

КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Запропоновані види суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовується законодавче закріплення поняття «суб'єкт публічних повноважень». Надаються пропозиції щодо перегляду деяких статей Кодексу адміністративного судочинства України.

Предложены виды субъектов властных полномочий. Обосновывается законодательное закрепление понятия «субъект публичных полномочий». Даются предложения относительно пересмотра некоторых статей Кодекса административного судопроизводства Украины.

Types of the subjects of authoritative powers are proposed. Legislative fixedness of the notion «a subject of public authorities» is motivated. Proposals as to the revision of some articles of the Code of administrative proceedings of Ukraine are given.

Характеризуючи публічно-правові відносини, не можна оминути увагою таку їх ознаку, як внутрішня структурованість. У теорії права структура правовідносин традиційно трактується як сукупність трьох елементів: суб'єкт, об'єкт та зміст правовідносин.

Питанням суб'єктів публічно-правових відносин приділялася увага у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, А. Т. Комзюка, О. П. Рябченко, однак із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України виникла об'єктивна потреба повному оцінити суб'єктний склад адміністративних процесуальних правовідносин. Тому основним завданням нашого дослідження є об'єднання суб'єктів владних повноважень у групи на підставі єдиного критерію. З метою найбільш повного й точного визначення можливих учасників адміністративного процесу здійснимо класифікацію суб'єктів публічно-правових відносин. Саме класифікація дасть можливість однозначно й правильно визначити сторони адміністративного процесу, довести обґрунтованість, чи навпаки – необґрунтованість участі конкретного суб'єкта в адміністративному процесі.

Так, з огляду на підстави й завдання участі у публічно-правових відносинах (а також залежно від обсягу та змісту повноважень), слід розрізняти таких суб'єктів публічно-правових відносин:

1. Фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи. Характерною ознакою цих суб'єктів є те, що у публічно-правових відносинах вони здійснюють лише суб'єктивні права, свободи, інтереси, маючи на меті виключно власні інтереси. Прикладом таких суб'єктів, по-перше, можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства. По-друге, до цього переліку належать підприємства, установи,

організації усіх форм власності, об'єднання громадян. По-третє, колективними суб'єктами, які не наділені статусом юридичної особи, є об'єднання людей, які вправі вступати у публічно-правові відносини – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення;

2. Суб'єкти публічних повноважень:

2.1. суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких, у випадках, передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків. Такими, наприклад, є:

- головні лікарі, їх заступники по медичній частині або чергові лікарень, лікувальних закладів, санаторіїв, директори і головні лікарі будинків для престарілих та інвалідів; капітани суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України; начальники розвідувальних, арктичних та інших подібних до них експедицій; начальники, їх заступники по медичній частині, старші і чергові лікарі госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних закладів – при посвідченні ними документів (ст. 40 Закону України «Про нотаріат» [1]);

- керівник вищого навчального закладу – ректор (президент), начальник, директор; декан факультету та його заступники; вчена рада вищого навчального закладу; наглядова рада вищого навчального закладу; ректорат; деканати; приймальна комісія (ст. 32–36 Закону України «Про вищу освіту» [2]);

- засоби масової інформації, їх творчі працівники (ст. 174 КАС України [3]); кандидати, їхні довірені особи, ініціативні групи референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу (ст. 175 КАС України);

2.2. суб'єкти владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України).

Зазначимо, що запропонована класифікація не є абсолютною, оскільки одні й ті ж суб'єкти у різних правовідносинах можуть набувати повноважень суб'єктів інших груп. Так, наприклад, суб'єкти владних повноважень наділені правом здійснювати не лише владні функції, але й вправі виконувати повноваження публічного (невладного) характеру. Так, зокрема, доволі умовно можна визнати владними нижчезазначені повноваження Кабінету Міністрів України (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [4]), які і є, власне, публічними:

- сприяти розвитку підприємництва усіх форм власності на засадах рівності перед законом та соціальної спрямованості національної економіки, здійснювати заходи щодо демонополізації та

антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури;

- забезпечувати захист та підтримку національного товаровиробника;

- сприяти розвитку соціального діалогу, відповідно до закону проводити консультації із всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту;

- створювати умови для вільного розвитку і функціонування системи юридичних послуг та правової допомоги населенню.

Залежно від змісту взаємозв'язків із державою та її органами, суб'єкти публічних повноважень поділяються на: 1) суб'єктів публічних повноважень, які не належать до органів державної влади, – фізичні, юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи, суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких, у випадках передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи; 2) державних суб'єктів публічних повноважень – органи державної влади, їх посадові чи службові особи.

У теорії права розрізняють також індивідуальних та колективних суб'єктів публічно-правових відносин. Індивідуальними суб'єктами визнаються фізичні особи, у тому числі посадові та службові особи. Якщо для індивідуальних суб'єктів характерною є наявність індивідуалізованої волі людини при вступі до публічно-правових відносин, то для колективних необхідна умова – єдність волі групи людей чи інших суб'єктів. Усіх колективних суб'єктів можна поділити на дві великі групи: державні й недержавні. За цією ознакою слід розрізняти державні організації – органи державної влади та недержавні – різноманітні суб'єкти громадянського суспільства, включаючи органи місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, різноманітні комерційні організації (господарські товариства тощо). У свою чергу, серед колективних суб'єктів публічно-правових відносин слід розрізняти суб'єктів, які є організаційно оформленими та організаційно неформальними. Організаційно оформленими суб'єктами публічно-правових відносин є організації, які мають правосуб'єктність та статус самостійних суб'єктів права, – насамперед, юридичні особи. Організаційно неформальними суб'єктами правовідносин слід вважати народ, національні меншини, територіальні громади тощо [5, с. 107].

Відтак, ще однією ознакою публічності правовідносин є присутність у таких відносинах суб'єктів, уповноважених відповідно

до норм права здійснювати публічні права й обов'язки. Причому суб'єктом, від присутності якого залежить факт існування публічних правовідносин, обов'язково має бути не будь-яка фізична чи юридична особа, як у таких правовідносинах здійснюють суб'єктивні права, реалізують власний інтерес, а суб'єкт, на якого законодавством покладено виконання конкретного загальносупільного правового обов'язку, здійснення корисної дії суспільно-державного масштабу, забезпечення створення загального блага, – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, суб'єкт публічних (невладних) повноважень, на яких, у випадках передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків.

Дана класифікація суб'єктів публічно-правових відносин свідчить, що визначення у КАС України лише суб'єктів владних повноважень та незначної кількості деяких суб'єктів публічних повноважень як відповідача значно обмежує перелік інших суб'єктів (суб'єктів публічних повноважень), які можуть притягуватися до адміністративної справи за адміністративним позовом заінтересованої особи. Тому доцільно переглянути деякі положення КАС України, зокрема ст. 2, 3, 50, якими передбачено, що адміністративне судочинство захищає суб'єктивні права, свободи, інтереси у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, які, як правило, й визнаються відповідачем в адміністративній справі.

Отже, вважаємо, що, по-перше, ч. 1 ст. 2 КАС України слід викласти у такій редакції: «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, *а також інших суб'єктів публічних повноважень* (курсив наш – В. Б.)».

По-друге, ч. 1 ст. 3 КАС України потребує доповнення таким визначенням: «... суб'єкт публічних повноважень – фізична або юридична особа, яка відповідно до законодавчо передбачених повноважень та покладених на неї суспільно-державних обов'язків вчиняє публічні дії».

По-третє, ч. 3 ст. 50 КАС України необхідно викласти таким чином: «Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень *або суб'єкт публічних повноважень* (курсив наш – В. Б.), якщо інше не встановлено цим Кодексом».

Закріплення суб'єктів публічних повноважень в Кодексі адміністративного судочинства України як учасників адміністративного процесу має усунути невідповідність деяких норм цього

Кодексу: проголошене завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАС України) у наступних нормах кодексу (ст. 174, 175 КАС України) спотворюється, оскільки, виходячи із змісту вказаних статей, завданням адміністративного судочинства, всупереч ч. 1 ст. 2 КАС України, є захист прав, свобод, інтересів кандидата, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісії з референдуму, ініціативної групи референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму від порушень з боку засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, кандидата, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативної групи референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму.

Тобто, на наше переконання, у КАС України основним завданням адміністративного судочинства слід визнати захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів публічних повноважень, до яких, безумовно, належать і суб'єкти владних повноважень.

Запропоновані зміни та доповнення до адміністративного процесуального законодавства, на наш погляд, також мають виключити доволі поширене явище, коли адміністративний суд відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі на тій підставі, що у спірних публічно-правових відносинах у розумінні відповідного суду відсутній суб'єкт владних повноважень. Включення до переліку осіб, які можуть брати участь у адміністративній справі, так званих суб'єктів публічних повноважень спростить процедуру визначення належної сторони в адміністративному процесі, сприятиме швидкому розгляду й правильному вирішенню конкретного публічно-правового спору.

Юридична природа та особливості публічно-правових відносин дозволяють зробити висновок, що у переліку спірних правовідносин, віднесених до компетенції адміністративних судів, безпідставно не передбачені відносини за участю суб'єктів публічних повноважень, які владними правами й обов'язками не наділені. Закріпивши у КАС України процедуру оскарження рішень, дій чи бездіяльності лише суб'єктів владних повноважень, законодавець тим самим позбавив можливості фізичних та юридичних осіб оскаржувати в порядку адміністративного судочинства рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічних повноважень, відповідно

звуживши обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб.

Тому вважаємо, що відсутність чіткої регламентації участі в адміністративному процесі суб'єктів публічних повноважень негативно позначається на можливості судового захисту публічних прав, свобод, інтересів фізичних та юридичних осіб, значно обмежує, а інколи навіть унеможливає здійснення їх права на звернення до адміністративного суду.

Список літератури: 1. Законодавство України про нотаріат : зб. нормат.-прав. актів / А. М. Єрух (уклад.), Ю. М. Козьяков (уклад.) – К. : Істина, 2008. – 424 с. – (Офіційні документи). 2. Про вищу освіту : закон України за станом на 19 жовт. 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 64 с. – (Серія «Закони України»). 3. Кодекс адміністративного судочинства України : за станом на 13 січ. 2006 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 136 с. – (Бібліотека офіційних видань). 4. Про Кабінет Міністрів України : закон України за станом на 10 черв. 2008 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2008. – 40 с. – (Серія «Закони України»). 5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / [Авер'янов В. Б., Александрова Н. В., Банчук О. А.] ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.

Надійшла до редколегії 07.03.2009

УДК 342.95+35.078+351.74

О. В. Джафарова

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті розкриваються питання сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України. Автор подає власне визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України та виділяє її особливості.

В статье раскрываются вопросы сущности административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов Украины. Автор дает собственное определение административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов Украины и выделяет ее особенности.

The questions connected to the contents of essence of the administrative activity in law-enforcement organs of Ukraine are considered. The basic attention is given to features of administrative activity in law-enforcement organs of Ukraine.

Питанню охорони прав і законних інтересів громадян, а також відповідальності громадянина за свою протиправну поведінку Конституція України приділяє дуже важливе значення. Особлива роль у цьому процесі належить саме правоохоронним органам України.

Слід зазначити, що на цей час у наукових дослідженнях питанням адміністративної юрисдикції правоохоронних органів не приділялось достатньої уваги. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми державного управління і, зокрема, адмі-