

ни в Україні: точка відліку». URL: <http://naiu.org.ua/pro-obiznanist-ta-uyavlennya-naselennya-shhodo-prav-lyudyny-a-takozh-efektyvni-kanaly-rozpovsyudzhennya-takoyi-informatsiyi-jshlosya-na-konferentsiyi-prava-lyudyny-v-ukrayini-tochka-vidliku/>.

8. Прієшкіна О.В. Права людини в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Правова держава. 2017. № 26. С. 33–40.

9. Сущенко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (у контексті верховенства права). Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. 2012. Том 129. С. 28–31.

10. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/276/2015>.

УДК 342.9

КОЛЕГІАЛЬНИЙ СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЯК УЧАСНИК СПРАВИ: КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ПОНЯТТЯ

Цвіркун Юрій Іванович,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті досліджено поняття «колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасники справи». Встановлено, що генетично проблема цього поняття не була формально-юридично виписана до моменту ухвалення і застосування Кодексу адміністративного судочинства. У радянську епоху українського права підстав для захисту від рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації не виникало. З'ясовано, що концептуалізація поняття «колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасники справи» можлива за допомогою наукових знань адміністративного права і процесу. В межах чинного законодавства осмислення порушеної проблеми відбувається шляхом визначення правового статусу зазначеного суб'єкта. Сутність досліджуваної дефініції окреслена через низку її ознак. Основними з них стали: ідея колегіальності в організації та функціонуванні колегіального органу публічної адміністрації; автономія апарату органу від членів колегіального органу та його підпорядкованість керівнику, який реалізує управлінську функцію щодо нього; рівноправність та відсутність ієрархічних відносин між посадовими особами, а також між ними та головою; публічно-владні відносини, що виникають як за участі державних політичних діячів, так і за участі державних службовців, які формують цей орган; адміністративно-процесуальна правосуб'єктність. Підсумовано, що правовий статус колегіальних суб'єктів публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасників справи поліструктурний та містить статуси суб'єкта публічно-владних повноважень, юридичної особи або похідної від неї і в її рамках особи, колегіальності організації та роботи, учасника адміністративного процесу.

Ключові слова: автономія, владні повноваження, державна служба, колегіальність, колективні утворення, політичність, правовий статус, правосуб'єктність, публічна адміністрація.

**COLLEGIATE SUBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS THE PARTIES IN THE CASE:
THE CONCEPTUALIZATION OF CONCEPTS**

Tsvirkun Yurii Ivanovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Degree Seeking Applicant at Department
of Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article reveals the concept of a collegiate subject of public administration in administrative proceedings as a participant in the case. It is established that the problem of this concept was genetically not formally legally installed until the adoption and application of the Code of Administrative Proceedings. In the Soviet era of Ukrainian law, there were no grounds for protection from decisions of collegial subjects of the public administration. It is clarified that the conceptualization of the concept of "collegial subjects of public administration in administrative court proceedings as participants in the case" is possible with the help of scientific knowledge of administrative law and process.

The legal nature of the subject of administrative law manifests itself in its special properties. The subject of administrative law differs from other elements of the system of administrative law in that it is a carrier of interrelated qualities, namely, external secrecy; personification; will, determined in the administrative personality; administrative legal regulation. The typical subject of relations in public law is the subject of power (state body, local self-government body, their officials, etc.). By the criterion of the number of officials exercising professional legal personality, the subjects of public administration are divided into individual and collective subjects, including in the field of public administration.

Within the framework of the current legislation, the interpretation of the affected problem occurs due to the determination of the legal status of the mentioned above entity. The essence of the investigated definition is outlined according to a number of its features. Among them, the main idea was the idea of collegiality in the organization and functioning of a collegial body of public administration; autonomy of the body from members of the collegial body and its subordination to the manager, who implements the management function in relation to him; equality and the absence of hierarchical relations between officials, as well as between them and the chairman; public-power relations that arise both with the participation of state politicians, and with the participation of civil servants who form this body; administrative procedural legal personality. It is summed up that the legal status of the collegial subjects of the public administration in administrative proceedings as a participant in the case is polystructural and includes the status of the subject of public authority, the legal entity or derivative of it and within it the entity, the collegiality of organization and work, the participant in the administrative process.

Key words: autonomy, power authority, public service, collegiality, collective entities, political, legal status, legal personality, public administration.

Не можна було подавати позов на незаконність дій колегіального суб'єкта публічної адміністрації, ці суб'єкти не могли бути позивачами чи іншим чином брати участь в адміністративному судочинстві в радянський період розвитку правової системи України і до прийняття 28.06.1996 р. Конституції України, де у ст. 55 було зафіксовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а в ч. 2 ст. 124 – те, що

юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають в Україні¹. За період 1996–2005 рр. ці можливості стосовно колегіального суб'єкта публічної адміністрації були швидше ілюзорними, ніж реальними. А з 2006 р. їхня участь у справах в адміністративному судочинстві поволи апробується на основі ще не досить ґрунтовно осмисленої на рівні правової доктрини проблеми². Тому в історико-правовому вимірі порушена нами тема актуальна для дослідження. Врахуємо, що характерна для романо-германської правової системи модель адміністративного судочинства, яка реалізується в рамках окремої організаційної структури спеціалізованих судів та відповідного процесуального законодавства, виявляє проблеми ефективності в Україні, що слідує з оцінки переважної незадоволеності населення діяльністю судів як таких [1], визначеної, в нашому випадку, за критеріями доступності адміністративного суду, рівня громадської довіри до адміністративного суду, професіоналізму суддів і працівників апарату суду [2, с. 224]. На цьому тлі питання правосудності рішень у справах за участю колегіальних суб'єктів публічної адміністрації вимагає чіткого визначення ключових понять й елементів статусності цих суб'єктів.

Мета статті – визначити зміст поняття «колегіальні суб'єкти публічної адміністрації в адміністративному судочинстві як учасники справи».

Практична актуальність заявленої теми знаходить відгук також у численних працях інших відомих вчених: П. Лютікова (юридичні особи – суб'єкти адміністративного права), І. Соловійова (проблеми підвищення ефективності діяльності адміністративних судів), Т. Мацелик (поняття і система суб'єктів адміністративного права, методологія їхнього вивчення), М. Рибак і М. Вільгушинського (поняття та загальна характеристика суб'єктів публічної адміністрації), І. Патерила (сутність та зміст категорії «публічна адміністрація»), І. Ковбаса, Т. Друцула (особливості системи органів публічної адміністрації в Україні), Ю. Кіцул, Р. Лиса (функції органів публічної адміністрації), В. Колпакова (поняття і види адміністративно-правових відносин), О. Миколенка (цілі адміністративного права), О. Семеній (шлях розвитку й ефективне функціонування публічної адміністрації через здійснення адміністративного розсуду), О. Джафарової (органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні), С. Вітвіцького (контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації), О. Константого (захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики) та багатьох інших. Утім, порушена у цій роботі проблема, відповідно до заявленої теми, не знайшла повного розкриття на рівні юридичної доктрини, а тому актуальна для нашого дослідження.

Правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права тим, що він є носієм взаємопов'язаних якостей, а саме зовнішньої відокремленості, персоніфікації, волі, детермінованої в адміністративну

¹ 20.10.1987 р. Верховна Рада СРСР внесла зміни до Закону «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій органів управління, що ущемляють права громадян», за якими громадянам вперше було надано право звертатися із скаргами на незаконні дії посадових осіб безпосередньо до суду незалежно від попереднього їх оскарження до вищестоящого органу чи посадової особи. Президія Верховної Ради УРСР 25.04.1988 р. доповнила ЦПК главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян». Але оскарженню підлягали тільки дії, які одноособово вчинялися посадовими особами від свого імені чи імені органу, який вони представляли. Найбільш поширені на той час акти, які приймалися органами влади і управління колегіально, судовому оскарженню не підлягали [9, с. 191].

² У справах, в яких відповідачем у зв'язку із здійсненням у відповідних правовідносинах владних управлінських функцій є колегіальний орган влади (наприклад, Верховна Рада України, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, місцева рада тощо), виконати судові рішення можливо тільки спільним голосуванням на засіданні вказаного органу депутатів, членів, інших посадових осіб. Між тим їхньої колегіальної відповідальності за неприйняття відповідного рішення не існує, а закон визначає можливість застосування штрафної санкції лише до керівника вказаного органу влади [10, с. 350].

правосуб'єктність, адміністративно-правової регламентації. Наявність таких характеристик у конкретного суб'єкта дає змогу говорити, що цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права, що функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій. Своєю чергою, адміністративне право виступає сферою потенційних і актуальних взаємозв'язків та взаємодії суб'єктів адміністративного права. За межами адміністративного права не існує суб'єкта адміністративного права [3, с. 82].

Як влучно наголосили С. Погребняк і М. Козюбра, суб'єкт – це не щось аморфне, позаособистісне. Суб'єкти правовідносин – це, зрештою, завжди люди, які творять право задля забезпечення нормальної життєдіяльності і здійснюють його, перебуваючи в різних статусах – пересічного громадянина, державного чиновника, об'єднання людей чи співтовариства тощо [4, с. 228, 48]. І якщо людина має суб'єктивні права й обов'язки, навіть якщо вона сама по собі не може виконувати перші або дотримуватися останніх, то юридична особа як колективний, абстрактний (фіктивний) суб'єкт працює через свої органи, вчиняючи дії, у т. ч. неправомірні, тільки через фізичних осіб, з яких вона складається. При цьому моральність діянь таких фізичних осіб оцінюється на підставі їхньої корпоративної приналежності до колективного суб'єкта [5, с. 279–280], одним із конкретних проявів управління яким поряд з єдиноначальністю виступає колегіальність.

Типовими суб'єктами відносин у публічному праві вважаємо суб'єкта публічно-владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи та ін. [4, с. 230]), а також, услід за В. Бевзенком, Ю. Панейком, Г. Пановою та ін., недержавні суб'єкти з делегованими від публічно-владних суб'єктів повноваженнями, наприклад, приватний нотаріус, адвокат та ін. [6, с. 107–112]. За критерієм кількості посадових осіб, які реалізують професійну правосуб'єктність, суб'єктів публічної адміністрації поділяють на індивідуальні та колегіальні суб'єкти, у т. ч. у сфері публічного адміністрування³. Галузеву правосуб'єктність визначає галузь законодавства, яка діє стосовно особи і таким чином конкретизує коло правовідносин, в яких особа може брати участь [7, с. 380]. При цьому Т. Мацелик доречно наголосила, що така правосуб'єктність – це потенційні здатності (правомочності) особи мати і реалізовувати права й обов'язки у сфері публічного адміністрування (адміністративна правоздатність і дієздатність відповідно), але не взагалі правосуб'єктність як така, а її адміністративно-правовий різновид у межах окресленої в законі компетенції, що реалізується через публічно-владні повноваження суб'єктом самостійно в організаційному та функціональному відношеннях. При цьому колегіальні суб'єкти публічної адміністрації та інші колективні суб'єкти адміністративного права характеризуються тим, що їх соціальна воля відмінна від волі окремих осіб, які входять до їх складу, а тому вони можуть бути самостійними носіями прав, які належать їм тільки як цілому [3, с. 72, 81, 122]. У цьому зв'язку виникає питання про політичність, а не тільки чисту природу адміністрування (управління), діянь таких органів.

Колегія (від лат. *collegium* – «спільнота, союз, співдружність») – це група осіб. Колегіальність – форма (принцип) організаційного устрою органів державного управління/суб'єктів публічної адміністрації передбачає, насамперед, те, що на його чолі стоїть більше однієї посадової особи, які спільно в межах повноважень, узагальнених визначеною за допомогою законів компетенцією, формують й ухвалюють рішення / діють (у т.ч. на підставі ухвалених рішень). Така спільність діянь/рішень порушує питання про кворум, достатній для легітимації діяльності. Колегіальними за своїм організаційним устроєм

³ Публічне адміністрування – вид організаційно розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню [11, с. 5], здійснюється публічною адміністрацією, до якої, як правило, зараховують органи виконавчої влади держави: Адміністрацію Президента України та ін., проте ця функція, що визначає управлінську природу суб'єкта, характерна для органів адміністрування судової влади (Державної судової адміністрації, органів суддівського самоврядування та ін.), що реалізують на практиці судове управління, забезпечують розподіл бюджетів судів, хоча для Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, ці повноваження вторинні по відношенню до компетенцій, які стосуються суддів й суддівського персоналу [12, с. 112].

стають такі органи, які вирішують комплексні питання господарського, соціально-культурного й адміністративно-політичного будівництва на відповідній території та здійснюють координацію роботи за різними напрямками [7, с. 4, 6]. Колегіальна структура органів державного управління виражається у тому, що сам орган являє собою колегію або орган очолюється групою осіб (колегією), зокрема мають у своєму складі як найвищу інстанцію, уповноважену на ухвалення рішень, колегію, яка складається з кількох членів найвищої ланки такого органу і/або керівників його нижчих ланок (структурних підрозділів), організованих відповідно до принципів ієрархії та підпорядкованості [8, с. 5]. Відповідно, колегіальність як форма організаційного устрою колегіальних суб'єктів публічної адміністрації виражається, по-перше, в наявності групових органів управління і, по-друге, наявності групових структурних підрозділів і/або громадських формувань в єдиноначальних суб'єктах публічної адміністрації.

У колегіальних органах публічної влади характерна певна «автономія» апарату органу від членів колегіального органу, крім його керівника. Ці органи складаються з посадових осіб, які легально визнаються рівноправними (парламент, Конституційний Суд, ЦВК тощо) у тому сенсі, що усередині цих органів відсутня службова підлеглість між членами органу й особою, яка очолює (тобто є керівником) колегіальний орган (за окремими винятками, наприклад, уряд). Не всі члени, а тільки керівник такого органу (та керівники чинних у ньому структурних підрозділів, наприклад комітетів парламенту) має статус суб'єкта владних повноважень – шляхом здійснення ним владних управлінських функцій щодо апарату колегіального органу (або апаратів його структурних підрозділів). У колегіальних органах публічної влади відносини публічної служби виникають за умови, що до складу органу входять або державні політичні особи (наприклад, уряд), або особи, що наділені статусом державних службовців (наприклад, Рахункова палата, ЦВК, Антимонопольний комітет). Члени колегіального органу у внутрішньоорганізаційних відносинах є носіями не загального правового статусу громадянина (фізичної особи), а спеціального правового статусу, що зумовлений входженням до складу колегіального органу, до якого відповідні особи обираються (наприклад, члени парламенту) або призначаються (наприклад, окремі члени Вищої ради правосуддя). Водночас у Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАСУ) передбачена змога виступати в адміністративному суді позивачем із питань публічної служби для осіб зі спеціальним статусом, якщо вони як члени колегіального органу обіймають державні політичні посади, перебувають на державній або іншій публічній службі⁴ [13, с. 32]. Колегіальність для колегіального суб'єкта публічної адміністрації – це організаційно-правова форма (принцип) діяльності органів державного управління [8, с. 7]. Тому приєднуємось до позиції, що основна відмінність між структурою адміністративно-правового статусу індивідуальних

⁴ Незважаючи на наявність у керівника колегіального органу статусу суб'єкта владних повноважень, усі публічно-правові спори, котрі можуть виникати усередині такого органу, можна розподілити за трьома групами, а саме: перша група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень і не перебувають на публічній службі (наприклад, Голова Верховної Ради і народні депутати; голова Вищої ради правосуддя та її члени). У цих відносинах публічно-правові спори не підпадають під юрисдикцію адміністративних судів. У відносинах цього типу замість оскарження оспорюваної поведінки керівника органу мають використовуватись або його переобрання членами колегіального органу або звернення з вимогою його заміни до суб'єкта, який обрав (призначив) цього керівника; друга група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які мають статус суб'єкта владних повноважень і перебувають на публічній службі (наприклад Прем'єр-міністр та члени Кабінету Міністрів). У відносинах цього типу серед можливих публічно-правових спорів під юрисдикцію адміністративних судів підпадають: 1) спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління; 2) спори з приводу перебування на службі на державних політичних посадах. Втім, реальність розгляду і вирішення зазначених категорій спорів у судовому порядку видається майже гіпотетичною, оскільки тут більш прийнятним є проведення внутрішніх консультацій і узгоджень із Прем'єр-міністром, а за необхідності – також депутатськими фракціями Верховної Ради; третя група – між керівником колегіального органу та іншими його членами, які не мають статусу суб'єкта владних повноважень, але є державними службовцями (наприклад Рахункова палата, ЦВК, Антимонопольний комітет). У відносинах цього типу до справ адміністративної юрисдикції належать лише спори з приводу проходження державної служби (в частині дисциплінарних проваджень) та звільнення з державної служби [13, с. 33].

та колективних суб'єктів права полягає у тому, що останні мають дещо складніший правовий статус, що пов'язано з особливостями їх утворення та функціонування. Зокрема, до адміністративно-правового статусу колективних суб'єктів права належить також адміністративна компетенція, тобто законодавчо встановлене коло повноважень такого суб'єкта [3, с. 97], його правосуб'єктність, конкретизована у правах й обов'язках, які для посадових осіб суб'єкта владних повноважень становлять єдине ціле та виявляють однакову природу належного до виконання загальнообов'язкового правила [14, с. 94]⁵.

Отже, матеріально-правова природа колегіального суб'єкта публічної адміністрації визначається за допомогою засобів адміністративного права через окреслення його ознак як державного і муніципального суб'єкта владних повноважень, що здійснює організаційно-розпорядчу діяльність, спрямовану на підготовку та впровадження управлінських рішень, надання послуг населенню тощо у формі колективної/групової роботи, або недержавного суб'єкта з делегованими від суб'єкта публічної адміністрації повноваженнями відповідної природи і форми здійснення. Реалізація такого потенціалу у складі учасників справ в адміністративному судочинстві передбачає звернення до відповідних норм процесуального змісту, що визначають процесуально-правовий статус колегіального суб'єкта публічної адміністрації.

Як влучно наголосив В. Бевзенко, оновлений 03.10.2017 р. КАСУ загалом зберігає підхід до визначення суб'єкта владних повноважень, який існував раніше, і водночас у п.п. 9, 10, 12 ст.19 КАСУ передбачає три нових категорії суб'єктів, які раніше були виділені лише на рівні судової практики (органи охорони державного кордону, атестаційні та інші експертні комісії). Деякі суб'єкти владних повноважень (або особи, які прирівнюються до таких суб'єктів) передбачаються і в інших статтях КАСУ (27, 28, 151, 266, 267). Однак певні колізійні питання лишилися поза увагою законодавця. Наприклад, невизначеним залишився правовий статус органів адвокатського самоврядування, Аудиторської палати України та Громадської ради доброчесності. Вчений запропонував суддям керуватись чотирма ознаками, за якими можна перевірити, чи належить той чи інший суб'єкт до суб'єктів владних повноважень: 1) суб'єкт має діяти винятково на підставі, в межах та у спосіб, визначений законодавством; 2) змога ухвалити адміністративний акт; 3) реалізація водночас адміністративних повноважень; 4) обмеженість реалізації повноважень адміністративно-правовими відносинами. Щодо класифікації цих суб'єктів, то суддя запропонував виділяти 3 групи суб'єктів: 1) зі статусом юридичної особи: органи державної влади, державні органи; 2) колективні утворення без статусу юридичної особи: МСЕК, відділ прикордонної служби Державної прикордонної служби України; 3) індивідуальні суб'єкти: посадові та службові особи [16], з яких перші два належать до колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Стає зрозуміло, що колегіальні суб'єкти публічної адміністрації можуть мати статус юридичної особи або бути без нього. Встановлення правового статусу є однією з форм правового регулювання діяльності суб'єкта. Правовий статус – складна юридична конструкція, що дає змогу охарактеризувати правове положення тієї чи іншої окремо взятої особи (групи осіб), визначає її місце в системі суб'єктів адміністративного права, фіксує її права та обов'язки [3, с. 97], їхні гарантії, відповідальність та інші елементи. Розглядаючи структуру правового статусу суб'єкта права, треба розрізняти два види таких суб'єктів: індивідуальні та колективні. Відмінність між цими суб'єктами зумовлює особливості, структуру їх правового статусу. Зокрема, в адміністративному праві суб'єктів поділяють на індивідуальних (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективних, які своєю чергою, поділяють на державні та недержавні організації [17, с. 41]. У випадку з колегіальними суб'єктами публічної адміністрації додаємо до наявних елементів визначення правового статусу – публічно-правового функціонального спрямування і колегіальності – також елементи статусу юридичної особи чи похідні від нього елементи статусу колегіального суб'єкта публічної адміністрації, що функціонує на базі юридичної особи або кількох юридичних осіб, проте сам по собі таких ознак не набув⁶.

⁵ Існують державні колегіальні й одноособові органи. Перших порівняно небагато – це, наприклад, парламент, уряд, Конституційний Суд, ЦВК, Вища рада правосуддя, Антимонопольний комітет та деякі інші [13, с. 31].

Визначення поняття «колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в порядку адміністративного судочинства» набуває довершеності через поєднання його наведених вище матеріально-правових рис з елементами процесуально-правового статусу. Як учасник процесу колегіальний суб'єкт публічної адміністрації вже номінується «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві». З огляду на функціональний підхід до вивчення держави, вбачаємо функціональне навантаження цього суб'єкта, а саме: він явно не виконує жодних публічно-владних функцій (адміністративно-регулятивної, адміністративно-судочинної, адміністративно-юрисдикційної, адміністративно-деліктної і/або ін.), а залучається як позивач, відповідач, третя сторона і/або інший учасник справи в рамках нині чинного КАСУ. Відповідно, механіка ініціації захисту публічних інтересів, державницька позиція, виклад заперечення проти позову у відзиві та доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності стає основним функціональним навантаженням поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві». В межах зазначеного підходу це стає визначальною ознакою досліджуваної дефініції.

У КАСУ відсутнє визначення поняття «учасники справи». Вчені влучно виписують, що учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу задля захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб або сприяння здійсненню адміністративного процесу. Тобто це особа, яка має правосуб'єктність і може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній із стадій адміністративного процесу [18, с. 265–266].

За КАСУ, ідентифікація колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи, за правилами адміністративного судочинства, відбувається через його зіставлення з переліком тих осіб, які перераховані у ст. 42, а саме: вказано, що учасниками справи є сторони, треті особи; у справах можуть також брати участь органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб. Поняття «сторони», «третьі особи» також не розкриті в КАСУ, проте до сторін, за КАСУ, зараховано позивача і відповідача, поняття яких подано у тексті цього закону. Специфіка матеріально-правової правосуб'єктності «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» номінується словом «процесуальний», «судовий» [19, с. 149] або іншим подібним. Зокрема, у ст. 43 КАСУ, яка визначає адміністративну процесуальну правосуб'єктність. Відповідно, ст.ст. 44, 47, 49, 51, 53, 54 КАСУ містять перелік повноважень (прав і обов'язків) такого суб'єкта. Ця деталізація його адміністративної процесуальної правосуб'єктності – ключова підвалина відповідного правового статусу поряд із принципами адміністративного судочинства (ст.ст. 2, 5–18 КАСУ), відповідальністю (глава 9 розділу I КАСУ «Заходи процесуального примусу», ст. 382 КАСУ «Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах»; ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України», ст. 185-6 «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду» Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X) тощо.

Таким чином, розгортання генезису проблеми концептуалізації правового явища «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві» від радянських часів до сьогодення виявило, що нині триває її теоретичне осмислення й обґрунтування на рівні доктрини. Водночас практичні кроки з вирішення питань участі такого суб'єкта реалізуються з часів набрання чинності КАСУ. Порушене нами у цій роботі питання знаходиться на межі адміністративного права, в частині визначення поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації» і адміністративного процесу,

⁶ Наприклад, для забезпечення взаємодії з питань додержання режимів на державному кордоні Адміністрація Державної прикордонної служби України, її структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування проводять спільні засідання колегіальних органів, наради, робочі зустрічі, операції, навчання, тренування та здійснюють інші заходи [20, с. 107].

частині зарахування останнього до учасників справи в порядку адміністративного судочинства. Позитивістський підхід до права передбачає оперування юридичною лексемою «правовий статус» для вичерпної характеристики формально-юридичної матерії поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи в адміністративному судочинстві». Водночас у межах природно-правового підходу праворозуміння ці думки перетворюються на сутність правового феномена, номіновану відповідним складним словосполученням. Сукупно «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи адміністративного судочинства», будучи інститутом державного і муніципального адміністрування, у т. ч. в особі суб'єктів приватного права з публічно-владними повноваженнями, концептуалізується через такі ознаки: 1) публічно-владні повноваження, у т. ч. делеговані суб'єктам приватного права в межах форм державно-приватного партнерства [21] та ін.; 2) стійка або ситуативна можливість нашарування політичних відносин на публічно-владні повноваження; 3) автономія апарату органу від членів колегіального органу та його підпорядкованість керівнику, який реалізує управлінську функцію щодо нього; 4) рівноправність та відсутність ієрархічних відносин (службової підлеглості) між посадовими особами, а також між ними та головою (керівником) цього суб'єкта; 5) виявляється ідея колегіальності у груповій/колективній формі (принципі) організаційного устрою та організаційно-правової діяльності – розробці та ухваленні рішень, що відображають їхню абсолютно або переважно спільну/погоджену з усіх суттєвих питань волю, та спільної юридичної, моральної і/або політичної відповідальності за наслідки своїх діянь, які завжди є наслідками попередньо ухваленого рішення (у т. ч. усного, не оформленого на папері, а такого, що об'єктивований у діяннях) на рівні спільної свідомості. Відповідно, спеціальний (публічно-владний) правовий статус членів колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справ адміністративного судочинства зумовлений їхньою приналежністю до складу цього органу; 6) адміністративно-процесуальна правосуб'єктність. Сама по собі юридична статусність «колегіального суб'єкта публічної адміністрації як учасника справи в адміністративному судочинстві» поліструктурна і складається щонайменш із чотирьох правових статусів: 1) суб'єкт публічної адміністрації; 2) спільна колективна робота, власне колегіальність; 3) юридична особа або суб'єкт, що походить від юридичної особи; 4) учасник судової справи в межах, визначених адміністративно-процесуальним законодавством.

Водночас вивчена нами наукова література щодо домінування й інтерпретації складників поняття «колегіальний суб'єкт публічної адміністрації як учасник справи адміністративного судочинства» дає змогу дійти висновку, що вчені часто захоплюються семасіологічними питаннями настільки, що суттєво відхиляються від сутності правових явищ, для яких семантика виконує технічну/інструментальну роль. Крім того, навіть потенціал цієї науки для потреб адміністративного права ними використовується в діахронічному аспекті, без урахування психолінгвістичних вимірів юридичних понять, що, звісно, не дає належним чином обґрунтованих висновків. Утім ці питання в межах нашого предмета дослідження, а також класифікація учасників справ адміністративного судочинства в особі колегіального суб'єкта публічної адміністрації стануть перспективою подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Довіра до суду та імідж судової влади: які вони сьогодні? URL: https://sensor.net.ua/blogs/3065355/dovra_do_sudu_ta_mdj_sudovo_vladi_yak_voni_sogodn (дата звернення 10.05.2018 р.)
2. Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 11. С. 222–225.
3. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: [монографія]. Ірпінь: Вид-во Нац. ун-ту ДПСУ, 2013. 342 с.
4. Загальна теорія права: [підручник] / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
5. Máñez E.G. Introducción al estudio del derecho : [libro didáctico] / Eduardo García Máñez. 53 Edición. México: Editorial Porrúa, 2002. 466 с.

6. Бевзенко В.М. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації: [монографія] / В.М. Бевзенко, Г.В. Панова. К.: ВД «Дакор», 2018. 232 с.
7. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 576 с.
8. Давитнидзе И.Л. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. М.: «Знание», 1974. 64 с.
9. Єремєєв Д.В. Деякі питання генезису судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів внутрішніх справ України / Д.В. Єремєєв, О.С. Менсітов. Ученые записки ТНУ им. В.И. Вернадского: Серия «Юридические науки». 2011. Том 24 (63). № 1. С. 188–194.
10. Константи́й О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. ... док. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2015. 415 с.
11. Шати́ло О.А. Публічне адміністрування: [опорний конспект лекцій]. Житомир: ЖДТУ, 2014. 51 с.
12. Казакевич П.В. Організаційно-правове співробітництво органів судової влади України та Ради Європи: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Х., 2017. 224 с.
13. Авер'янов В.Б. Понятійно-термінологічні новели кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми. Право України. 2011. № 4. С. 12–38.
14. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 286 с.
15. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: в двох томах. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Том 1: Загальна частина [підручник] / гол. ред. кол.: Авер'янов В.Б. 592 с.
16. Українське право: Новий Кодекс адміністративного судочинства: позиція суддів Верховного Суду з проблемних питань. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/ukra%D1%97nske-pravo-novij-kodeks-administrativnogo-sudochinstva-poziciya-suddiv-verhovnogo-sudu-z-problemnix-pitan/> (дата звернення 29.01.2018).
17. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навчальний посібник / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
18. Топор І.В. Поняття та види учасників адміністративного судочинства: проблеми теорії. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 264–271.
19. Сонюк О.В. Особливості участі невіддільних суб'єктів у правовідносинах адміністративного судочинства. Часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 149–153.
20. Калюжний Р.А. Правове забезпечення взаємодії публічної адміністрації у прикордонній сфері: монографія / Р.А. Калюжний, І.П. Кушнір. К.: «МП Леся», 2015. 224 с.
21. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку: дис. ... док. економ. наук: спец. 08.00.01. Донецьк, 2014. 462 с.