

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Остащенко А.С.,
аспірант юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна,
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2399-8294>
e-mail: antony2809@gmail.com

Остащенко А.С. Право на звернення до адміністративного суду суб'єктів владних повноважень.

Згідно з правилом, суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України (ч. 4 ст. 5 КАС України) та з метою реалізації покладених на них повноважень. Але у судовій практиці існує позиція, щодо до якої для справ за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта приватного права законом обов'язково мають бути передбачені визначені підстави для звернення до адміністративного суду. У той час як у справах за позовом суб'єкта владних повноважень до суб'єкта владних повноважень звернення до суду може здійснюватися також з підстави, що прямо не передбачена законом, але такої, що безпосередньо слідує з відповідних функцій цього суб'єкта. У деяких випадках та з метою захисту суспільного інтересу, що не суперечить закону та здійснюється вказаних законом завдань та функцій, суб'єкт владних повноважень без прямої вказівки на це у законі також може звернутися з позовом до суб'єкта приватного права. Стаття присвячена розгляду підстав звернення з позовом суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду. Відповідно до законодавства вказаний суб'єкт лише у деяких випадках виступає позивачем у адміністративних справах. Наголошується, що у судових справах, у яких суб'єкт владних повноважень виступає як позивач до суб'єкта приватного права суд керується принципом пропорційності. Даний принцип є універсальним загальноправовим, що спрямований на забезпечення розумного балансу приватних і публічних інтересів. В адміністративних спорах за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень відповідач повинен, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, в тому числі те, що не відбувається порушення прав інших осіб, в тому числі й суспільних інтересів. Захистом від безпідставних позовів суб'єктів владних повноважень є, насамперед, гарантії, передбачені процесуальним законом стосовно права на компенсацію всіх витрат, пов'язаних із спором.

Судовий захист з боку адміністративного суду є найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у випадку їх порушення з боку будь-якого суб'єкта. Створення ситуації, за якою жоден суб'єкт владних повноважень не має права на звернення до адміністративного суду з позовом в суспільних інтересах, спотворює природу і завдання адміністративного суду.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, публічно-владні функції, суб'єкт приватного права, адміністративне судочинство, захист, позивач, відповідач, порушені права.

Ostashchenko A.S. The right to appeal to the administrative court of subjects of power.

According to the rule, the subject of power has the right to apply to the administrative court only in cases specified by the Constitution and laws of Ukraine (Part 4, Article 5 of the Civil Code of Ukraine) and for the purpose of exercising the powers entrusted to them. But in judicial practice, there is a position regarding which the law must necessarily provide certain grounds for appeal to an administrative court for cases brought by a subject of authority to a subject of private law. While in cases of a claim by a subject of authority against a subject of authority, an appeal to the court can also be made on grounds that are not directly provided for by law, but which directly follow from the relevant functions of this

subject. In some cases and for the purpose of protecting the public interest, which does not conflict with the law and carries out the tasks and functions specified by the law, the subject of authority, without a direct indication of this in the law, may also file a lawsuit against the subject of private law. The article is devoted to consideration of the grounds for filing a lawsuit by a subject of authority to the administrative court. In accordance with the legislation, the specified entity acts as a plaintiff in administrative cases only in some cases. It is emphasized that in court cases in which the subject of authority acts as a plaintiff to the subject of private law, the court is guided by the principle of proportionality. This precept is a universal general law aimed at ensuring a reasonable balance of private and public interests. In administrative disputes based on a claim by a subject of authority against another subject of authority, the defendant must prove the legality of his decision, action or inaction, including that there is no violation of the rights of other persons, including public interests. Protection against groundless lawsuits by subjects of authority is, first of all, guarantees provided by the procedural law regarding the right to compensation for all costs related to the dispute.

Judicial protection by the administrative court is the most effective mechanism for protecting the rights and interests of citizens, other individuals and legal entities in the event of their violation by any entity. Creating a situation in which no subject of authority has the right to apply to an administrative court with a claim in the public interest distorts the nature and task of the administrative court.

Key words: subject of property rights, public-ownership functions, subject of private law, administrative justice, protection, positivity, confirmation, violation of law.

Постановка проблеми. За КАС України суб'єкт владних повноважень виступає у суді як відповідач в адміністративному процесі, який має довести законність своїх дій, бездіяльності чи рішень. У Кодексі адміністративного судочинства України суб'єкт владних повноважень виступає як сторона, проти якої подається позов. Одним з актуальних питань у діяльності адміністративних судів є питання щодо підстав виникнення у суб'єкта владних повноважень права на звернення до суду з позовом до суб'єкта приватного права.

Стан опрацювання. Проблема щодо суб'єктів владних повноважень у статусі позивача у адміністративному судочинстві є досі актуальним та висвітлювалися такими вченими як: Я. Берназюк, В. Бевзенко, М. Джафарова, Р. Мельник, В. Матвійчук, І. Хар. Положення зазначених наукових досліджень є фундаментальною основою для подальших досліджень можливості подачі позову до адміністративного суду суб'єктом владних повноважень. Наведені обставини і зумовлюють постановку *завдань* цієї статті, що полягають у визначенні особливостей реалізації права на звернення до адміністративного суду суб'єктом владних повноважень.

Метою цієї статті є з'ясування правового статусу суб'єкта владних повноважень в системі адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Кожна особа має право в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їхній захист.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [1].

Відповідно до частини 1 статті 5 КАС України захист порушених прав особи забезпечується через:

- визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

При цьому до особливостей адміністративного судочинства слід віднести наступні:

- забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 6);
- лише адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9);
- лише адміністративний суд зобов'язаний вживати визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у т. ч. щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9).

З урахуванням специфіки адміністративного судочинства законодавець жорстко обмежив право суб'єктів владних повноважень звертатися до суду з адміністративним позовом, перерахувавши такі випадки, та зробив винятки про можливість звернення саме з адміністративним позовом у разі прямої вказівки на це у спеціальному законі.

Спором адміністративної юрисдикції у розумінні пунктів 1, 2 частини першої статті 4 КАС є переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій.

Ключовою фігурою в таких правовідносинах виступає сторона – суб'єкт владних повноважень. Отож, постає питання: якою стороною може виступати – позивачем або відповідачем. Поняття «суб'єкт владних повноважень» класифікується за приналежністю і відповідно до органів влади та управління. До даного поняття законодавець зараховує органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інших суб'єктів за умови здійснення ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, у тому числі тих, хто виконує делеговані повноваження, або надає адміністративні послуги [1]. До характеристик суб'єктів владних повноважень можна віднести наступні: виконують функції для задоволення державних і суспільних інтересів, виступають як носії публічної влади, що надає їм особливий правовий статус для виконання повноважень щодо об'єкта управління.

Отже, можна стверджувати, що звернення з позовом суб'єкта публічного права до суб'єкта приватного права відбувається виключно з метою ефективного захисту суспільних інтересів чи інтересів необмеженого кола осіб, які потребують захисту в судовому порядку.

Кодекс адміністративного судочинства України визначає суб'єкта владних повноважень, що виступає у суді як відповідач в адміністративному процесі, який має довести законність своїх дій, бездіяльності чи рішень. У Кодексі суб'єкт владних повноважень виступає як сторона, проти якої подається позов, що зумовлює суб'єкта владних повноважень статус відповідача у змагальному процесі.

Звертаємо увагу, що при цьому, у визначених Конституцією та законами України випадках суб'єкт владних повноважень може бути позивачем у адміністративних справах. У частині 4 статті 46 КАС України надає доволі вузький перелік підстав, відповідно до яких фізична чи юридична особа виступає як відповідач, а суб'єкт владних повноважень як позивач.

Однією із категорій справ, в яких позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, є справи за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень. Пунктами 3 та 5 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено два спеціальних види таких спорів:

1) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління – компетенційні спори, під якими слід розуміти спір між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління (публічної адміністрації), у тому числі – делегованих повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень відповідача компетенція позивача.

2) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом. Можливі такі випадки: прямо передбачено КАС України (ч. 5 ст. 46); прямо передбачено спеціальним законом та право, яке ґрунтується на загальних повноваженнях (компетенції) [2].

Право суб'єкта владних повноважень на звернення до суду, яке ґрунтується на загальних повноваженнях, слідує також зі змісту ст. 28 Закону України «Про центральні органи виконавчої

влад», відповідно до якої міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи звертаються до суду, якщо це необхідно для здійснення їхніх повноважень у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України [3].

Судами має застосовуватися широкий підхід до визначення права суб'єкта владних повноважень подавати позови, якщо таке право безпосередньо не передбачено КАС України. Такий висновок ґрунтується також на рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009, в якому зазначено, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення [4].

Відповідно до рішення у судовій практиці сформульована правова позиція, відповідно до якої скасування власного рішення суб'єктом владних повноважень, за визначених підстав, суперечить принципу правової визначеності, але при цьому це не позбавляє права цього суб'єкта звернутися до суду для скасування відповідного рішення.

В адміністративних спорах за позовом суб'єкта владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень відповідач повинен, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності, в тому числі те, що не відбувається порушення прав інших осіб, в тому числі й суспільних інтересів. Захистом від безпідставних позовів суб'єктів владних повноважень є, зокрема, гарантії, передбачені процесуальним законом стосовно права на компенсацію всіх витрат, пов'язаних із спором.

Висновок. Судовий захист з боку адміністративного суду є найбільш ефективним механізмом захисту прав та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб у випадку їх порушення з боку будь-якого суб'єкта. Судова практика вказує саме на те, що органи наділені владними повноваженнями не виступають на рівних з іншими учасниками відповідних відносин, а здійснюють управлінські функції спрямовані на забезпечення державних гарантій. Створення ситуації, за якою жоден суб'єкт владних повноважень не має права на звернення до адміністративного суду з позовом в суспільних інтересах, спотворює природу і завдання як адміністративного суду, так і природу та зміст діяльності суб'єкта владних повноважень як ключову фігуру публічного адміністрування [5].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35-36, 37. ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Берназюк Я. Звернення суб'єкта владних повноважень із позовом до адміністративного суду: виняток чи необхідність. 31 березня 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/919443/>.
3. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 38. ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
4. Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.
5. Вербіцька М., Боднарчук Л. Суб'єкт владних повноважень як позивач у адміністративних справах. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/46491/1/%D0%92%D0%B5%D1%80%D0%B1%D1%96%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B0.PDF>.