

УДК 342.922:347.994

В.М. Бевзенко, кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника Херсонського юридичного
інституту Харківського національного університету
внутрішніх справ з наукової роботи

СУБ'ЄКТ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ВІДПОВІДАЧ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ

Пояснюються сутність і особливості участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві. Охарактеризовано зміст і деякі особливості участі суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві як відповідача. Запропоновано доповнення й зміни до адміністративного процесуального законодавства України.

Объясняется сущность и особенности участия субъекта с властными полномочиями в административном судопроизводстве. Охарактеризована сущность и некоторые особенности участия субъекта с властными полномочиями в административном судопроизводстве в роли ответчика. Предложены изменения и дополнения в административное процессуальное законодательство Украины.

The essence and peculiarities of the participation of the subject of the authoritative powers in the administrative legal proceedings are explained. The contents and some peculiarities of the participation of the subject of the authoritative powers in the administrative legal proceedings as a defendant are characterized. Supplements and changes to the administrative procedural legislation of Ukraine are proposed.

Ключові слова. Суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, форма участі, правосуб'єктність, Кодекс адміністративного судочинства України, сторона, провадження.

Вступ. Судова практика в адміністративних справах за участю так званих суб'єктів владних повноважень свідчить про постійне й досить часто здійснення цими суб'єктами адміністративних процесуальних повноважень одного й того ж учасника адміністративного процесу – відповідача. Так, за результатами розгляду та вирішення в 2008–2009 рр. адміністративними судами публічно-правових спорів можна зробити висновок, що найчастіше правосуддя за нормами Кодексу адміністративного судочинства України здійснювалося щодо таких суб'єктів владних повноважень: органів Державної податкової служби, митних органів, Пенсійного фонду України та його управлінь, управлінь праці та соціального захисту населення, органів місцевого самоврядування [1].

Такий самий висновок можна зробити, виходячи зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 3, ст. 17, ч. 1 ст. 48, ч. 3 ст. 50 КАС України. Зокрема, в ч. 3 ст. 50 КАС України передбачено, що відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Ураховавши судову практику, доходимо висновку, що здійснення суб'єктами владних повноважень правосуб'єктності відповідача – узвичаєна форма їх участі в адміністративному судочинстві та найбільш поширена порівняно з іншими формами участі.

Узагальнення поняття “суб'єкт владних повноважень”, закріпленого п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, аналіз функціонуючої нині в Україні системи органів державної влади дозволяють зробити ґрунтовніший висновок, що таким суб'єктом слід вважати: 1) Президента України, Секретаріат Президента України (ст. 102, п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України); 2) орган законодавчої влади – Верховну Раду України (ст. 75 Конституції України);

© В. М. Бевзенко, 2009

3) органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст. 113, 118 Конституції України, закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про місцеві державні адміністрації”); 4) органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України, закони України “Про Конституційний Суд України”, “Про судоустрій України”); 5) Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим (ст. 139 Конституції України, Закон України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим”); 6) прокуратуру України (ст. 121 Конституції України, Закон України “Про прокуратуру”); 7) інші державні органи – Рахункову палату (ст. 98 Конституції України, Закон України “Про Рахункову палату”), Національний банк України (ст. 99 Конституції України, Закон України “Про Національний банк України”), Раду національної безпеки і оборони України (ст. 107 Конституції України, Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України”), Вищу раду юстиції (ст. 131 Конституції України, Закон України “Про Вищу раду юстиції”); 8) органи влади Автономної Республіки Крим – Верховну Раду Автономної Республіки Крим, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 136 Конституції України, закони України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, “Про Автономну Республіку Крим”); 9) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”); 10) посадову чи службову особу зазначених вище органів; 11) інших суб’єктів під час здійснення ними владних або владних управлінських функцій, наприклад постійно діючу міжвідомчу комісію, ради, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. 140 Конституції України, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”) [2, 57–58].

Постановка завдання. Подальше збільшення кількості адміністративних справ за участю суб’єктів владних повноважень – відповідачів обумовило науково-теоретичне обґрунтування такої участі, зокрема в працях В. Б. Авер’янова, Ю. П. Битяка, А. Т. Комзюка, А. Ю. Осадчого. Утім, малорозробленими лишаються сутнісні ознаки участі суб’єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як відповідачів. Подальшого розкриття потребують особливості здійснення адміністративних процесуальних повноважень суб’єктами владних повноважень у різних процесуальних формах. Отже, мета цього дослідження – охарактеризувати особливості й складнощі, пов’язані з участю в адміністративному судочинстві суб’єктів владних повноважень як відповідачів.

Результати дослідження. Розглядаючи можливість участі суб’єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві, потрібно усвідомлювати, що вона стає здійсненою за наявності низки підстав фактичного й формального (правового) змісту. Так, згідно з ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України: “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”. Отже, наявність юридичного факту, прийнятого, вчиненого або допущеного суб’єктом владних повноважень, – одна з обставин, за наявності якої цей суб’єкт набуває адміністративної процесуальної правосуб’єктності, зокрема відповідача. По суті прийняття рішень, учинення дій, які відповідають повноваженням суб’єкта владних повноважень, – це публічна діяльність. Уся повноважна діяльність суб’єкта владних повноважень так чи інакше пов’язана з виконанням його публічних повноважень і, зокрема, має адміністративний характер.

Отже, закріплені в Кодексі адміністративного судочинства України поняття “рішення, дії, бездіяльність” цілком і повністю підпадають під категорію “публічна діяльність”. Відтак для спрощеного визначення підстав та об’єкта оскарження в адміністративному суді

замість словосполучення “рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень” пропонуємо запровадити поняття “публічна діяльність” і “публічна бездіяльність”, які свого часу вже отримали певне визнання й поширення у процесуально-правовій науковій літературі [3, 12–15; 4, 99].

Зупинимося на деяких особливостях участі суб’єкта владних повноважень в адміністративній справі як відповідача. По-перше, кожен з учасників адміністративної справи наділяється відповідним обсягом адміністративної процесуальної правосуб’єктності, яка залежно від ролі й місця цих суб’єктів у розгляді конкретної справи, його процесуального статусу класифікується на такі види: 1) первісна; 2) поточна; 3) завершальна. Крім того, залежно від змісту правосуб’єктність поділяється на загальну та спеціальну. Загальна адміністративна процесуальна правосуб’єктність – це сукупність передбачених КАС України прав та обов’язків, яких зобов’язані дотримуватися всі без винятку особи, котрі беруть участь в адміністративній справі. Спеціальну адміністративну процесуальну правосуб’єктність суб’єкта владних повноважень (учасників адміністративної справи) доцільно розуміти як права та обов’язки, які здатні мати лише одна конкретна особа, що бере участь у справі.

Своєрідну процесуальну природу суб’єкта владних повноважень – відповідача характеризує його спеціальна адміністративна процесуальна правосуб’єктність. До змісту такої правосуб’єктності належить притаманний виключно йому (суб’єкту владних повноважень) обов’язок доказування у справі: обов’язок довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності; обов’язок подати суду всі наявні у цього суб’єкта документи і матеріали, які можуть бути використані як докази у справі (ч. 2, 4 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України). Більше того, свого часу в радянській науковій процесуально-правовій літературі [5, 32–33] було висловлено слушну думку про доцільність запровадження й подальшого використання такого процесуального інституту, як співробітництво сторін та інших учасників процесу. Це співробітництво вважалося важливою рушійною силою в судовому процесі, котра об’єднує відмінні за своїм складом та суб’єктивним інтересом дії, спрямовані на ухвалення правосудного рішення. Усю цю діяльність урегульовано процесуальним правом, яке конкретизується в юридичній формі провадження у справі [5, 33].

По-друге, по-особливому характеризує участь суб’єкта владних повноважень – відповідача в адміністративній справі те, що його інтереси в суді відстоюються виключно на умовах договірної представництва. Безумовно, процесуальне представництво суб’єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві – невід’ємне право цього суб’єкта. Утім практика участі таких представників в адміністративних справах засвідчила неякісну підготовку представників до справ, а подекуди й цілковиту відсутність такої підготовки. Таким чином, роль процесуального представництва зводиться нанівець, дійового розгляду справи по суті не відбувається, навіть навпаки, такий розгляд затягується. Як наслідок – ускладнюється, а подекуди й унеможлиблюється захист суб’єктивних публічних прав, свобод, законних інтересів. Отже, зважаючи на таку особливість здійснення процесуального представництва органу виконавчої влади, іншого суб’єкта владних повноважень, для забезпечення виконання завдання адміністративного судочинства, гарантування притягнення до відповідальності суб’єкта владних повноважень, винного у прийнятті, вчиненні чи допущенні незаконного рішення, дії або ж бездіяльності, дисциплінування цих суб’єктів пропонуємо:

– ст. 107 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити такою частиною: “Про відкриття провадження в адміністративній справі, порушеній щодо суб’єкта владних повноважень, керівництву цього суб’єкта, крім ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі, суд також надсилає повідомлення про підстави і мотиви подання адміністративного позову, особу позивача й відповідача”;

– ст. 167 Кодексу адміністративного судочинства України слід доповнити такою частиною: “Рішення, ухвалене в адміністративній справі, порушеній щодо суб’єкта владних повноважень, у триденний строк надсилається судом керівникові суб’єкта владних повноважень”;

– визнати за правило обов’язкову участь суб’єкта владних повноважень – посадової чи службової особи – в адміністративній справі, в якій вони є відповідачами;

– ч. 2 ст. 50 КАС України доповнити реченням такого змісту: “В адміністративних справах, у яких суб’єкт владних повноважень – посадова чи службова особа – є відповідачем, він зобов’язаний особисто брати участь у розгляді такої справи”;

– ст. 56 КАС України доповнити частиною такого змісту: “Особиста участь суб’єкта владних повноважень – посадової чи службової особи – відповідача не позбавляє його права брати участь в адміністративній справі через представника”;

– доповнити КАС України такою нормою [6, 140]:

“Стаття 56¹. Відповідальність представників за недобросовісне або неякісне ведення справи

До представників сторін, третіх осіб – суб’єктів владних повноважень за недобросовісне або неякісне ведення справи суд, уповноважений розглядати адміністративну справу, в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, зобов’язаний застосувати заходи процесуального примусу, передбачені цим Кодексом, або ж постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб’єктам владних повноважень для притягнення представника до дисциплінарної відповідальності в порядку, передбаченому законом”.

По-третє, суб’єкт владних повноважень – відповідач з часом може припинити своє існування або позбутися статусу носія владних повноважень. Як наслідок, унеможливується притягнення такого колишнього суб’єкта владних повноважень до відповідальності в адміністративному суді. Подібний висновок можемо зробити, проаналізувавши норми чинного національного законодавства. Наприклад, з конституційних норм (ст. 76, 90 Основного Закону України) випливає, що парламент є тимчасовим носієм адміністративної процесуальної правосуб’єктності, отже, в подальшому, з припиненням повноважень, його відповідальність за рішення, дії чи бездіяльність стає неможливою.

Згідно зі ст. 20 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [7]:

– служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та іншими законами України, а також у разі:

– відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання Присяги;

– порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;

– неподання у встановлений термін посадовою особою місцевого самоврядування відомостей або подання неправдивих відомостей щодо її доходів;

– виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов’язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування;

– досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Висновки. Зважаючи на викладене, для забезпечення конституційного положення про відповідальність держави перед людиною в чинному законодавстві пропонуємо закріпити гарантії застосування відповідальності за публічну діяльність колишніх суб’єктів владних повноважень, які припинили своє існування або ж втратили статус носія владних повноважень.

По-перше, вважаємо за доцільне в чинному законодавстві, яке врегульовує статус і повноваження суб’єктів владних повноважень, передбачити відповідальність такого суб’єкта – юридичної особи за публічну діяльність (бездіяльність) її посадових чи службових осіб.

Показовим прикладом урегулювання такої відповідальності слід визнати положення Закону України “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень”, у ст. 2 якого закріплено таке: “Юридична особа несе відповідальність ... за вчинення від її імені та в її інтересах керівником такої юридичної особи, її засновником, учасником чи іншою уповноваженою особою самостійно або у співучасті будь-якого зі злочинів, передбачених ст. 209, частиною першою або другою ст. 235⁴, 235⁵, ст. 364, 365, 368, 369 і 376 Кримінального кодексу України” [8].

По-друге, доречним вважаємо наукове обґрунтування і подальше практичне запровадження матеріально-правового правонаступництва, врегульованого нормами публічного права. Згідно з таким правонаступництвом відповідальність за публічну діяльність одного суб’єкта владних повноважень в адміністративному суді має нести суб’єкт, який успадкував, перейняв повноваження (права й обов’язки) свого попередника.

Певна річ, що дослідження участі суб’єкта владних повноважень в адміністративній справі як відповідача запропонованим дослідженням не обмежується, оскільки нагальним нам видається розкриття особливостей адміністративної процесуальної правосуб’єктності суб’єкта владних повноважень – відповідача в адміністративних справах певного виду.

Література

1. Судова практика Вищого адміністративного суду України 2006–2008 [Текст] / Вищ. адм. суд України ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 352 с. ; Судова практика Вищого адміністративного суду України [Текст] // Бюлетень – додаток до журналу “Вісник Вищого адміністративного суду України” [Офіційне науково-практичне видання]. – 2009. – № 1. – 336 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : наук.-практ. комент. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін. ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Істина, 2009. – 823 с.
3. Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском законодательстве. Административно-финансовое распоряжение и финансовая жалоба] [Текст] / М. Д. Загряцков. – Изд. 2-е, переработанное и значительно дополненное. – М. : ПРАВО и ЖИЗНЬ, 1925. – 244 с.
4. Сергун А. К. Процессуальная правоспособность и правосубъектность (в литературе и в ГПК) [Текст] / А. К. Сергун // Вопросы науки советского гражданского процессуального права. Труды. – 1975. – Т. 38. – 246 с.
5. Гурвич М. А. Структура и движение гражданского процессуального правоотношения (в плане курса советского гражданского процессуального права) [Текст] / М. А. Гурвич // Вопросы науки советского гражданского процессуального права. Труды. – 1975. – Т. 38. – 246 с.
6. Гражданский процессуальный кодекс Украинской ССР [Текст] : научно-практический комментарий. – К. : Издательство политической литературы Украины, 1979. – 608 с.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
8. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень [Текст] : Закон України від 11 червня 2009 р. № 1507-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1823.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.