

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики

Факультет № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного
права та процесу» вибіркових компонент
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

081 Право 081 Law

за темою – *Концепція суб'єктів владних повноважень та дослідження статусу
інших учасників адміністративного процесу*

Харків 2023 рік

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 30.08.2023 року № 7

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 року № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

Розробники:

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

Рецензенти:

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

План лекції

1. З'ясування сутності та видів суб'єктів владних повноважень, їх місця в адміністративному процесі.
2. Дослідження правового статусу сторін в адміністративному процесі.
3. Визначення видів та статусу інших учасників адміністративного процесу.

Рекомендована література:

Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Бакуменко В. Д., Бондар І.С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Київ: КНУКіМ, 2016. 167 с.
3. Питання адміністративного права. Кн. 2. Відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.
4. Бородін І., Шапенко Л. Еволюція адміністративного права України. *European political and law discourse*. 2016. № 3 (2). С. 121-125.
5. Адміністративне право України (Загальна частина): навч. посібник / за заг. ред. О.А. Задихайла. Х.: Право, 2016. 298 с.
6. Адміністративне право України: підручник / В. В. Середа, О. Л. Хитра, Ю. С. Назар, Д. І. Йосифович, Я. М. Когут та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Назара. Львів: ЛьВДУВС, 2021. 680 с.

Додаткова

1. Джафарова М.В. Ступінь наукової розробленості проблеми визначення адміністративного процесуального права в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Т.1. С. 170-175.
2. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 - «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень». Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 20 с.
3. Джафарова М.В. Тенденції розвитку адміністративного процесуального законодавства України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 3. Том 1. С.190-193.
4. Федоренко Т.В. Новації в судовій реформі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 5. С. 128-131.
5. Тімченко С.В. Моделі інституту адміністративної юстиції в загальноєвропейських системах права. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2017. № 2. С. 155-157.
6. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративних процесуальних

правовідносин в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ: ДНДІ МВС України, 2016. 38 с.

7. Джафарова М.В. Суб'єкт владних повноважень: теоретичні та прикладні проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 1. Том 2. С.30-34.

Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Ханик-Посполітак Р.Ю. Електронне правосуддя: сучасні європейські стандарти в цивільному судочинстві України. *Україна на шляху до Європи: реформа цивільного процесуального законодавства*: матер. міжнар. наук.-практ. конф. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/11985/KhanykPospolitek_Elektronne_pravosuddia.pdf?sequence=1
2. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ № 1678-VII від 27.06.2014 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Суб'єкт владних повноважень в адміністративному судочинстві. Сайт Полтавського окружного адміністративного суду. URL: <https://adm.pl.court.gov.ua/sud1670/rozyasnennya/87276/>
5. Сопільник Р.Л. Спрощення судових процедур та скорочення судових витрат як умова забезпечення доступності правосуддя на сучасному етапі. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4, No 2. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/4.2%20Sopilnyk.pdf>
6. Про судоустрій та статус суддів: закон від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

1. З'ясування сутності та видів суб'єктів владних повноважень, їх місця в адміністративному процесі.

Значним кроком у напрямку наближення до європейських стандартів стало прийняття і набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України, яким легітимовано процесуальну основу судового механізму для захисту прав особи від порушень з боку державно-владного апарату. Наявність в Україні системи адміністративних судів можна розглядати як показник відповідності національної судової системи міжнародно-правовим стандартам, а також утвердження принципу законності у сфері виконавчої влади. Зокрема ст. 2 КАС України закріплено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

В умовах проведення судово-правової реформи в Україні робота щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства залишається актуальною, оскільки перед судовою системою ставляться нові завдання, головними з яких є вільний доступ до правосуддя, підвищення рівня захисту прав і законних інтересів осіб, якість відправлення правосуддя.

Практика застосування КАС України показала чимало його недоліків, про що свідчать системні зміни до кодифікованого акта, зокрема, в частині, що стосується визначення понятійного апарату. Серед таких проблемних питань, які вимагають вирішення, є однозначне визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», яке, на жаль, не отримало належного і вичерпного обґрунтування адміністративно-правовою наукою і національним законодавством.

Суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Поняття «суб'єкт владних повноважень», зазначене у КАС України, є загальним і застосовується у законодавстві з метою уникнення переліку таких суб'єктів, який не може бути вичерпним. З урахуванням завдань адміністративного судочинства визначимо загальний перелік таких суб'єктів, діяння яких може бути оскаржено в адміністративних судах.

Автори науково-практичного коментаря до КАС України В.К. Матвійчук та І.О. Хар під суб'єктом владних повноважень розуміють таку особу, що здатна нав'язувати волю, підкоряти собі, яка виражає владу що-небудь робити та наділена сукупністю прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Ці суб'єкти є виразниками державних і суспільних інтересів, носіями публічної влади, має особливий правовий статус та наділений владними повноваженнями щодо об'єкта управління.

В основу визначення категорії «суб'єкт владних повноважень» В.М. Бевзенко покладає факт вчинення органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом однієї із функцій (дій) такого змісту: 1) управлінського; 2) регуляторного; 3) сервісно-обслуговуючого; 4) загальноорганізаційного; 5) примусового.

Вченим запропоновано таке розуміння поняття «суб'єкт владних повноважень» – це уповноважений державою суб'єкт (політичний діяч, орган, посадова чи службова особа, підприємство, установа, організація тощо), який на основі та у відповідності із чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство у цілому, так і на його окремі елементи (групи, інститути тощо). При цьому вчений вважає, що суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві можуть брати участь у

таких формах: 1) як сторона; 2) як третя особа; 3) як особа, якій законом надано право захищати у суді права, свободи та інтереси інших осіб – процесуальний представник; 4) як свідок; 5) як експерт; 6) як скаржник в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та 7) заявник у провадженні за нововиявленими обставинами.

Визначальною характеристикою суб'єкта владних повноважень стало здійснення ним, у відносинах з яких виник спір, владних управлінських функцій. Проте, як засвідчила практика, визначення поняття суб'єкта владних повноважень через здійснення ним владних управлінських функцій не лише не сприяє однорідній судовій практиці, а й викликає чимало теоретичних дискусій з цього приводу.

Отже, поняття владних управлінських функцій потребує також ґрунтовного теоретико-правового переосмислення. Дискусія стосовно сутності юридичної формули «владні управлінські функції» розгорнулася така широкомасштабна та динамічна, що складно віднайти якісь спільні «точки дотику» у поглядах науковців та виробити на цій основі компромісне, науково обґрунтоване, а найбільше – таке, що б відповідало потребам практики – розуміння сутності владних управлінських функцій як ознаки суб'єкта владних повноважень.

Переважає більшість науковців при з'ясуванні сутності владних управлінських функцій виходять із правової категорії публічне (державне) управління. Значною мірою проблема сутності владних управлінських функцій пов'язана із визначенням ролі та місця управління у діяльності органів публічної адміністрації, переосмисленням сутності та змісту державного управління, та оновленням розуміння змісту відносин на рівні «держава – громадянин». Саме це зумовлює актуальність визначення теоретико-правових основ суб'єкта владних повноважень, та пов'язаної з ним юридичної конструкції «владні управлінські функції».

Під владними управлінськими функціями, що здійснюються на основі законодавства, розглядаються будь-які владні повноваження у рамках

діяльності держави чи місцевого самоврядування, що не належать до законодавчих повноважень чи повноважень здійснювати правосуддя. Термін «суб'єкт владних повноважень» вживається в літературі у вузькому значенні, ніж його можна розуміти, адже владними є й повноваження парламенту ухвалювати закони та повноваження суду здійснювати правосуддя. Виділяються наступні групи владних управлінських функцій, як: вироблення (формулювання) політики; правове регулювання; надання адміністративних послуг; нагляд і контроль.

Функція вироблення політики (позиції держави або громади щодо вирішення певної проблеми) включає нормопроєктувальні роботи. В Україні існують певні стандарти підготовки проектів нормативно-правових актів, які вимагають від органів влади проводити публічні обговорення соціально значущих проектів актів і враховувати думку громадськості. Непроведення такого обговорення або неврахування думки може вважатися порушенням прав особи.

Рішення суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним функції правового регулювання здебільшого є підзаконними нормативно-правовими актами, а тому вони впливають на широке коло осіб. При здійсненні цієї функції суб'єкт владних повноважень, як правило, безпосередньо не контактує з особою, тому в таких справах особа змушена доводити суду, що рішення (а в окремих випадках - дії або бездіяльність) зачіпає саме її права, свободи чи інтереси.

Найтісніший контакт суб'єкта владних повноважень із фізичною чи юридичною особою має місце при наданні адміністративних послуг. Рішення, ухвалене в результаті здійснення такої функції, є правовим актом індивідуальної дії, тому особі, неважко буде довести суду, що саме її права, свободи чи інтереси таке рішення зачіпає безпосередньо.

При здійсненні функції нагляду і контролю суб'єкт владних повноважень також може втручатися у права, свободи, інтереси особи. Здійснення функції контролю, насамперед, у формі перевірок, ревізій тощо, є найбільш

втручальним засобом. У цьому контексті також можна розглядати рішення суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, оскільки за своєю природою такі рішення є наслідком здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства. Так само негативні наслідки для особи можуть настати і від бездіяльності – у формі нездійснення або несвоєчасного здійснення контрольних функцій. □

Наявність у суб'єкта владних управлінських функцій означає, що він наділений компетенцією, яка складається з конкретного обсягу цілей, завдань і повноважень, необхідних для здійснення його функцій у сфері публічно-правових відносин.

Особливість повноважень органів виконавчої влади полягає у тому, що їх управлінські функції завжди мають владний характер, а повноваження поділяються на владні та невідні. Перші – притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Законодавчий орган може в окремих випадках здійснювати управлінські функції (прийняття постанови з питань погодження місць розташування об'єктів на особливо цінних землях, а також місць розташування об'єктів власності інших держав, міжнародних організацій). Доцільно відносити до владних управлінських функцій і такі, що здійснюють Президент України (крім суто політичних), органи прокуратури (крім тих, які вони здійснюють у межах кримінального процесу), інші державні органи (у тому числі й суди, але поза ухваленням рішень під час здійснення судочинства). Повноваження, які містяться у компетенції органу обов'язково є владними, оскільки компетенція юридично опосередковує реалізацію виконавчої влади.

В.Б. Авер'янов наполягає на уникненні у використанні терміну «владні управлінські функції» саме категорії «управлінські». Для цього доцільно скористатися, на думку вченого, визначенням «владно-розпорядчі» функції. Таке використання має на меті: 1) охопити у вказаній формулі управлінську і не управлінську діяльність суб'єкта владних повноважень; 2) виключити із кола державно-управлінських функцій функції внутрішньо апаратного управління,

які не мають відношення до реалізації виконавчої влади. Характеристика владно-розпорядчих функцій екстраполюється на діяльність органів місцевого самоврядування (виконавчих органів місцевих рад), на діяльність інших суб'єктів, на які виконання подібних функцій покладено законодавством.

По-друге, В.Б. Авер'янов доводить використання терміну «повноваження» замість категорії «функції», яка відбиває тільки певні напрямки діяльності органів. Натомість «повноваження» характеризують міру можливої (дозволеної) і зобов'язуючої поведінки органу.

Зазначене засвідчує, що законодавцем словосполучення «владні управлінські функції» відбиває «владно-розпорядчі повноваження», оскільки охоплює як управлінські, так і не управлінські дії суб'єкта владних повноважень.

О.М. Андруневчин обґрунтовує думку про те, що не слід пов'язувати категорію «владних повноважень» лише з тим, що він виконує управлінські функції, оскільки в такому разі не виправдано звужуються підстави визнання конкретного суб'єкта носієм владних повноважень й, відповідно, відмежовується його участь в адміністративному судочинстві, а також фізична чи юридична особа позбавляється можливості оскаржити в адміністративному суді рішення, дії чи бездіяльність цього суб'єкта.

Повертаючись до визначення, яке міститься у п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, зазначимо, що до суб'єктів владних повноважень законодавець зараховує: 1) орган законодавчої влади – Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України); 2) органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади (ст.ст. 113, 118 Конституції України, Закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про місцеві державні адміністрації”); 3) органи судової влади – Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції (ст. 124 Конституції України, Закони України “Про Конституційний Суд України”, “Про судоустрій та статус суддів”); 4) прокуратуру України (ст. 121 Конституції України, Закон України “Про прокуратуру”); 5) органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські,

районні, обласні ради (ст. 140 Конституції України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”); 6) посадову чи службову особу зазначених вище органів; 7) інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій, наприклад, 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”).

О.Є. Міщенко, враховуючи визначення суб’єкта владних повноважень, надане у КАС України, до таких суб’єктів відносить: Президента України, ВР України (в рамках її постанов), органи виконавчої влади (КМ України, центральні й місцеві органи виконавчої влади), органи судової влади, прокуратуру України, НБ України, органи влади АРК (ВР АРК, РМ АРК, міністерства АРК, республіканські комітети АРК), органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні ради), державних службовців вищенаведених органів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Оскільки органи державної влади є найчисленнішою групою, яка наділена публічно-владними повноваженнями, їх можна назвати найтипівішими представниками суб’єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. Вони наділені певним обсягом адміністративної процесуальної правосуб’єктності, яку здійснюють у різних процесуальних формах. Зміст кожної форми залежить від особливостей публічно-владних відносин, які передували виникненню адміністративної справи в суді та виконуваної у них конкретним органом виконавчої влади ролі. Судова практика в адміністративних справах за участю органів виконавчої влади свідчить про доволі часте здійснення ними адміністративних процесуальних повноважень.

У науково-практичному коментарі до КАС України за загальною редакцією А.Т. Комзюка, спираючись на існуючі наукові напрацювання таких

провідних вчених, як: Ю.П. Битяка, О.Ф. Скакун, О.М. Соловйової, наведено такі ознаки суб'єктів владних повноважень: 1) формуються державою або безпосередньо народом відповідно до закону та функціонують на його основі; 2) передбачені Конституцією України або законами України завдання та функції цих суб'єктів здійснюються від імені держави або певної верстви населення; 3) державно-владні повноваження здійснюються через: а) видання нормативних та індивідуальних актів; б) здійснення контроль за точним та неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечення та захист цих вимог від порушень шляхом застосування заходів виконання, переконання, стимулювання, державного примусу – у разі необхідності; 4) утворені із службовців, які обіймають посади. За основу побудови апарату органів виконавчої влади та місцевого самоврядування береться система утворюючих їх посад, співвідношення яких може змінюватися залежно від соціальної ролі суб'єкта владних повноважень; 5) суб'єкт владних повноважень має відповідну матеріальну базу – майно, що знаходиться в оперативному управлінні, власний рахунок у банку, відповідне джерело фінансування; 6) суб'єкт владних повноважень має чітко визначений територіальний масштаб діяльності, систему службової підпорядкованості, у його межах запроваджено сувору службову дисципліну.

З'ясуємо загальне поняття «орган державної влади». Такими необхідно вважати колегіальні та (або) одноособові органи, які наділені юридично визначеними державно-владними повноваженнями та необхідними засобами і механізмами для виконання функцій і завдань держави. Такі органи формуються шляхом виборів і створюються державою, мають відповідну внутрішню організаційну структуру.

За прийнятою в адміністративній літературі класифікацією їх можна поділити за наступними критеріями: 1) за способом формування: а) виборні (Верховна Рада України, Президент України); б) призначувані (Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України, Генеральна прокуратура України, Центральна виборча комісія, Національна Рада з питань телебачення та

радіомовлення, місцеві державні адміністрації тощо); 2) за територією, на яку поширюється юрисдикція: а) загальнодержавні (Верховна Рада України, Президент України, Верховний Суд України та інші); б) місцеві (локальні – Рада міністрів АРК Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві суди та інші; 4) за складом: а) колегіальні (Верховна Рада України, Конституційний Суд України, Кабінет Міністрів України тощо); б) одноособові (Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); 5) за характером повноважень: а) державні органи загальної компетенції (Кабінет Міністрів України); б) державні органи спеціальної компетенції (центральні органи виконавчої влади); 6) за поділом на гілки влади: а) законодавчі (Верховна Рада України); б) виконавчі (Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації); в) судові (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, суди, Державна судова адміністрація України); 7) за функціями і правовими формами діяльності: а) правотворчі (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); правозастосовні (Кабінет Міністрів України, міністерства, місцеві державні адміністрації); в) правоохоронні (СБУ, Національна поліція України тощо); г) контрольно-наглядові (Генеральна прокуратура України).

Стосовно органів місцевого самоврядування слід зазначити, що це виборні та інші органи територіальних громад, наділені відповідними повноваженнями вирішувати питання місцевого значення. Вони не входять до органів виконавчої влади.

Первинним органом місцевого самоврядування є представницький орган, яким є виборний орган (рада), яка складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Виконавчі органи рад – це органи, які відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міським, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень

місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами та є підзвітними і підконтрольними представницьким органам.

Окремо слід звернути увагу на такі категорії, як: «посадова особа» і «службова особа». З'ясовуючи підстави для віднесення осіб до названих категорій, слід керуватися відповідним законодавством, що регулює певні відносини.

У роз'ясненні Державної інспекції України з питань праці від 24.07.2014 року доведено, що поняття «посадова особа» і «службова особа» є синонімічними. Такий висновок було зроблено на підставі відповідних положень постанови Пленуму Верховного суду України від 26 квітня 2002 року №5 «Про судову практику у справах про хабарництво», норм Кримінального Кодексу України і Кодексу України про адміністративні правопорушення», а також Законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Зокрема, посадовими (службовими особами) вважаються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади вчи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують так функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації.

Посадова особа наділена певним обсягом повноважень і в їх межах має право вчиняти дії, що породжують, змінюють або припиняють конкретні правовідносини (наприклад, право прийняття або звільнення працівників, застосування дисциплінарних чи адміністративних стягнень тощо).

Відповідно до постанови Пленуму Верховного суду України від 26 квітня 2002 року №5 «Про судову практику у справах про хабарництво» зазначив, що організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних або приватних підприємств, установ та організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири та ін.).

Під адміністративно-господарськими обов'язками розуміють обов'язки щодо управління або розпорядження державним, колективним або приватним майном (встановлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі мають начальники планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідувачі складами, магазинами, майстернями, ательє, їхні заступники, керівники відділів підприємств, відомчі ревізори та контролери та ін.

Зазначеною постановою Пленуму Верховного суду України передбачено, що особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції або виконує обов'язки постійно, але й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням за умови, що згадані функції або обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною службовою особою.

Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель та ін.), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронець та ін.) функції, можуть визнаватися службовими особами тільки за умови, що разом із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Так, відповідно до статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Кримінальний кодекс України оперує поняттям «службова особа», зміст якого розкривається в п.3 ст. 18, згідно з якою службовими особами визнаються особи, які постійно, тимчасово або за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представників влади або місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово займають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах або організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями, якими особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом або повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Відповідно до примітки до ст. 364 Кримінального Кодексу України службовими особами в ст.ст. 364, 365, 368, 368 2, 369 Кримінального Кодексу України є, зокрема, особи, які обіймають постійно чи тимчасово на державних або комунальних підприємствах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням.

У п.4 ст. 18 Кримінального кодексу України законодавець також до службових осіб зараховує посадових осіб іноземних держав (осіб, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, у тому числі присяжних засідателів, інших осіб, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземних третейських суддів, осіб, уповноважених вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадових осіб міжнародних організацій (працівників міжнародної організації чи будь-яких інших осіб, уповноважених такою організацією діяти від її імені), а також членів міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та суддів і посадових осіб міжнародних судів.

Вищенаведене дає підстави до службових осіб зараховувати осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням.

Спираючись на проведений детальний огляд змісту понять «посадова особа» та «службова особа», які містяться у вищенаведених нормативно-правових актах, перелічимо характерні особливості, притаманні цим двом категоріям: 1) наявність посади; 2) наявність повноважень; 3) наявність організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків; 4) виконання повноважень постійно чи тимчасово; 5) виконання організаційних, виконавчо-розпорядчих, представницьких функцій, які характерні для всіх посадових осіб незалежно від виду служби.

Загалом зміст службових повноважень є однаковим для всіх посадових осіб, але деякі спеціальні вимоги законодавством встановлені для посадових осіб, які перебувають на державній службі. До таких вимог належить система обмежень та заборон, зумовлених характером виконуваних ними державних

функцій і спрямованих на створення належних умов реалізації завдань державної служби.

Відзначимо, що особливістю посадових осіб, які перебувають на державних посадах, є державно-владний характер впливу на інших осіб. Владний характер посадових повноважень допомагає здійснювати вплив на інших працівників з метою забезпечення їх діяльності. Державні службовці мають право вчиняти дії, які породжують юридичні наслідки для інших осіб, зокрема, вони мають право прийому на роботу, застосування заходів заохочення або примусу. Одним із проявів владних повноважень є право державного службовця приймати адміністративні акти. Владними повноваженнями державні службовці наділяються на підставі нормативно-правових актів, що визначають їх зміст.

Слід зазначити, що у контексті оновленого Закону України «Про державну службу» застосовується термін «державний службовець», під яким розуміється громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

При цьому державну службу законодавець трактує як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4)

здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

У попередній редакції Закону України «Про державну службу» використовувався термін «посадова особа». До таких осіб законодавець зараховував керівників і заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій (стаття 2 цього Закону).

Державні службовці всі є службовими особами, оскільки вони мають всі ознаки службових осіб. Їх діяльність - це професійна діяльність щодо практичного виконання завдань і функцій держави, вони займають посади в державних органах та їх апараті, одержують заробітну плату за рахунок державних коштів і мають відповідні службові повноваження.

Якщо розглядати чи є службовими особами вчитель чи лікар, слід враховувати той факт, що всі функції, що вони здійснюють, належать безпосередньо до їх професійних функцій. Для того, щоб набути статусу службової особи вчителю чи лікарю, необхідна наявність у них додаткових функцій (наприклад, вчитель – завуч; головний лікар) та наявність документа, яким на них покладаються такі обов'язки.

Притаманність ознак службової особи важлива при визначенні рівня відповідальності, наприклад, за одержання хабара (неправомірної вигоди).

Відповідальність у такому випадку настає лише за умови, якщо службова особа одержала його за виконання чи невиконання таких дій, які вона могла або повинна була виконати з використанням наданої їй влади, покладених на неї організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків.

Законодавець у КАСУ при тлумаченні терміну «суб'єкт владних повноважень» також зараховує осіб, які здійснюють владні управлінські функції в тому числі і на виконання делегованих повноважень. Делегування

повноважень може бути визначено як наділення своїм повноваженням (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта.

Найбільш детально досліджено правову природу делегування повноважень О.Є. Міщенко, яка вважає, що названа категорія характеризується наступними рисами: 1) делегуватися можуть тільки окремі повноваження, що складають частину компетенції відповідного органу публічної влади; 2) після делегування повноважень компетенція органу, що їх делегує, не змінюється; 3) компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється; 4) акт делегування повинен обов'язково виходити від органу, що делегує повноваження; 5) при делегуванні здійснюється поширення компетенції делегуючого органу за рахунок наділення новими повноваженнями об'єкта делегування повноважень; 6) повноваження, що делегуються, можуть бути в будь-який час відізовані делегуючим органом; 7) якщо повноваження делегуються на певний час, то припинення делегування не передбачає видання юридичного акту, в якому ці повноваження відзиваються (компетенція органу, якому делегуються повноваження, звужується автоматично). Якщо повноваження делегуються на невизначений час, вони можуть бути відізовані в будь-який час за рішенням органу, що здійснював делегування повноважень; 8) переделегування (субделегування) повноважень не допускається, бо це суперечить цілям і намірам органу, який делегує повноваження; 9) делегування повноважень має базуватися на вільному волевиявленні обох суб'єктів делегування; 10) делегування повноважень повинно супроводжуватися укладенням акту делегування повноважень; 11) делегування повноважень має обов'язково супроводжуватися передачею фінансових та/або матеріальних ресурсів для забезпечення належної реалізації делегованим суб'єктом делегованих повноважень; 12) делегований суб'єкт несе юридичну відповідальність за належне виконання делегованих повноважень.

Таким чином, можна виділити такі ознаки делегованих повноважень (на доктринальному рівні): 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає у попередньому

дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливе на визначений час або без зазначення строку. Повноваження, які делеговані на певний строк, автоматично втрачають силу із закінченням цього строку. При делегуванні без зазначення строку повноваження можуть бути відкликані в будь-який час за рішенням суб'єкта, який їх делегував; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі невідповідності суб'єктів (наприклад, орган виконавчої влади - орган місцевого самоврядування) для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладення адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише у межах своєї компетенції (не можна передати більше повноважень, ніж має сам суб'єкт, так само не можна передати повноваження, яких він не має); 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень; 9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував.

Положення про делеговані повноваження містяться і в законах України. Так, з абз.14 ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" випливає, що окремі повноваження органів виконавчої влади закон делегує органам місцевого самоврядування, а окремі свої повноваження органи місцевого самоврядування можуть делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

У контексті КАСУ термін «делеговані повноваження» охоплює як делеговані, так і передані повноваження.

Підводячи підсумок даному аналізу, можна дати доктринальне визначення суб'єкта владних повноважень: «ним є орган державної влади,

орган місцевого самоврядування, їхні посадова чи службова особа (державний службовець), інший суб'єкт при здійсненні ним владно-розпорядчих повноважень на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, з метою практичного виконання завдань і функцій держави».

2. Дослідження правового статусу сторін в адміністративному процесі

Ефективність діяльності адміністративних судів безпосередньо залежить від досконалості процесуальних норм, передусім тих, що визначають статус основних учасників в адміністративному судочинстві. Можна стверджувати, що всі інститути адміністративного судочинства формуються і розвиваються з урахуванням специфіки суб'єктного складу спорів, які становлять юрисдикцію адміністративних судів. Більшість із них пов'язана з конфліктами, що виникають між приватними особами і суб'єктами владних повноважень, які внаслідок звернення до суду та відкриття провадження у справі набувають статусу сторін адміністративного процесу.

Водночас, сфера адміністративної юрисдикції поступово розширюється, урізноманітнюється склад осіб, яким законодавство гарантує можливість розв'язання конфлікту публічно-правового характеру в адміністративному суді. Крім того, змінюється само адміністративне судочинство з'являються нові види і форми проваджень, яких адаптовано до специфіки спору. Таким чином, суттєві зміни у сфері адміністративної юстиції визначають необхідність перегляду процесуального статусу основних учасників адміністративного судочинства на теоретичному рівні, а також відображення нових реалій у нормативному забезпеченні цього статусу та у практичній діяльності адміністративних судів.

Варто зупинитися на дослідженні такого аспекту як – історіографія процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві. Дане питання було детально проаналізовано І.В. Топором у дисертації за темою: «Теоретико-правова характеристика процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві». Автором було проаналізовано погляди вітчизняних і зарубіжних

учених щодо становища сторін в адміністративному судочинстві як суб'єктів, що набувають процесуального статусу сторони внаслідок реалізації права на судове вирішення конфлікту у сфері публічного управління, що дало можливість виокремити такі періоди теоретичного опрацювання питання: 1) формування статусу учасників класичного змагального судового процесу, побудованого на засадах абсолютної рівності перед судом; 2) обґрунтування особливостей процесуального становища сторін - учасників публічно-правових спорів як у судовому процесі, так і в позасудових провадженнях; 3) конструювання особливого процесуального статусу сторін адміністративного судочинства на основі поєднання принципів змагальності та офіційного з'ясування обставин справи.

Перший період (XIX - 20-ті рр. XX ст.) пов'язаний із формуванням процесуального статусу сторін змагальних судових процесів, посиленням гарантій права особи на неупереджений і безсторонній розгляд та вирішення справи в суді. Наукова думка з питань процесуального статусу сторін судового процесу цього етапу визначалася утвердженням таких процесуальних принципів здійснення судочинства, як верховенство права і законність, змагальність, диспозитивність, рівність сторін перед законом і судом (В.І. Адамович, Є.А. Нефедьєв, Є.В. Васьковський, В.А. Рязановський).

Протягом другого періоду (20-ті рр. - кінець XX ст.) відбувалося оформлення процесуального порядку розгляду і вирішення публічно-правових спорів, і відповідно, визначення статусу зацікавлених у вирішенні спору осіб. Характерною рисою цього етапу є визнання різних процесуальних можливостей суб'єкта владних повноважень і приватних осіб та домінування позасудової форми вирішення публічно-правових спорів. Теоретичні засади процесуального статусу сторін — учасників розгляду і вирішення публічно-правового спору формуються у руслі досліджень адміністративного оскарження та особливого провадження цивільного процесу (І.С. Авіліна, С.В. Аносова, Р.Є. Гукасян, М.О. Гурвич, П.Ф. Єлісейкін, Н.М. Васильченко, М.А. Вікут, М.П. Ломанов, В.М. Щеглов).

Третій період (90-ті рр. XX ст. - до теперішнього часу) відзначається запровадженням адміністративної юстиції як форми судового процесу, адаптованого до специфіки публічно-правових спорів, наслідком якого стало формування особливого статусу сторін адміністративного судочинства. При цьому комплекс процесуальних прав і обов'язків сторін адміністративного судочинства визначається на засадах поєднання принципів змагального процесу з урахуванням наявності нерівності їх можливостей як сторін спору.

Відповідно до положень адміністративно-процесуального законодавства сторони в адміністративному процесі є головними обов'язковими первинними учасниками провадження. Роль сторін як головних учасників адміністративного судочинства визначається спрямуванням діяльності суду й усіх інших учасників провадження на забезпечення прийняття правосудного рішення щодо їхніх прав та обов'язків. Характеристика сторін як обов'язкових учасників адміністративного судочинства визначається неможливістю здійснення провадження без їх участі, і, водночас, достатністю лише цих учасників для повноцінного судового провадження (за виключенням секретаря судового засідання).

Визначення сторін як первинних учасників адміністративного судочинства зумовлено тим, що з виникненням процесуальних правовідносин між сторонами та судом з'являється можливість вступу в процес інших зацікавлених у справі осіб, а також осіб, які своєю участю забезпечують здійснення судового розгляду та вирішення справи.

Сторони адміністративного судочинства, як головні обов'язкові первинні учасники провадження, беруть участь у справі від свого імені з метою захисту або забезпечення реалізації власних прав, свобод, інтересів або повноважень.

Сторони як особлива група учасників адміністративного судочинства відповідають низці критеріїв (ознак), які виражають особливості їх процесуального становища, зокрема: 1) в усіх випадках провадження в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін, які вступають у процес за наявності юридичної зацікавленості, що характеризується

взаємопов'язаними матеріальною і процесуальною складовими; 2) мають право вимагати від суду захисту і тоді, коли особи лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено, хоча таке порушення, можливо, і не мало місця у дійсності; 3) є можливою зміна процесуального статусу у разі визнання неналежною стороною .

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства надає підстави стверджувати, що позивачами в адміністративній справі можуть виступати: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Відповідачем у конкретній адміністративній справі виступає суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

Уявляється, що вказаний законодавцем перелік осіб, які можуть бути відповідачами по конкретній справі, не є остаточним, оскільки КАС України наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних відносин, про що свідчить різноманітність публічно-правових відносин у сфері реалізації публічної влади, де можуть виникати спори, які розглядаються в межах

адміністративного судочинства. Перелік учасників адміністративного процесу значно ширший, ніж у будь-якому іншому різновиді судочинства. Наприклад, підприємства, установи, організації, їх посадові та службові особи, засоби масової інформації, їх представники, а також кандидати, їх довірені особи, партії (блоки), місцеві організації партій (блоки місцевих організацій партій), їх посадові особи та уповноважені особи, ініціативні групи референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу у справах щодо оскарження їх дій або бездіяльності, що порушують законодавство про вибори чи референдум можуть також виступати відповідачами у судовому процесі.

Процесуальний статус особи є правовою категорією, яка встановлює ідеальну модель взаємодії учасників судочинства і суду на визначених законодавством України принципах. При цьому, процесуальний статус суб'єкта формується не лише під впливом специфіки судової юрисдикції, але й визначається роллю, в якій особа бере участь у судовому процесі.

Характерними рисами процесуального статусу суб'єктів адміністративного судочинства є: 1) неперсоніфікований характер; 2) відображення становища групи суб'єктів в залежності від мети їх вступу у процесуальні правовідносини; 3) взаємозалежність та взаємодія елементів процесуального статусу сторін та інших суб'єктів адміністративного судочинства.

Зміст процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві становлять процесуальні права, процесуальні обов'язки та юридична відповідальність. При цьому, питома вага прав сторін суттєво переважає інші елементи їх процесуального статусу. Обов'язки як міра необхідної поведінки сторони в судовому провадженні сформульовано у найбільш узагальненому вигляді і лише в окремих випадках конкретизовано щодо сторони - суб'єкта владних повноважень (обов'язок надати заперечення щодо позову, надати звіт про виконання рішення тощо).

Враховуючи особливості конструкції процесуальних правовідносин, процесуальні права та обов'язки сторони адміністративного судочинства кореспондують правам та обов'язкам суду (судді).

Комплекс прав та обов'язків сторони адміністративного судочинства визначається з урахуванням таких факторів: 1) процесуальна роль (ініціює провадження або є особою, до якої звернено вимогу); 2) допроцесуальний статус (суб'єкт владних повноважень або приватна особа); 3) вид провадження (позовне, непозовне, скорочене); 4) форма розгляду справи (судове засідання або письмове провадження).

І.В. Токар доводить, що особа, яка ініціює розгляд справи в суді, набуває статусу сторони в адміністративному судочинстві (позивача, заявника) за умови наявності: 1) особистого волевиявлення, втіленого у передбачених законом активних діях; 2) права на адміністративний позов або відповідних владних повноважень; 3) процесуального рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі.

Особисте активне волевиявлення зацікавленої особи має місце й у разі звернення до адміністративного суду представника, або осіб, уповноважених законом представляти інтереси інших осіб.

Набуття статусу позивача - суб'єкта владних повноважень або заявника в адміністративному судочинстві є результатом реалізації його обов'язку звернутися до адміністративного суду у встановлених законом випадках. Перелік справ за зверненням суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві постійно розширюється, що, з одного боку, збільшує навантаження на суди, а з іншого-ускладнює виконання суб'єктом владних повноважень покладених на нього функцій. Позитивним моментом віднесення такої категорії справ до юрисдикції адміністративного суду є створення додаткових механізмів захисту інтересів приватної особи у сфері публічного управління, адже мова йде про застосування значних обмежуючих заходів.

Відповідач або особа, до якої звернено вимогу, набуває процесуального статусу сторони незалежно від власного бажання, і єдиною умовою для цього є наявність процесуального рішення адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі.

Повідомлення про можливість залучення особи як відповідача в адміністративному судочинстві здійснюється шляхом надсилання копії позовної заяви, а офіційним підтвердженням набуття особою статусу відповідача є повідомлення у передбачений законом спосіб про відкриття провадження у справі.

Юридично зацікавлена особа (позивач), яка посідає головне місце в адміністративному процесі, має по справі найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дозволяє йому впливати на розвиток адміністративного процесу та реалізовувати складові принципу диспозитивності, тобто використовувати нормативні положення, які містять зміст зазначеного принципу. Такими нормативними положеннями є суб'єктивні права на вчинення процесуальних дій, що передбачені адміністративним процесуальним законодавством.

До процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі, варто віднести такі: знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосуються їх інтересів; користуватися іншими процесуальними правами, наданими діючим

законодавством. Особи, які беруть участь у справі, можуть за власний рахунок додатково замовити та отримати в суді засвідчені копії документів і витяги з них.

Окрім процесуальних прав, сторони адміністративного процесу наділяється також особливими процесуальними правами, що надають їм можливість більш суттєво впливати на розгляд адміністративної справи. Такі права називають ще спеціальними або власними, оскільки притаманні лише позивачеві й відповідачеві, а також третім особам із самостійними вимогами щодо предмета спору.

Так, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову. Разом з тим, сторони розпоряджуються також суб'єктивним правом, спрямованим на припинення процесу – вони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу. Потрібно також визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси.

По-перше, позивач має право змінити предмет адміністративного позову шляхом його уточнення. Уточнення предмета позову виявляється у збільшенні або зменшенні обсягу позовних вимог. При цьому, у статті зміна предмета адміністративного позову шляхом його уточнення (кількісна зміна) законодавцем вказана окремо від предмета або підстав позову, проте поняттям «уточнення позовних вимог» законодавцем так і не названа.

Уточнення позовних вимог, як зазначається в юридичній літературі - це поняття, яке об'єднує зміну підстав або предмета позову, збільшення або зменшення обсягу позовних вимог. Уточнення позовних вимог може здійснюватися як за ініціативою самого позивача, так і за пропозицією суду.

Уточнюючи предмет позову, потрібно враховувати збільшення або зменшення матеріальної вимоги в межах одного й того самого способу захисту порушеного права чи інтересу. Тому можна дійти висновку, що позивач може здійснювати диспозитивні дії, які передбачають зміну адміністративного позову, а саме зміну його предмета або підстав, збільшення або зменшення обсягу позовних вимог як на стадії підготовки справи до судового розгляду, у попередньому засіданні, а також під час безпосередньо судового розгляду справи.

Зміна підстави позову передбачає заміну позивачем конкретних фактів, якими він обґрунтував свої позовні вимоги до відповідача, новими фактами. Крім того, позивач може змінити підставу позову, включивши до неї додаткові факти або виключивши окремі факти із первісної підстави позову. Зміна предмета позову може означати заміну однієї правової вимоги позивача до відповідача іншою або доповненням позивачем первісних вимог новими. Одночасно змінювати і предмет, і підставу свого позову позивач не може, оскільки у протилежному разі адміністративний позов буде замінений іншим.

Виходячи із принципу диспозитивності, суб'єкт владних повноважень, як відповідач, наділений процесуальними правами, які реалізуються у формі: 1) невизнання адміністративного позову або визнання його повністю або частково; 2) подання заперечення щодо адміністративного позову; 3) досягнення примирення із позивачем.

Таким чином, набуття особою процесуального статусу сторони в адміністративному судочинстві означає наділення її повним обсягом прав і обов'язків, передбачених для певного виду й форми провадження, але їх реалізація є можливою лише на відповідній стадії процесу та при дотриманні передбачених законом умов.

Реалізація сторонами процесу значного обсягу змагальних прав обмежена при розгляді справи у письмовому провадженні, при цьому сторони добровільно відмовляються від можливості реалізації своїх прав.

Таким чином, сторони як особлива група учасників адміністративного судочинства характеризуються рядом ознак, які виражають особливості їх процесуального становища.

По-перше, процес в адміністративній справі ведеться виключно від їх імені та в їх інтересах, при цьому юридичний інтерес сторін поєднує матеріально-правову та процесуальну правову складові. Юридична заінтересованість характеризує також третіх осіб в адміністративному процесі, але вона є похідною і виявляється назовні лише у разі порушення провадження у справі щодо сторін.

По-друге, визначення наявності права сторін процесу на судовий захист є можливим лише в результаті розгляду справи і відбивається у судовому рішенні. Водночас, обидві сторони мають право вимагати від суду захисту, якщо лише вважають, що їхні права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено.

3. Визначення видів та статусу інших учасників адміністративного процесу

З огляду на триваючий процес оновлення адміністративного процесуального законодавства не втрачають актуальності дослідження проблеми правового статусу інших учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, аналіз яких, безперечно, визнається перспективним напрямком наукових досліджень як в пізнавальному, так і в практичному аспектах.

Загальні теоретичні положення визначення правового статусу учасників адміністративного судочинства ґрунтуються на працях провідних науковців – представників інших галузевих процесуальних наук, перш за все, цивілістичного спрямування (А.В. Ванярхо, М.А. Вікут, Є.А. Трещева Д.М. Чечот, В.М. Щеглов, В.В. Ярков), із врахуванням особливостей розгляду вирішення спорів публічно-правового характеру. Наприклад, фундаментальні наукові дослідження О.В. Кузьменко, В.С. Стефанюка, В.К. Колпакова, В.В. Гордєєва забезпечили уточнення уже усталеної у цивільному процесі

теоретичної концепції правового статусу учасників адміністративного судочинства. Представниками Одеської школи адміністративного права і процесу – С.В. Ківаловим, Л.Р. Білою-Тіуною, І.А. Картузовою, Р.М. Савчуком, А.Ю. Осадчим, О.І. Харитоновою досліджувалися проблемні питання змісту права фізичної особи на захист в адміністративному судочинстві й особливості реалізації процесуальних прав та обов'язків учасниками адміністративного процесу.

На окрему увагу заслуговує монографічне дослідження, присвячене з'ясуванню правового статусу інших учасників адміністративного судочинства, яке належить О.М. Михайлову. Зокрема автором у роботі висвітлено співвідношення категорій «суб'єкт адміністративного судочинства» і «учасник адміністративного судочинства»; розкрито зміст поняття «правовий статус учасників адміністративного судочинства»; уточнено критерії класифікації учасників адміністративного судочинства, виокремлено та охарактеризовано критерії класифікації «інших учасників адміністративного судочинства»; виокремлено особливості правового статусу секретаря судового засідання-помічника судді; охарактеризовано правовий статус судового розпорядника та визначено доцільність його функціонування в адміністративному судочинстві; виявлено особливості правового статусу експерта та спеціаліста в адміністративному судочинстві; охарактеризовано правовий статус перекладача в адміністративному судочинстві та визначено юридичні наслідки його неявки у судове засідання тощо .

Певний теоретичний і практичний інтерес викликають положення, запропоновані І.І. Діткевич, яка, розглядаючи адміністративну процесуальну правосуб'єктність, певним чином досліджує правовий статус інших учасників адміністративного судочинства (експерта, спеціаліста, перекладача, секретаря судового засідання, судового розпорядника). Зокрема, І.І. Діткевич встановлено, що змістом адміністративної процесуальної правосуб'єктності осіб, які є іншими учасниками адміністративного процесу, є обов'язкова єдність адміністративної процесуальної правоздатності та дієздатності, наявність прав

та обов'язків. Наприклад, участь секретаря судового засідання та судового розпорядника, на відміну від інших осіб, які сприяють відправленню правосуддя (свідків, перекладачів, експертів, спеціалістів) є обов'язковою при розгляді будь-якої юридичної справи незалежно від її категорії. Особливість процесуального статусу названих суб'єктів полягає у тому, що всі надані їм функції входять безпосередньо до їх трудових обов'язків.

Адміністративна процесуальна правосуб'єктність перекладача, як самостійного суб'єкта адміністративних процесуальних правовідносин, визначена законодавцем з метою забезпечення належного розгляду та вирішення адміністративної справи. Діючим КАС України надані максимальні гарантії для належного виконання перекладачем своїх функцій (збереження заробітку за основним місцем роботи під час перебування в суді, відшкодування витрат, пов'язаних з виконанням перекладу і т. ін), оскільки його участь в адміністративному процесі є гарантією повноцінного здійснення особою права на судовий захист.

Особливості участі спеціаліста в адміністративному судочинстві дозволяють виділити такі форми його участі: 1) консультативна діяльність; 2) надання допомоги технічного характеру під час вчинення процесуальних дій.

Що стосується участі експерта та спеціаліста в адміністративному судочинстві, то обсяг адміністративної процесуальної правосуб'єктності спеціаліста значно вужчий за обсяг правосуб'єктності експерта, що пояснюється відсутністю проведення самостійного дослідження спеціалістом, спрямованого на з'ясування обставин, що мають значення для вирішення адміністративної справи, вивчення певних фактів та фактичних обставин адміністративної справи з метою повідомлення суду відомостей, які мають значення для вирішення адміністративної справи. Висновок експерта визначається як засіб доказування, доказом будуть фактичні дані, що містяться в ньому, а джерелом доказу – експерт, який проводив дослідження та надав суду фактичні дані.

Питаннями дослідження проблем використання спеціальних знань і судової експертизи в адміністративному процесі, визначення процесуального статусу експерта також займалися й інші вітчизняні вчені, зокрема: Т.С. Волчецька, Б.Г. Габричидзе, В.М.Григор'єв, Є.В.Додін, В. Г. Драганов, Г. Л. Карпенко, Т.О. Кравчук, Е.В.Кригін, Ю. П. Кузякін, М. В. Костицький, Ю. Я. Лоза, Л.М. Романенко, Б.В.Росинський, О.Р.Росинська, Е. Б. Сімакова-Ефремян, В.М.Хорьков, О.Ю. Янчук. Ефремян, В.М.Хорьков, В. К. Шкарупа та ін. Проаналізовані ними питання слід визнати важливими для загального розуміння сутності проблеми використання спеціальних знань в адміністративному судочинстві. Наприклад, Ю.Я. Лоза в дисертаційному дослідженні «Експертиза в адміністративному судочинстві України» в окремому підрозділі роботи дослідив процесуальний статус експерта в адміністративному судочинстві, як наслідок, окреслив особливості експерта як самостійного суб'єкта адміністративного процесу, який володіє власним обсягом процесуальних прав та обов'язків, що дозволило глибше дослідити його повноваження в адміністративному процесі.

Якщо питання правового статусу експерта в адміністративному судочинстві опрацьовувались вченими-процесуалістами, то проблемам участі спеціаліста в даному виді судочинства приділено замало уваги. Лише окремим аспектам участі спеціаліста в адміністративному судовому процесі приділяли увагу такі вчені, як: І.А. Картузова, Р.М. Савчук, А.Ю. Осадчий, О.І. Харитонова, І.О. Хар, Р.С. Мельник, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, О.Г. Юшкевич тощо. В основному вчені розглядали форми і порядок використання спеціальних знань в адміністративному процесі в межах основних напрямів їх досліджень. Разом із тим, процесуальний статус і підстави участі спеціаліста не зазнали до цього часу детального аналізу і тому потребують ґрунтового і всебічного дослідження.

Схожа ситуація простежується також і з дослідженням особливостей та підстав участі в адміністративному судочинстві, таких осіб, як: свідка, перекладача, секретаря судового засідання, судового засідання. Ґрунтовне

вивчення їх участі в адміністративній справі не здійснювалося, і, відповідно вказана проблема також залишається невирішеною.

Таким чином, при всій значущості перелічених наукових напрацювань вчених-адміністративістів, які присвячені дослідженню правового статусу учасників адміністративного процесу, серед них, на жаль, відсутні комплексні дослідження, безпосередньо спрямовані на з'ясування правового статусу осіб, які сприяють здійсненню адміністративного судочинства (свідок, експерт, спеціаліст) і обслуговують його процес (секретар судового засідання, судовий розпорядник, перекладач).