

Сусак М. С.,

аспірант кафедри адміністративного права

Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗМІСТ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО РОЗСУДУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЗА ПОЗОВАМИ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. В межах наукової статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно – процесуального законодавства, судової практики адміністративного судочинства досліджено зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень.

З'ясовано, що положеннями статей КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, їх представників на звернення до адміністративного суду першої інстанції за захистом своїх прав, свобод та законних інтересів, яке реалізується ними за наявності обов'язкових передумов звернення до адміністративного суду (виникнення публічно – правових відносин, наявність суб'єкта владних повноважень, факт порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб).

Автором на основі комплексного аналізу КАС України розглянуто та з'ясовано, що відповідачами в адміністративному процесі можуть бути не тільки суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт наділений адміністративними повноваженнями, а саме: – суб'єкт делегованих повноважень; – носій публічних повноважень. Які в свою чергу відповідно до мети, обсягу повноважень, організаційно – правової форми поділяються на суб'єктів зі статусом юридичної особи; суб'єкти без статусу юридичної особи; індивідуальні суб'єкти (ст. 19 КАС України). Також, автором здійснено розгорнутий аналіз судової практики адміністративного судочинства на прикладах адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, що дало змогу проаналізувати підстави ухвалення адміністративним судом першої інстанції таких рішень, а також встановити їх правосудність на основі судових рішень прийнятих судами вищих інстанцій.

Зроблено висновок про те, що суддя адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, відповідно до КАС України, наділений правом на здійснення процесуального розсуду, який реалізується суддею від початку надходження до нього адміністративної справи, супроводжується на протязі всього розгляду адміністративної справи та завершується ухваленням остаточного законного, обгрунтованого судового рішення.

Автором, також встановлено те, що реалізація суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду під час відправлення правосуддя здійснюється ним на основі аналізу (оцінки) адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень відповідно до положень КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження), яка полягає у виборі суддею відповідного

процесуального рішення чи відповідної процесуальної дії, отриманих висновків, які лягають в основу судового рішення та впливають на прийняття суддею остаточного рішення по адміністративній справі.

Ключові слова: адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд, адміністративна справа, суб'єкт владних повноважень.

Постановка проблеми. Кожна особа, як фізична так і юридична, якщо вважає, що порушені її законні права, свободи та інтереси має конституційне право на звернення до суду для їх захисту, яке не може бути обмежене.

На сьогоднішній день існує велика кількість обставин з яких фізичні, юридичні особи звертаються до суб'єктів владних повноважень, які в свою чергу по-різному реалізують свою компетенцію по відношенню до цих осіб. Тому, Кодексом адміністративного судочинства України (надалі по тексту – КАС України) передбачено, що кожна особа має право на звернення до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи, або законні інтереси, і просити про їх захист (ч. 1 ст. 5 КАС України). Розгляд адміністративним судом першої інстанції адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень є ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що свідчить про дотримання адміністративним судом першої інстанції завдання адміністративного судочинства, а також забезпечення гарантій цих осіб на справедливий відправлення правосуддя та прийняття обгрунтованого, законного судового рішення по адміністративній справі.

Так, суддя адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень наділений правом на здійснення процесуального розсуду, який реалізується ним від початку отримання позовної заяви та супроводжується на протязі всього розгляду адміністративної справи, і завершується ухваленням суддею на основі процесуального розсуду обгрунтованого, законного судового рішення. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень полягає у здійсненні (виборі) суддею відповідних процесуальних дій, прийнятті відповідних процесуальних рішень на підставі комплексного аналізу положень статей КАС України, а також критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження), які в результаті призводять до ухвалення суддею судового рішення по адмі-

ністративній справі. Однак, на сьогоднішній день у зв'язку із великою кількістю звернень до адміністративного суду першої інстанції із позовами щодо суб'єктів владних повноважень, їх особливостями розгляду, складністю адміністративних справ, різним (неоднозначним) тлумаченням суддями положень статей КАС України, критеріїв процесуального розсуду, спостерігається ситуація ухвалення суддями помилкових судових рішень, які в подальшому можуть бути скасовані судами вищих інстанцій, що в свою чергу призводить до формування не однозначної судової практики. Незважаючи на очевидну важливість вивчення проблематики питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, варто зазначити, що вченими, науковцями даному питанню приділено не достатньої уваги. А також, у зв'язку із значними змінами внесеними до КАС України дана проблема, її актуальність, не вирішеність потребує ще більшого вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтовного аналізу, що й обумовило вибір автором даної проблеми дослідження.

Стан дослідження проблеми. Проблематиці дослідження питання змісту процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень приділено увагу у працях В. М. Бевзенка, А. Т. Комзюка, Р. О. Куйбіди, Р. С. Мельника, М. І. Смоковича, Р. Циппелюса й інших та є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково – практичних конференціях.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу й оцінки змісту процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції в адміністративних справах за позовами щодо суб'єктів владних повноважень.

Вклад основного матеріалу. Нормами КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, а також їх законних представників на звернення до адміністративного суду першої інстанції. Особливістю адміністративного судочинства, на відміну від інших видів судочинства (цивільного, кримінального та ін.), 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 саме суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України). Нормами КАС України визначено та закріплено обов'язкові передумови звернення осіб до адміністративного суду першої інстанції, до них віднесено:

1. Виникнення публічно – правових відносин.

Конституційний Суд України розтлумачив, що відносини, які виникають між фізичною та юридичною особою і представниками органів влади під час здійснення ними владних повноважень, є публічно – правовими і поділяються, зокрема, на правовідносини у сфері управлінської діяльності та правовідносини у сфері охорони прав і свобод людини і громадянина, а також суспільства від злочинних посягань. Діяльність органів влади, зокрема, судів, щодо вирішення спорів, які виникають у публічно – правових відносинах, регламентується відповідними правовими актами [1]. В КАС України категорія публічно – правові відносини закріплена зокрема в статтях 2, 4, 5, 9, 12 КАС України та інших, а в п. п. 1-15 ст. 19 КАС України наведено приблизний перелік правовідносин, на які поширюються юрисдикція адміністративних судів. Так, зокрема,

предметом оспорювання та перевірки в адміністративному суді можуть бути не будь-які публічно – правові відносини, а лише ті, які є адміністративно – правовими, оскільки до юрисдикції адміністративних судів належать лише адміністративно – правові відносини [2, с. 427].

2. Наявність суб'єкта владних повноважень.

Обов'язковим учасником публічно – правових відносин в адміністративному судочинстві, відповідно до КАС України, виступає суб'єкт владних повноважень, який може бути як позивачем так і відповідачем (ст. ст. 2, 5, 19 КАС України, ч. 1 ст. 46 КАС України). Позивачем, відповідно до КАС України, можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 46 КАС України), а відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень, а у випадках, визначених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача (п. 9. ч. 1 ст. 4, ч. 4 ст. 46 КАС України) [3].

Суб'єктам владних повноважень притаманні певні ознаки, а саме: 1) наділений усіма ознаками публічної влади; 2) діють у межах, на підставі та у спосіб, які передбачені законом; 3) уповноважені застосовувати інструменти діяльності публічної адміністрації (рішення, дії, бездіяльність), а саме: – нормативний акт; – адміністративний акт; – адміністративний договір; – акт планування; – акт дія; – приватно – правові інструменти [4].

Деякими авторами зазначається, що, якщо відносини є, а суб'єкт владних повноважень відсутній, то найімовірніше, відсутній й адміністративно – правові відносини. Якщо ж у таких правовідносинах представник публічної влади відсутній, то за загальним правилом адміністративні суди не здійснюватимуть захисної функції. Адже, об'єктом контролю адміністративних судів є рішення, дії, бездіяльність винятково суб'єктів владних повноважень [2, с. 286].

3. Факт порушення прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Так, ч. 1 ст. 245 КАС України встановлено, що у разі відсутності такого факту, адміністративним судом першої інстанції буде відмовлено в його задоволенні повністю або частково. Однак, існують деякі категорії адміністративних справ в яких не є обов'язковою передумовою саме наявність факту порушення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративно – правових правовідносин, адже особа має право подати позовну заяву до адміністративного суду першої інстанції з підстав оскарження нормативно – правового акта, навіть якщо її особисті права не порушені. Так, відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України право оскаржувати нормативно – правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Тобто, приписи цієї статті «дозволяють» суб'єктові подавати позовну заяву до адміністративного суду щодо нормативного (нормативно – правового) акта, навіть якщо його права не порушені [2, с. 301].

На основі проведеного аналізу, варто сказати, що визначені передумови звернення осіб до адміністративного суду першої інстанції наведені лише у загальному вигляді. Однак, практикою адміністративного судочинства таких передумов існує значно більше.

Так, зокрема, Смокович М. І. та Бевзенко В. М., наводять розширений перелік існування загальних передумов захисту прав, свобод, інтересів учасників адміністративно – правових відносин в адміністративному суді першої інстанції, до них

відносять: 1) наявний факт порушення суб'єктивних прав, свобод та інтересів; 2) перебування суб'єкта в адміністративно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень; 3) адміністративно – правова природа спірних понять (категорій), на які поширюється юрисдикція адміністративних судів; 4) наявність права на звернення до адміністративного суду; 5) позивачеві належить право адміністративно – правової вимоги; 6) наявність критеріїв адміністративної юрисдикції; 7) дотримання строку звернення до адміністративного суду; 8) наявність підстав і межі втручання адміністративного суду в адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень; 9) відповідність способу судового захисту процесуального розсуду адміністративного суду; 10) судова практика вирішення адміністративно – правових спорів (преюдиційність судових рішень) [2, с. 291].

Тобто, можемо сказати, що особа (позивач) звертаючись до адміністративного суду першої інстанції має перш за все проаналізувати наявність передумов та визначити чи достатньо в неї прав на звернення саме до адміністративного суду, оскільки від таких дій позивача залежить успішність розгляду та вирішення адміністративної справи судом на її користь.

Якщо ж адміністративним судом першої інстанції буде встановлено відсутність всіх передумов, або хоча б однієї із передумов звернення особи за захистом своїх прав, свобод та інтересів до адміністративного суду, це свідчатиме про неможливість здійснення судом захисту прав, свобод та інтересів суб'єкта звернення. Таку позицію висвітлює і Р. Циппеліус та зазначає, що коли відсутність будь-якої необхідної процесуальної передумови є очевидною і вимагає довгих пояснень, то не варто вдаватися до складних доведень наявності інших передумов лише для того, аби зрештою встановити, що рішення не може бути прийняте через просту й очевидну причину. Оскільки, вимоги логіки задовольняються у такому випадку повною мірою, адже відсутність необхідної передумови робить позов недопустимим незалежно від його змісту [5, с. 146].

Пропонуємо більш детально зупинитись на розгляді однієї із передумов звернення до адміністративного суду першої інстанції, визначеною КАС України, наявність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, який в адміністративному процесі виступає в якості відповідача.

Перелік суб'єктів владних повноважень наведено в п. 7 ч. 1 ст. 4, ст. 43 КАС України, в п. 1 ч. 1 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та в п. 1 ч. 1 ст. 2 проекту Закону України «Про адміністративну процедуру», до них віднесено: 1) органи державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи); 2) органи місцевого самоврядування; 3) органи влади Автономної Республіки Крим; 3) посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим; 4) інші суб'єкти при здійсненні ними публічно – владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [3; 6; 7].

Публічна влада в Україні представлена великою кількістю суб'єктів владних повноважень, кожен з яких має свою організаційно – правову форму, мету діяльності та наділений власним обсягом повноважень. Тому, доцільним вбачається навести класифікацію суб'єктів владних повноважень (суб'єктів делегованих повноважень, носіїв публічних повноважень) на певні

види, які відповідно до норм КАС України можуть залучатися до адміністративного процесу в якості відповідача, а саме:

1) суб'єкти зі статусом юридичної особи – органи виконавчої влади, державні органи, Національний банк України та їх територіальні представництва, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації, керівні органи саморегульованих організацій, мілітаризовані утворення. Слід наголосити на тому, що в середині самого суб'єкта може утворитися й інший представник публічної влади, який у положенні буде визначений саме як юридична особа. Такі організаційні утворення є повноцінними учасниками адміністративно – правових відносин;

2) суб'єкти без статусу юридичної особи – структурні утворення колективних суб'єктів зі статусом юридичної особи, органи професійного самоврядування, тимчасово створені комісії, будь-які інші колективні утворення, утворені на підставі і у спосіб, визначені законом та наділені певним обсягом адміністративних повноважень (п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України);

3) індивідуальні суб'єкти – публічні службовці, представники саморегульованих професій. Іншими словами це конкретна людина – посадова, службова особа суб'єкта владних повноважень зі статусом юридичної особи [4].

Варто сказати, що розвиток національного адміністративного законодавства, практика його застосування та судова практика в адміністративних справах свідчить про те, що до публічно – правових відносин дедалі частіше залучаються суб'єкти, які традиційно не вважалися суб'єктами владних повноважень, але наділені публічними повноваженнями, так звані носії публічних повноважень. До них можна віднести розпорядників публічної інформації, які відповідно до п. п. 1-6 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» наділені відповідними зобов'язаннями та можуть формуватися винятково за участю носіїв публічних повноважень, приватних фізичних осіб, юридичних осіб. Попри відсутність у таких правовідносинах суб'єктів владних повноважень, вони не перестають бути адміністративними [2, с. с. 314, 452, 429]. Так, Вищий адміністративний суд України в своїй довідці дав роз'яснення, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на будь-які спори про оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які виникають у правовідносинах, врегульованих Законом України «Про доступ до публічної інформації», навіть якщо відповідачем у такому спорі є не суб'єкт владних повноважень, оскільки ч. 3 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлено, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до КАС України [8].

Також, адміністративно – правові відносини без участі суб'єктів владних повноважень можуть виникати внаслідок конкуренції застосування фізичними особами наданим їм публічних прав або виконання ними обов'язків публічно – правового характеру, а також у зв'язку із зіткненням (конфліктом) інтересів цих осіб (права обирати і бути обраними на певній територіальній дільниці органів державної влади та органів місцевого самоврядування; права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державного влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів та ін.) [9, с. 212-219].

Варто сказати, що держава має право делегувати свої публічні повноваження, уповноваживши суб'єктів на реаліза-

цію певного обсягу публічно – владних управлінських функцій [2, с. 459]. Тобто, учасниками публічно – правових відносин в адміністративному процесі можуть виступати і суб'єкти із делегованими повноваженнями.

Отже, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт наділений адміністративними повноваженнями (суб'єкт делегованих повноважень; носій публічних повноважень). Які в свою чергу відповідно до мети, обсягу повноважень, організаційно – правової форми поділяються на три види, визначених ст. 19 КАС України, а саме: 1) суб'єкти зі статусом юридичної особи; 2) суб'єкти без статусу юридичної особи; 3) індивідуальні суб'єкти.

В свою чергу адміністративний суд першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи в межах свого процесуального розсуду встановлює наявність та достатність всіх передумов звернення позивача до адміністративного суду першої інстанції, здійснює їх комплексну оцінку та аналіз адміністративної справи на підставі критеріїв процесуального розсуду:

1) норм права – адміністративний суд першої інстанції перевіряє чи врегульовані нормами саме адміністративного права суспільні відносини, які склалися між позивачем та відповідачем, що дозволяє визначити судді чи підпадає дана справа під юрисдикцію адміністративного судочинства;

2) фактичні обставини адміністративної справи – адміністративний суд першої інстанції встановлює факт перебування позивача із суб'єктом владних повноважень в адміністративно – правових відносинах; встановлює чи дійсно суб'єктом владних повноважень були порушені права, свободи, інтереси позивача, а також з'ясує чи були адресовані саме позивачу рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; встановлює й інші обставини, які необхідні для прийняття рішення по адміністративній справі;

3) судової практики. Суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює оцінку фактичних обставин адміністративної справи, норм права з урахуванням судової практики як національного законодавства, так і судової практики Європейського суду з прав людини, а також здійснює перевірку на відповідність встановлених обставин та норм права національному законодавству;

4) навантаження. Суддя адміністративного суду першої інстанції аби заощадити свій робочий час та зменшити навантаження, має першочергово перевірити чи належать спірні адміністративно – правові відносини до компетенції адміністративного суду першої інстанції і чи має він право ухвалювати рішення стосовно адміністративної справи, яка розглядається, а вже потім переходити до оцінки інших передумов звернення особи до адміністративного суду першої інстанції. Так, Р. Ципеліус зазначає, що безглуздо ламати голову над тим, чи має, наприклад, позивач вимагати відшкодування збитків, не з'ясувавши перед тим, чи може суд, у якому розглядається дана справа, винести рішення по суті й чи не слід звернутися до зовсім іншого суду [5, с. 145].

На основі комплексного аналізу КАС України, судової практики адміністративного судочинства пропонуємо більш детально розглянути зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції на прикладах адміністративних справ за позовами щодо суб'єктів владних повноважень та проаналізувати з яких підстав такі судові рішення були ухвалені адміністративним судом першої інстанції.

Так, адміністративний суд першої інстанції, на основі свого процесуального розсуду в адміністративних справах за позовами фізичних, юридичних осіб щодо суб'єктів владних повноважень може встановити, що:

1. Відповідач не є суб'єктом владних повноважень.

Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи має переконатись, що в публічно – правових відносинах бере участь саме суб'єкт владних повноважень певного виду або суб'єкт делегованих повноважень, носій публічних повноважень.

Існують випадки, коли позивач не завжди може правильно визначити відповідача. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, позивач зазначає відповідачем особу, яка, на його думку, повинна відповідати за позовом, проте під час розгляду справи він може заявити клопотання про заміну неналежного відповідача належним. Заміна відповідача може відбуватися за клопотанням не лише позивача, а й будь-якої іншої особи, яка бере участь у справі, у тому числі й за клопотанням самого відповідача, або навіть за ініціативою суду [10].

Як приклад, доцільно навести Ухвалу районного суду, якою було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки судом першої інстанції було встановлено, що відповідач не є суб'єктом владних повноважень [11]. Проте, існують випадки, коли адміністративний суд першої інстанції при розгляді та вирішенні адміністративної справи помилково визначає відповідача належним. Так, Верховний Суд у складі Колегії адміністративних судів скасував рішення попередніх судів та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції, оскільки судами попередніх інстанцій не було з'ясовано хто є належним відповідачем у справі та не вирішив питання про залучення до участі у справі належного відповідача чи співвідповідача [12].

2. Спір, що виник не є публічно – правовим та не належить до компетенції адміністративного судочинства.

Наявність суб'єкта владних повноважень не є показником того, що відносини, що виникли мають публічно (адміністративно) – правову природу та мають оскаржуватись в порядку адміністративного судочинства, оскільки такі суб'єкти владних повноважень можуть бути носіями саме приватних повноважень (цивільних, господарських), тому справа має вирішуватись в порядку відповідного судочинства. Так, Луганським окружним адміністративним судом було досліджено матеріали адміністративної справи та встановлено, що між позивачем та відповідачем виник приватно – правовий спір у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, тому справу слід вирішувати в порядку господарського судочинства, а не адміністративного. З таких підстав судом було закрито провадження в адміністративній справі [13].

3. Суб'єкт владних повноважень відмовив позивачу в наданні запитуваної публічної інформації в розумінні Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Як приклад, доцільно навести адміністративну справу в якій адміністративний суд першої інстанції вказував, що відповідачем неправомірно було відмовлено позивачу у наданні запитуваної інформації, а відтак, позовні вимоги позивача визнаються такими, що підлягають задоволенню. Також, адміністративний суд першої інстанції зобов'язав відповідача надати позивачу витребувані ним документи, при цьому належним чином їх завіривши [14].

4. Права, свободи, інтереси особи, яка звертається із позовом до адміністративного суду не були порушені суб'єктом владних повноважень.

Існують випадки, коли адміністративний суд першої інстанції задовольняючи позов помилково визначає, що права, свободи, інтереси позивача порушуються суб'єктом владних повноважень. Так, Постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду рішення судів першої, апеляційної інстанції скасовано, а провадження закрито, при цьому зазначається, що оскаржуване позивачем рішення про нікчемність правочинів є внутрішнім документом, прийнятим особою, що здійснює повноваження органу управління банку, воно не створює жодних обов'язків для третіх осіб, будь-які права яких не можуть порушуватися унаслідок надіслання цього повідомлення. Звідси права позивача в цій справі не можуть бути порушені внаслідок ухвалення внутрішнього документа банку, сфера застосування якого обмежується внутрішніми відносинами відповідного банку як юридичної особи [15].

Отже, нами наведено та проаналізовано лише невелику частину найбільш актуальних прикладів судових рішень адміністративного суду першої інстанції ухвалених за позовами щодо суб'єктів владних повноважень, які зустрічаються в судовій практиці адміністративного судочинства. Також, слід сказати, що адміністративний суд першої інстанції на основі реалізації свого процесуального розсуду з моменту надходження адміністративної справи до суду здійснює комплексний аналіз та оцінку адміністративних справ за позовом щодо суб'єктів владних повноважень, та за наслідками такої оцінки, отриманих висновків ухвалює одне з наступних судових рішень по адміністративній справі, а саме суд може: 1) залишити позовну заяву без руху, повернути позовну заяву позивачеві (ст. 169 КАС України); 2) відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України); 3) закрити провадження в адміністративній справі (ст. 238 КАС України); 4) залишити позовну заяву без розгляду (ст. 240 КАС України); 5) відкрити провадження в адміністративній справі (ст. 171 КАС України); 6) розглянути адміністративну справу по суті у судовому засіданні або у письмовому провадженні (ст. ст. 192 – 228, 262 – 263 КАС України).

Висновки. Підводячи підсумок, варто сказати, що нормами КАС України закріплено право як фізичних, так і юридичних осіб, їх представників, за наявності певних передумов, на звернення до адміністративного суду першої інстанції за захистом та поновленням своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно – правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. На основі комплексного аналізу КАС України встановлено, що відповідачами в адміністративному процесі, можуть виступати як суб'єкти владних повноважень, так і будь-який інший суб'єкт, який наділений адміністративними повноваженнями (суб'єкт делегованих повноважень; носій публічних повноважень). Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень, відповідно до КАС України, наділений правом на реалізацію процесуального розсуду під час всього розгляду адміністративної справи. Реалізація суддею процесуального розсуду під час відправлення правосуддя здійснюється суддею на основі аналізу (оцінки) адміністративної справи за позовом щодо суб'єкта владних повноважень відповідно до положень КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин,

судової практики та навантаження), який полягає у виборі суддею відповідного процесуального рішення чи відповідної процесуальної дії, отриманих висновків, і як результат здійснення суддею процесуального розсуду є ухвалення ним остаточного судового рішення по адміністративній справі за позовом щодо суб'єкта владних повноважень.

Література:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Осетрова С. В. щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 55 Конституції України, ч. 2 ст. 2, п. 2 ч. 3 ст. 17 КАС України, ч. 2 ст. 110, ч. 2 ст. 236 Кримінально – процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положення статей 97, 110, 234, 236 Кримінально – процесуального кодексу України, статтей 3, 4, 17 КАС України в аспекті ст. 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011, справа № 1-29/2011.
2. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В. М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г. В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 22.01.2021).
4. Бевзенко В. М. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. Верховний Суд. Презентація. 2020. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SVP_18_09_2020_VBevzenko.pdf (дата звернення 22.01.2021).
5. Циппеліус Райнгольд. Юридична методологія. Переклад, адаптація, приклади з права України і список термінів Роман Корнута. К. : Видавництво «Реферат», 2004. 176 с.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 22.01.2021).
7. Про адміністративну процедуру: проект Закону України від 14.05.2020р. № 3475. *Відомості Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834 (дата звернення 22.01.2021).
8. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» від 30 вересня 2013 року № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13> (дата звернення 22.01.2021).
9. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччини, Україна): Наук.-практ. посібник. Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа; за заг. ред. Бевзенка Володимира. К. : Алерта, 2013. 306 с.
10. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 26 грудня 2019 р. по справі № 724/716/16-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86636182> (дата звернення: 22.01.2021).
11. Ухвала Придніпровського районного суду м. Черкас від 08 квітня 2013р. по справі № 711/3065/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30767074> (дата звернення: 22.01.2021).
12. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 17 вересня 2020 р. по справі № 742/2298/17. URL:

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/91642924> (дата звернення: 22.01.2021).

13. Ухвала Луганського окружного адміністративного суду від 08 серпня 2018 р. по справі № 415/4683/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75753287> (дата звернення: 22.01.2021).
14. Ухвала Окружного адміністративного суду м. Києва від 06 листопада 2018 р. по справі № 826/5331/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77995139> (дата звернення: 22.01.2021).
15. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 9 вересня 2020 р. по справі № 826/1130/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91415018> (дата звернення: 22.01.2021).

Susak M. The administrative court of first instance content of procedural judgments in administrative cases on claims against the subjects of power

Summary. Within the framework of the scientific article on the basis of generalization and comparison of the current administrative-procedural legislation the administrative court of first instance administrative proceedings content of procedural judgment on claims against subjects of power is investigated.

It was found that the provisions of the articles of the Code of Administrative Procedure of Ukraine enshrine the right of both private individuals and legal entities, their representatives to appeal to the administrative court of first instance to protect their rights, freedoms and legitimate interests which is to apply in the presence of obligatory preconditions of appeal (emergence of public-legal relations, existence of the subject of power, fact of violation of rights, freedoms, interests of individuals, rights and interests of legal entities).

Based on a comprehensive analysis of the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author considers and clarifies that the defendants in the administrative process may be not only the subjects of power but any other entity

endowed with administrative powers, namely: – the subject of delegated powers; – holder of public authority. Which in turn according to the purpose, scope of powers, organizational and legal form are divided into entities with the status of a legal entity; entities without the status of a legal entity; individual subjects (Article 19 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine). Also, the author made a detailed analysis of the jurisprudence of administrative proceedings on the examples of administrative cases on lawsuits against subjects of power which allowed to analyze the grounds for the administrative court of first instance such decisions as well as to establish their justice on the basis of court decisions.

It is concluded that according to the Code of Administrative Procedure of Ukraine the judge of the administrative court of first instance in administrative cases on claims against subjects of power is endowed with the right to exercise procedural judgment. Therefore the right is exercised by the judge from the beginning of the administrative case, accompanied throughout consideration of an administrative case and ends with the adoption of a final lawful, reasoned court decision.

The author also found that the implementation of the administrative court of first instance judge procedural judgment during the administration of justice is executed by him on the basis of analysis (assessment) of the administrative case on the claim against the subject of power is in accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine, criteria of procedural judgment (factual circumstances, case law, workload) which consists in the judge's choice of the relevant procedural decision or relevant procedural action, the conclusions obtained, which form the basis of the court decision and affect the judge's final decision on the administrative case.

Key words: the administrative court of first instance, procedural judgment, administrative case, subject of power.