справі.

З огляду на ту обставину, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності утворює правоздатність та дієздатність, відповідно розглянуті види правосуб'єктності, цілком закономірно, поширюються і на її складові. Водночас, попри те, що суб'єкти владних повноважень в принципі є звичайними учасниками адміністративного судочинства, враховуючи їх юридичну природу, вони суттєво різняться від інших осіб, які беруть участь у розгляді та вирішенні адміністративної справи. Так, на переконання російського вченого-адміністративіста Д. М. Бахраха, системі органів державної влади притаманна універсальність у часі та просторі, вона здійснюється безперервно і

всюди, де функціонують людські колективи. Як наслідок, універсальність влади обумовлює ієрархічність побудови її апарату та значну кількість професійних службовців [2, 66–67]. Система органів державної влади в Україні, організована на принципах ієрархічності, територіальності та спеціалізації, здійснює управлінський та регулюючий вплив на переважну більшість сфер суспільного та державного життя; з огляду на завдання, покладені на той чи інший державний орган, кожен у свою чергу утворюється із значної кількості структурних підрозділів: департаментів, управлінь, відділів, відділень, секторів тощо.

Окремої уваги потребує науковий аналіз обмеження адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. Чинним законодавством можливість, підстави та порядок обмеження процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень чітко не передбачені, але положення деяких нормативно-правових актів дають нам змогу із упевненістю стверджувати про допустимість такого обмеження. Слід підтримати позицію О. Ф. Скакун, що раніше сформоване уявлення про повний збіг правоздатності та дієздатності юридичних осіб, не виправдовує себе в теперішніх умовах – в умовах трансформації суспільства, переходу його до ринкових відносин. Виявилось, що юридична особа не завжди за будь-яких умов може використовувати права, якими наділена. Дієздатність юридичної особи може змінюватися без зміни її правоздатності. Наприклад, підприємство-боржник, яке імовірно може стати банкрутом або стало банкрутом, не має можливості здійснювати свої права на власний розсуд, оскільки його дієздатність обмежується. Таку обмежену дієздатність юридичної особи відтворює (відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 року) арбітражний керуючий, який наділений значними повноваженнями щодо управління підприємством-боржником. Своїми діями він надає можливість підприємству-боржнику брати участь у цивільному обігу шляхом здійснення усіх угод, які не заборонені законом [3, 590–591].

Розглянемо законодавчо закріплені чинним законодавством підстави обмеження дієздатності суб'єктів владних повноважень – юридичних та фізичних осіб. Так, наприклад, Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» закріплено, що особа рядового або начальницького складу, щодо якої проводиться службове розслідування, може бути відсторонена від посади. Тривалість відсторонення від виконання службових обов'язків за посадою не повинна перевищувати часу, передбаченого для проведення службового розслідування (ст. 17).

З метою припинення незаконної діяльності об'єднання громадян за поданням легалізуючого органу або прокурора суд може тимчасово заборонити окремі види діяльності або тимчасово заборонити діяльність об'єднання громадян на строк до трьох місяців. Тимчасова заборона окремих видів діяльності об'єднання громадян може здійснюватись шляхом встановлення заборони на проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо), здійснення видавничої діяльності, проведення банківських операцій, операцій з матеріальними цінностями тощо (ст. 31 Закону України «Про об'єднання громадян»).

Крім закріплення матеріальними нормами права, обмеження дієздатності суб'єктів владних повноважень передбачено також і нормами адміністративного процесуального права. Зокрема, ст. 57 КАС України визначено, що не можуть бути представниками в суді особи, які беруть участь у справі як секретар судового засідання, експерт, спеціаліст, перекладач та свідок. Судді, прокурори, слідчі не можуть бути представниками в суді, крім випадків, коли вони діють як представники відповідних органів, що є стороною або третьою особою у справі, чи як законні представники сторони чи третьої особи.

Із вищевикладеного можемо зробити певні висновки. По-перше, адміністративна дієздатність суб'єктів владних повноважень може бути обмежена як у досудовому, так і судовому порядку, за наявності підстав, чітко передбачених нормами адміністративного або адміністративного процесуального права. По-друге, досудове обмеження адміністративної дієздатності суб'єктів владних повноважень не позбавляє їх обов'язку нести надалі відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність у адміністративному суді. Більше того, обмеження адміністративної дієздатності суб'єктів владних повноважень не виключає можливості їх наступної участі в адміністративному судочинстві у формах, передбачених чинним адміністративним процесуальним законодавством України. По-третє, чинним законодавством закріплюються різні за своїм змістом та правовими наслідками підстави обмеження дієздатності суб'єктів владних повноважень. Ці підстави, залежно від їх правової природи, можуть бути класифіковані на юрисдикційні та неюрисдикційні.

Як було зазначено раніше, суб'єктам владних повноважень характерна така ознака як структурованість та системність, а отже, розглядаючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність конкретного суб'єкта владних повноважень, варто мати на увазі, що вона (тобто правосуб'єктність) певним чином поширюється і на його структурний підрозділ, посадову чи службову особу. Водночас, правосуб'єктність суб'єкта влад-

них повноважень, порівняно із правосуб'єктністю підрозділів цих суб'єктів (департаментів, управлінь, відділів, секторів), характеризується певними особливостями:

- за змістом вона ширша, порівняно із правосуб'єктністю структурних підрозділів цих суб'єктів;
- під час здійснення суб'єктом владних повноважень своєї адміністративної процесуальної правосуб'єктності може здійснюватися також і правосуб'єктність усіх або деяких його підрозділів;
- момент виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності у структурного підрозділу суб'єкта владних повноважень може настати значно пізніше, аніж наділення цього суб'єкта правосуб'єктністю;
- правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, як правило, визначається законодавчим або підзаконним нормативно-правовим актом, тоді як правосуб'єктність підрозділу цього суб'єкта – індивідуальним нормативним актом, прийнятним самим суб'єктом.

Отже, адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів є відмінною, хоча й залежною категорією. З огляду на ту обставину, що хоча у ст. 92 Конституції України й закріплено, що організація і діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України, а законодавством питання визначення правосуб'єктності структурних підрозділів суб'єктів владних повноважень, їх посадових та службових осіб чітко не врегульовано, відповідно пропонуємо прийняти нормативно-правовий акт, який би закріплював не лише систему органів державної влади, але й передбачав особливості розподілу та зміст правосуб'єктності його структурних підрозділів, посадових та службових осіб. Належної законодавчої аргументації також потребують особливості взаємної відповідальності суб'єкта владних повноважень, його структурних підрозділів, посадових та службових осіб у разі оскарження рішень, дій, бездіяльності одного із них до адміністративного суду.

З метою врегулювання особливостей взаємної

відповідальності суб'єкта владних повноважень та його структурних підрозділів, посадових і службових осіб пропонуємо ст. 50 КАС України доповнити приписом такого змісту:

1) у разі порушення, невизнання чи обмеження прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин посадовими чи службовими особами органів державної влади, органів місцевого самоврядування, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, в якості відповідача в адміністративну справу вступає відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що є юридичною особою;

2) у разі ухвалення судом постанови на користь позивача – фізичної або юридичної особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, суб'єкт владних повноважень-відповідач, відповідно до чинного законодавства та у межах наданих повноважень, вирішує питання про притягнення винної посадової чи службової особи органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень до юридичної відповідальності.

Закріплення такої адміністративної процесуальної норми дозволить, по-перше, вирішити питання визначення належного відповідача й запобігатиме залученню у процес неналежного відповідача, по-друге, сприятиме економії часу, відведеного на розгляд та вирішення адміністративної справи по суті, запобігатиме затягуванню такого розгляду.

Розглянувши таким чином сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень, наступним етапом має стати обґрунтування та розкриття адміністративної процесуальної правосуб'єктності окремих суб'єктів владних повноважень – органу законодавчої влади, органів виконавчої влади, судових органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб, інших суб'єктів публічних повноважень.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Органи державної влади України [Текст] / за ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. – К., 2002.
2. Бахрах Д. Н. Административное право [Текст]: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М., 1999.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст]: Учебник. Пер. с укр. / О. Ф. Скакун. – Х., 2007.