

ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Визначено взаємозв'язок предмету правовідносин та суб'єктів владних повноважень. Охарактеризовано метод правового регулювання, який використовується в адміністративному судочинстві. Зроблено висновок щодо правових основ участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві.

The object of the legal regulation connected with the participation of the subjects of the authoritative powers in the administrative proceedings is defined. The method of legal regulation used in the administrative process is characterized. The conclusions about legal bases of the participation of the subjects of the authoritative powers in the administrative proceedings are made.

Ключові слова:

предмет правовідносин, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, правові засади



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

Здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності в адміністративному судочинстві, набуття ними тих чи інших форм участі у вказаному судочинстві можливе лише у відповідності із правовими нормами, оскільки, як закріплено ст. 92 Конституції України, виключно законами України визначаються: засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; засади місцевого самоврядування; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України.

Слід зазначити, що запровадження інституту адміністративної юстиції в Україні, прийняття Кодексу адміністративного судочинства України обумовили необхідність перегляду поняття та змісту науки адміністративного процесуального права, обґрунтування його фундаментальних понять та категорій. Зокрема, науковому аналізу має бути піддано правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. Звісно, що ця проблема певним чином розв'язувалася у наукових працях юристів-науковців – С. С. Алексєєва, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, О. Ф. Скакун, але досліджувалися безпосередньо не правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, а лише деякі аспекти такої участі та правового регулювання функціонування суб'єктів владних повноважень.

Відтак, у даному дослідженні маємо визначити предмет та зміст правового регулювання участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві та особливості такого правового регулювання.

Суб'єкти владних повноважень являють собою сукупність доволі неоднорідних, відмінних за формою, змістом та напрямками діяльності органів, об'єднань, фізичних та юридичних осіб. Кожен із суб'єктів владних повноважень характеризується та відрізняється один від одно-

го власними особливими ознаками, здійснює специфічні завдання та функції, що обумовлює, як наслідок, потребу у спеціальному правовому регулюванні діяльності цих суб'єктів. Належної правової регламентації потребує також участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, підстави та форми реалізації ними адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного процесуального права та виникаючи, зокрема, з приводу здійснення адміністративного судочинства й участі у ньому суб'єктів владних повноважень, в теорії права прийнято іменувати предметом правового регулювання. Дійсно, предмет правового регулювання – сукупність якісно однорідних суспільних відносин, урегульованих правовими нормами. Предмет правового регулювання вказує, на яку групу суспільних відносин спрямовано вплив норм права, зокрема, їх диспозиції (прав та обов'язків). Він являє собою умовне виокремлення певного відмежованого кола (сукупності) суспільних відносин, які характеризуються спільною якістю. Це дає можливість узагальнити норми права, які регулюють коло (сукупність) суспільних відносин у таку нормативну категорію, як галузь права [1, 380-381].

Характеризуючи предмет правового регулювання, який формується у зв'язку із участю в адміністративному судочинстві суб'єктів владних повноважень, відзначимо, що він є складовою більш змістовнішої категорії, а саме – предмету адміністративного процесуального права. Про цей предмет можна сказати, що він являє собою сукупність правовідносин, які виникають, розвиваються, змінюються та припиняються у зв'язку із розглядом та вирішенням адміністративної справи в адміністративному суді.

З огляду на специфіку досліджуваної сфери, у якій здійснюють свою правосуб'єктність суб'єкти владних повноважень, а саме – адміністративне судочинство, правовідносини за участю цих суб'єктів є, по-перше, виключно адміністративними процесуальними. По-друге, ці правовідносини доволі неоднорідні і утворюють значну кількість. Чинниками, які обумовлюють наявність різних видів адміністративних процесуальних правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень, можуть бути: стадія адміністративного процесу, форма участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві, суб'єктний склад адміністративної справи, процесуальні завдання учасників адміністративної справи. Отже, предмет правового регулювання, який пов'язаний із участю суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, утворюють такі групи адміністративних процесуальних правовідносин:

- 1) пов'язані із порушенням суб'єктами владних повноважень адміністративної справи або їх

вступом у процес; безпосередньою участю суб'єктів владних повноважень у розгляді адміністративної справи адміністративним судом; оскарженням суб'єктами владних повноважень рішень адміністративного суду, який розглядав та вирішував відповідну адміністративну справу;

- 2) пов'язані із здійсненням суб'єктами владних повноважень спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності, тобто правосуб'єктності сторін, третіх осіб, процесуальних представників, органів, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, інших учасників адміністративного процесу;
- 3) пов'язані із здійсненням допоміжних процесуальних заходів, таких, наприклад, як забезпечення доказів, забезпечення адміністративного позову, залучення у процес третіх осіб, перекладачів, свідків тощо.

Характер такого предмету багато у чому визначають особливості змісту методу правового регулювання. Тому певні види суспільних відносин (наприклад, організаційні, майнові, владно-каральні) здатні «реагувати» не на загальне правове регулювання, а на правове регулювання виключно визначеного виду або ж на певну їх сукупність.

Основоположне вчення про загальноправовий метод правового регулювання сформовано теорією права, представники якої вважають, що останній становить прийом юридичного впливу, їх поєднання, які характеризують використання у даній галузі суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів впливу. Метод правового регулювання виражає саму суть того чи іншого юридичного режиму регулювання, а, отже, у системі права він є саме тим об'єднуючим принципом, який компонує норми права в головні структурні утворення – галузі права [2, 156].

Розглядаючи метод правового регулювання як реальні юридичні явища, які реалізуються у межах галузей права, разом з тим необхідно вказати на деякі первинні, вихідні методи, які становлять найпростіші прийоми регулювання, що визначають головне у правовому статусі суб'єктів правовідносин. Такими вихідними методами вважають:

- **імперативний метод** (метод субординації). За наявності такого методу регулювання правовідносин здійснюється на владно-імперативних засадах, «згори донизу». Вплив у такому разі здійснюється виключно «згори», від державних органів до підпорядкованих їм суб'єктів;
- **диспозитивний метод** (метод координації) передбачає, що на процес правового регулювання впливає активність учасників суспільних відносин. Диспозитивний метод правове-

го регулювання допускає вільний вибір учасниками правовідносин бажаного виду поведінки, який (вибір) абсолютно не залежить від ініціативи інших учасників таких відносин.

Із проведеного аналізу юридичної природи методу правового регулювання можна зробити такі поточні висновки:

- метод правового регулювання покликаний забезпечити упорядковане виникнення, існування, зміну та припинення правовідносин у суспільстві;
- завдяки методу правового регулювання у національному праві виділяються окремі самостійні галузі права, стає можливим виокремлення їх специфіки, напрямів здійснення і розвитку;
- метод правового регулювання становить комплексне правове явище, до змісту якого входить ціла низка способів правового регулювання;
- прийнято вважати, що правове регулювання здійснюється через так звані імперативний та диспозитивний методи, які, у свою чергу, об'єднують сукупність способів (засобів) правового регулювання: 1) заборони; 2) зобов'язання (приписи); 3) дозволи. Залежно від поєднання цих способів (засобів) правового регулювання, їх пріоритетності і стає можливим виокремлення самостійної галузі права. Наприклад, традиційно вважається, що цивільному праву властивий диспозитивний метод правового регулювання, у межах якого превалюють дозволи. Натомість, донедавна вважалось, що виразником імперативного методу правового регулювання є адміністративне право, для якого характерними є переважно зобов'язання;
- метод правового регулювання через відповідну норму права визначає спосіб впливу на суспільні правовідносини, поведінку їх учасників;
- переважна більшість галузей права не використовуює у чистому вигляді лише якийсь один з існуючих методів правового регулювання: або імперативний, або диспозитивний. Навпаки, більшість галузей права своїм існуванням «завдячує» дії одночасно цих двох методів правового регулювання. Наприклад, у сучасній адміністративно-правовій літературі визнається, що в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин поряд з переважним застосуванням імперативного методу не виключається використання окремих елементів диспозитивного методу. Більше того, слід вести мову не про домінування приписів в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин, а порівняно з іншими галузями права, зокрема, приватними, їх більш широке використання із одночасним відповідним обсягом диспозитивних методів.

Розглянувши вчення про загальноправовий метод правового регулювання, зупинимось на аналізі методів правового регулювання, які використовуються в адміністративному судочинстві. Дослідження положень КАС України свідчить, що поведінка суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві регулюється різними способами, які у вказаному нормативно-правовому акті відтворені у різних поєднаннях. Так, правовідносини, які виникають під час розгляду та вирішення адміністративної справи, як впливає з КАС України, регулюються згаданими раніше способами (засобами) правового регулювання, а саме [3, 81-82].

1. **Заборона** – це закріплений у нормі права спосіб, що встановлює суворе обмеження (недопущення) щодо здійснення чи нездійснення певної поведінки суб'єкта правовідносин; це категорична вказівка на необхідність утриматись від певного виду поведінки або бездіяльності; це категорична вказівка, яка взагалі виключає певну дію чи бездіяльність. Наприклад, заборона як спосіб правового регулювання міститься у ч. 5 ст. 117 КАС України – «не допускається забезпечення позову шляхом зупинення рішень Національного банку України щодо призначення та здійснення тимчасової адміністрації або ліквідації банку, заборони проводити певні дії тимчасовому адміністратору, ліквідатору банку або Національному банку України при здійсненні тимчасової адміністрації або ліквідації банку».
2. **Зобов'язання (припис)** – це закріплена у нормі права альтернативна або безальтернативна необхідна поведінка чи бездіяльність суб'єкта правовідносин. Приклад зобов'язання (припису) наочно закріплений у ст. 71 КАС України – «кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення».
3. **Дозвіл** – це закріплена нормою права допустима можливість здійснення суб'єктами правовідносин певних дій або допустима можливість утримуватись від їх вчинення; це межі допустимої законом поведінки таких суб'єктів. Наприклад, дозвіл міститься у ч. 1 ст. 185 КАС України – «сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково».

В адміністративному процесі усі перераховані способи (засоби) правового регулювання використовуються однаковою мірою, причому жоден з них щодо іншого не переважає. Подібне поєднання способів правового регулювання пояснюється приблизно однаковою кількістю і заборон, і

зобов'язань, і дозволів, закріплених подекуди у одній правовій нормі. Такою нормою права, яка містить у собі усі три перераховані способи (засоби) правового регулювання є, зокрема, ст. 25 КАС України:

- 1) «Усі питання, що виникають при судовому розгляді адміністративної справи колегією суддів, вирішуються більшістю голосів суддів» – зобов'язання (припис);
- 2) «При прийнятті рішення з кожного питання жоден із суддів не має права утримуватися від голосування та підписання судового рішення» – заборона;
- 3) «Суддя, не згідний із судовим рішенням за наслідками розгляду адміністративної справи, може письмово викласти свою окрему думку» – дозвіл.

Отже, як впливає із викладеного вище, метод правового регулювання, притаманний для адміністративного судочинства, слід визнати як імперативно-диспозитивний. Особливістю такого методу є те, що учасники правовідносин (суб'єкти владних повноважень), пов'язані із розглядом та вирішенням адміністративними судами публічно-правових спорів, здійснюють процесуальну правосуб'єктність на власний розсуд, однак лише у межах визначених законодавством зобов'язань та заборон. Імперативно-диспозитивний метод таким чином забезпечує змагальність сторін, швидкість розгляду й вирішення адміністративної справи, постановлення об'єктивного та законного рішення у справі.

Розглянувши особливості предмету та змісту правового регулювання, які, зокрема, пов'язані із участю суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, можемо вкотре констатувати, що завдяки цим категоріям в національній системі права нині сформувався адміністративне процесуальне право – галузь права, предмет правового регулювання якої утворюють процесуальні правовідносини, що виникають у зв'язку із розглядом та вирішенням адміністративним судом публічно-правового спору. Таке розуміння адміністративного процесуального права докорінно відрізняється від поширеного раніше «управлінського» тлумачення цієї галузі процесуального права.

Правові засади участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві являють собою цілу множину доволі неоднорідних за своєю юридичною силою та спрямованістю правового регулювання нормативно-правових актів. На жаль, поки доводиться констатувати, що ці нормативно-правові акти не можна назвати ідеально узгодженою системою, яка б забезпечувала ефективне та узгоджене функціонування суб'єктів владних повноважень й гарантувала фізичним і юридичним особам досконалий судовий захист їх публічних прав, свобод та інтересів.

Безумовно, найголовнішим нормативним актом, який становить правову основу участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, визначає правила та пріоритети її правового регулювання, є Конституція України. Зазначимо, що Основний Закон України відіграє визначальну роль не лише для адміністративного судочинства, оскільки, крім того, він визначає принципи життя українського народу, основи державного устрою, урегульовує інші важливі суспільно-державні відносини. Зокрема, основоположне значення для визначення концептуальних засад становлення і розвитку української державності має ст. 1 Конституції України. Порівняно з Декларацією про державний суверенітет України, яка проголошувала її суверенною національною державою, ст. 1 Конституції додає до основних ознак державності такі фундаментальні засади, на підставі яких вона має будуватися як незалежна, демократична, соціальна, права держава. Тим самим вона суттєво розвиває і збагачує основи конституційного ладу України, надає їм системного, узгодженого характеру [4, 9].

Конституція України закріпила усі необхідні правові передумови участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. По-перше, чіткої регламентації отримали права, свободи та обов'язки людини і громадянина. По-друге, було визначено систему суб'єктів владних повноважень, принципи її організації, основні форми, методи діяльності цих суб'єктів та відповідні повноваження. По-третє, законодавець передбачив засади здійснення в Україні правосуддя, форми та способи його реалізації, систему суб'єктів, уповноважених здійснювати правосуддя, гарантії незалежності і недоторканості суддів.

Повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства, а також завдання адміністративного судочинства безпосередньо визначені КАС України, який відтак є ще одним нормативно-правовим актом, що визначає правову основу участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві.

За своїм змістом та деякими процесуально-правовими інститутами КАС України подібний до інших процесуальних кодексів України (наприклад, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України), але його принциповою відмінністю є закріплення у ньому спеціальної процедури розгляду й вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів за участю особливого суб'єктного складу учасників адміністративної справи. По суті, КАС України – перший в історії українського законодавства кодифікований законодавчий нормативно-правовий акт, який регулює процедуру спеціалізованого судового захисту

публічних прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб 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. Цей кодекс визначає повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства (ст. 1 КАС України).

Попри значну кількість нормативно-правових актів, які утворюють правову основу участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, усі вони становлять внутрішню узгоджену, ієрархічну систему.

Значна кількість питань, які потребують спеціального правового регулювання, обумовила необхідність прийняття відповідної кількості законів. Безумовно, ці закони не містять у собі вказівки на особливості участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, однак, поміж багатьох інших аспектів їх функціонування, закріплюють форми реалізації цими суб'єктами наданих їм владних повноважень, а відтак орієнтують суспільство в цілому, його окремих учасників (фізичних та юридичних осіб) на конкретні рішення, дії, бездіяльність, які можуть бути оскарженими в порядку адміністративного судочинства до адміністративного суду. Проаналізувавши поняття «суб'єкт владних повноважень», закріплене ст. 3 КАС України, до переліку законів, які визначають структуру, компетенцію, ознаки й особливості функціонуючих в Україні суб'єктів владних повноважень, можемо віднести, зокрема, такі: «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну службу», «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про Вищу раду юстиції», «Про судоустрій України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про політичні партії в Україні» тощо.

Аналіз правових основ участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві дозволяє зробити певні висновки та запропонувати відповідні пропозиції.

1. Масив нормативно-правових актів, що регулюють участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, потребує

упорядкування та оптимізації, які, на переконання автора, слід здійснити шляхом прийняття закону про виконавчу владу, яким би визначалась уся система відповідних органів, їх статус та взаємозалежність.

2. Участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві регламентується нормами як матеріального, так і процесуального права, до того ж вони перебувають у жорсткій взаємозалежності, доповнюючи одне одного. Реалізація процесуальних норм «завдячує» прийнятим матеріальним нормам. Процесуальні норми покликані регулювати надзвичайно важливі суспільні відносини – відносини правосуддя, від повноти та відповідності якого (тобто регулювання) безпосередньо залежить ступінь та якість захисту публічних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб. Зважаючи на цю обставину, норми, які регулюють здійснення адміністративного судочинства та участь у ньому суб'єктів владних повноважень, закріплені виключно у нормативному акті вищої юридичної сили – Кодексі адміністративного судочинства України. Натомість, матеріальні норми, які також певним чином регулюють участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, містяться як у законодавчих, так і в підзаконних нормативно-правових актах.

3. Основними нормативно-правовими актами, які регулюють участь суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, є Конституція України та Кодекс адміністративного судочинства України. Решта проаналізованих законодавчих та підзаконних нормативних актів відіграє допоміжну роль у процесі врегулювання участі цих суб'єктів в адміністративному судочинстві. Однак без нормативних актів, які мають так званий позапроцесуальний характер, взагалі неможливо було б визначити зміст поняття «суб'єкт владних повноважень», види цих суб'єктів.

Насамкінець відзначимо, що розв'язання проблеми правових засад участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві є підґрунтям для подальшого дослідження особливостей участі цих суб'єктів у розгляді та вирішенні адміністративної справи.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст]: Учебник. Пер. с укр. / О.Ф. Скакун. – Харьков, 2007.
 2. Алексеев С. С. Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – М., 1994.
 3. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України [Текст]: Навч. посібн. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзен-

ко, Р. С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007.
 4. Конституція України [Текст]: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. – Харків: Видавництво «Право»; К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003.