

ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОНЯТЬ «УЧАСНИКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ» І «СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ»

THE LEGAL NATURE AND FEATURES OF THE CONCEPTS “PARTICIPANTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS” AND “SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS”

Кузнєцова А.С., здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

Статтю присвячено визначенню правової природи та особливостей понять «учасники адміністративного процесу» і «суб'єкти адміністративного процесу», результати якого стануть підґрунтям для з'ясування меж та характеристик адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень як учасника судового процесу.

Доведено, що досі проблематика диференціації суб'єктів від учасників судового адміністративного процесу є актуальною в теоретико-концептуальному плані. Це підтверджується різними науковими підходами до ідентифікації їхньої сутності. Однак наголошено, що наявність наукової дискусії є суто теоретичною «проблемою», вирішення якої відповідно матиме лиш теоретичне значення.

Визначено, що правова природа та особливості досліджуваних понять є схожими, однак не ідентичними між собою через різницю у рівні абстракції та конкретизації цих термінів. Підтримано науковий підхід, за якого категорія «суб'єкт адміністративного процесу» є теоретичною та ширшою за обсягом. Водночас «учасники адміністративного процесу» є прямою репрезентацією конкретних правовідносин у межах вирішення публічно-правового спору. Цю думку підтверджено етимологічним розумінням обох термінів.

Узагальнено, що попри відсутність наукової єдності у питанні співвідношення категорій «учасники адміністративного процесу» і «суб'єкти адміністративного процесу» вчені розкриттям сутності їхнього змісту прагнуть об'єктивізувати у відповідну правову категорію зовнішній вираз однорідних процесів, які позначають при цьому суб'єктну сторону судових адміністративно-процесуальних правовідносин загалом або у межах сформованого публічно-правового спору.

У контексті з'ясування меж та характеристик адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень як учасника судового процесу запропоновано виходити з того, що суб'єкт виконання публічно-владних управлінських функцій набуває відповідного статусу із вступом до судової адміністративної процесуальної процедури, тобто з моменту набуття характерних для його адміністративно-процесуального статусу прав та обов'язків з подальшою їхньою реалізацією (у тому числі у формі бездіяльності) у межах прийнятого до розгляду адміністративним судом публічно-правового спору.

Ключові слова: адміністративне судочинство, публічна адміністрація, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт адміністративного процесу, учасники адміністративного процесу.

The article is dedicated to determining the legal nature and features of the concepts “participants of the administrative process” and “subjects of the administrative process,” the results of which will serve as the foundation for clarifying the boundaries and characteristics of the administrative and procedural status of public authority entities as participants in judicial proceedings.

It is proven that the issue of differentiating between subjects and participants in the judicial administrative process remains relevant in the theoretical and conceptual framework. This is confirmed by various scientific approaches to identifying their essence. However, it is emphasized that the existence of a scientific debate is purely a theoretical “problem,” the resolution of which will have only theoretical significance.

It is determined that the legal nature and features of the concepts under study are similar but not identical due to the difference in the level of abstraction and specification of these terms. The scientific approach is supported, which posits that the category “subject of the administrative process” is theoretical and broader in scope. Meanwhile, “participants in the administrative process” directly represent specific legal relationships within the resolution of a public law dispute. This idea is confirmed by the etymological understanding of both terms.

It is summarized that despite the lack of scientific consensus on the relationship between the categories of “participants in the administrative process” and “subjects of the administrative process,” scholars define them as the external expression of homogeneous processes, which, in turn, denote the subjective side of judicial administrative-procedural legal relations in general or within the framework of an established public-law dispute.

In the context of clarifying the boundaries and characteristics of the administrative and procedural status of public authority entities as participants in judicial proceedings, it is proposed to proceed from the premise that a subject performing public administrative functions acquires the corresponding status upon entering the judicial administrative procedural procedure, that is, from the moment of acquiring the rights and duties characteristic of their administrative and procedural status, with their subsequent implementation (including in the form of inaction) within the framework of a public law dispute accepted for review by the administrative court.

Key words: administrative justice, participants in the administrative process, public administration, public authority entities, subject of the administrative process.

Постановка проблеми. Вже досить тривай час в юридичній літературі наголошується й на необхідності розмежування понять «учасники процесу» та «суб'єкти процесу» [1, с. 86; 2, с. 58]. У цьому контексті актуальним є монографічне дослідження О. Рафальської, яка присвятила наукові пошуки механізму адміністративно-правового регулювання інституту множинності, в межах якого з використанням новітніх методів наукового пізнання, врахуванням здобутків юридичної науки окреслила загальнотеоретичні засади та практичні проблеми адміністративно-правового регулювання у цій сфері [3].

Вчена уточнює, що навколо питання про розмежування понять «суб'єкт» та «учасник» в адміністративному процесі точиться дискусія, оскільки наявна неоднозначність у застосуванні цих термінів у першочерговому законодавчому акті, яким врегульовано провадження в адмі-

ністративних справах. У КАС України поняття «суб'єкт» конкретизоване саме в контексті «суб'єкт владних повноважень» [4], а що ж до поняття «учасник», то згідно із вказаним кодифікованим актом це – особа, яка бере участь в адміністративній справі. У зв'язку з наявністю вказаних положень у КАС України на теоретичному рівні цей понятійний апарат не розвинений. Зрештою, виникає неоднозначність у застосуванні понять «суб'єкт» і «учасник» [3, с. 17].

Тому цілком доречним вбачаємо присвятити наукові пошуки визначенню правової природи та особливостей понять «учасники адміністративного процесу» і «суб'єкти адміністративного процесу», результати якого стануть підґрунтям для з'ясування меж та характеристик адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень як учасника судового процесу.

Виклад основного матеріалу. За влучними твердженнями С. Семенникова, суб'єкт, виходячи з узагальненого тлумачення – це категорія, яка описує самостійного індивіда, який бере активну участь в якомусь процесі, знаходиться під дією якихось конкретних умов, має власний вектор функціонування та розвитку тощо. При цьому в правовій сфері термін суб'єкт набуває багатьох словосполучних форм, однією з яких є суб'єкт правовідносин. За його переконаннями, суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин – це: по-перше, як юридичні, так і фізичні особи, права та законні інтереси яких потребують захисту та/або забезпечення адміністративно-процесуальними засобами, або особи, які приймають участь у адміністративно-процесуальних правовідносинах на основі покладених на них законодавством обов'язків; по-друге, дані особи мають спеціальний правовий статус регламентований, передусім, адміністративним процесуальним законодавством України; по-третє, особливості їх правового статусу пов'язані із вступом до адміністративної процесуальної процедури, тобто, виникнення в них відповідних прав та обов'язків забезпечено фактом участі у відповідних правовідносинах [5, с. 27, 30–31].

Своєю чергою, О. Рафальська зауважує, що якщо брати до уваги реалізацію процесуальних функцій, то суб'єктів адміністративного процесу можна розмежувати на тих, хто має право здійснювати провадження, та тих, хто займає інертну позицію стосовно перебігу і наслідків в індивідуальній справі. До речі, останніх залучають до справи задля всебічного та точного встановлення усіх обставин у справі. Такий концептуальний поділ суб'єктів процесу наявний у всіх адміністративних провадженнях з певними трактуваннями функціональних вимог щодо конкретного провадження. Деякі вчені в теорії процесу перших із вказаних суб'єктів називають суб'єктами процесу, а других – учасниками процесу, де вони є частиною конкретного концепту [3, с. 18]. Спробою з'ясувати сутність співвідношення понять «суб'єкти процесу» й «учасники процесу» стало їх дослідження за допомогою онтологосеологічних підходів, відповідно до яких учасники процесу – це онтологічна категорія, тобто кожен з них є правовим феноменом: абстрактним і об'єктивним відбитком реально існуючих фактів участі тих чи інших осіб у адміністративному процесі, а суб'єкти процесу – категорія гносеологічна, адже сформована на базі відповідних правових феноменів у результаті дослідницьких зусиль і включає суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників у адміністративному процесі [3, с. 18; 6].

Додамо, що досліджуючи проблему сутності співвідношення понять «суб'єкти процесу (провадження)» та «учасники процесу (провадження)», О. Кузьменко пропонує визначити суб'єкт адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, здатним надати права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати. Учасником адміністративного процесу учена пропонує визначити реально існуючого індивіда адміністративного процесу [7, с. 175]. Однак виокремлення суб'єкта та учасника адміністративного процесу через відповідну його участь (потенційну чи реальну) у певній процесуальній діяльності неоднозначно сприймається суддями, оскільки і суб'єкти, і учасники набувають певного статусу та реалізують його у процесуальних правовідносинах. При цьому об'єднуючою категорією постає суб'єкт адміністративного процесуального права як абстрактна особа у соціально-правовому змісті [8].

З огляду на це учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) А. Сало визначає особу, яка чинним законодавством України наділена процесуальними правами та обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами

та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб, або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу, тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу хоча б в одній із стадій адміністративного процесу [2, с. 60].

Причому досить часто учасників адміністративного процесу поділяють на кілька груп: 1) особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи; 2) особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси; 3) особи, які представляють і захищають інтереси інших осіб; 4) особи, які сприяють адміністративним провадженням та здійсненню адміністративного судочинства [3, с. 18; 9].

Свою чергою, наприклад, В. Поліщук (присвятив своє дисертаційне дослідження комплексному розкриттю наявних у процесуальній науці підходів до визначення ознак, сутності, понять, юридичної природи зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, механізму запобігання, протидії цьому явищу та його припинення) стверджує, що усі учасники адміністративного судочинства можуть здійснювати зловживання процесуальними правами, тобто згідно статей 42, 61 КАС України учасники справи (сторони та треті особи), їх представники, суд, інші учасники судового процесу, а саме помічники суддів, секретарі судових засідань, судові розпорядники, свідки, експерти, експерти з питань права, перекладачі, спеціалісти [10, с. 65–66].

Отже, якраз бачимо, що досі проблематика диференціації суб'єктів від учасників судового адміністративного процесу є актуальною в теоретико-концептуальному плані. Це підтверджується різними науковими підходами до ідентифікації їхньої сутності. Ми підтримуємо науковий підхід, за якого категорія «суб'єкт адміністративного процесу» є теоретичною та ширшою за обсягом. Водночас «учасники адміністративного процесу» є прямою репрезентацією конкретних правовідносин у межах вирішення публічно-правового спору.

Цю думку підтверджує етимологічне розуміння обох термінів. Так, учасник, якщо виходити виключно із етимологічних положень є більш конкретизованою категорією, яка визначає суб'єкта, що діє або існує у конкретному середовищі, площині чи визначених рамках. Своєю чергою, поняття «суб'єкт» може застосовуватись не тільки до учасника, але й до, наприклад, носія якихось повноважень, реалізатора якоїсь діяльності і так інше. Наприклад, відповідний процес може складатись із цілого кола учасників, що одночасно є суб'єктами певних відносин, або суб'єктами за визначенням, у розумінні індивідуалізованої одиниці, як то людина, орган державної влади тощо. Виходячи з цього фактор участі показує фізичне розташування або рамки діяльності, в той час як суб'єктність характеризує абстрактний, відносини зв'язок із чимось або факт загального існування когось або чогось [11, с. 23].

Однак існують й наукові підходи, які об'єктивують розкриття їхнього змісту через протилежний підхід. Наприклад, можна виділити працю Н. Дибець, який здійснив спробу розкрити адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства в умовах реформи правосуддя. Вчений визначає, що суб'єкт адміністративного судочинства – це учасник судово-процесуальних відносин в межах проведення адміністративного провадження, що наділяється адміністративно-процесуальною правосуб'єктністю та у певних процесуальних формах реалізує адміністративно-процесуальний статус як суб'єкт адміністративно-процесуального права. Він стверджує, що до суб'єктів адміністративного судочинства відносяться: 1) сторони адміністративної справи – позивач (особа, яка звернулася до адміністративного суду з приводу захисту прав, свобод та законних інтересів

в порядку адміністративного судочинства) та відповідач (суб'єкт владних повноважень, якщо інше не встановлено процесуальним законодавством); 2) суддя адміністративного суду (колегія суддів); 3) заінтересовані особи адміністративної справи (треті особи); 4) представники; 5) інші учасники судового процесу, яких умовно можна поділити на суб'єктів організації судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник) та додаткових суб'єктів судового процесу (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач) [12, с. 2].

У контексті дослідження особливостей правового статусу конкретних учасників судового процесу, наприклад, такі питання вивчав В. Боровський [13]. У межах інтересу цього дослідження цікавими є його висновки щодо розуміння суб'єктів адміністративного процесу, адже він запропонував наступні підстави для їх класифікації: 1) за наявністю владних повноважень; 2) за значенням; 3) за кількістю суб'єктів, які беруть участь у адміністративному процесі; 4) за об'ємом наданої суб'єктам компетенції; 5) за способом прийняття процесуальних рішень; 6) в залежності від їх місця в адміністративному судочинстві. Серед суб'єктів адміністративного процесу ним виділено та окреслено місце прокурора, що обумовлено характером виконання ним важливої функції – захисту прав та свобод людини та громадянина в адміністративному процесі, що реалізується шляхом здійснення представницької функції. Вчений пропонує в адміністративному процесі прокурора розглядати як основного та додаткового суб'єкта адміністративного процесу [13, с. 2].

Отже, можемо узагальнити, що попри відсутність наукової єдності у питанні співвідношення категорій «учасники адміністративного процесу» і «суб'єкти адміністративного процесу» вчені розкриттям сутності їхнього змісту

прагнуть об'єктивізувати у відповідну правову категорію зовнішній вираз однорідних процесів, які позначають при цьому суб'єкту сторону судових адміністративно-процесуальних правовідносин загалом або у межах сформованого публічно-правового спору.

Висновки. Проведене дослідження свідчить, що правова природа та особливості понять «учасники адміністративного процесу» і «суб'єкти адміністративного процесу» є схожими, однак не ідентичними між собою через різницю у рівні абстракції та конкретизації цих термінів. Причому варто констатувати, що наявність наукової дискусії є суто теоретичною «проблемою», вирішення якої відповідно матиме лише теоретичне значення.

У контексті з'ясування меж та характеристик адміністративно-процесуального статусу суб'єктів владних повноважень як учасника судового процесу доречніше виходити з того, що суб'єкт виконання публічно-владних управлінських функцій набуває відповідного статусу із вступом до судової адміністративної процесуальної процедури, тобто з моменту набуття характерних для його адміністративно-процесуального статусу прав та обов'язків з подальшою їхньою реалізацією (у тому числі у формі бездіяльності) у межах прийнятого до розгляду адміністративним судом публічно-правового спору. До моменту прийняття до розгляду адміністративним судом публічно-правового спору суб'єкт владних повноважень користується своїм «звичайним» статусом та може вбачатись потенційним учасником судового процесу, тобто суб'єктом судово-процесуальних відносин.

Отже, не кожен суб'єкт владних повноважень є учасником судово-процесуальних відносин, а тільки фактичних. Проте за наявності відповідних підстав він набуває відповідного статусу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підруч. за заг. ред. С.В. Ківалова. О. : Юрид. л-ра, 2007. 312 с.
2. Сало А. Б.. Співвідповідач у адміністративному процесі (процесуальна співучасть) : дис. ... доктора філософії 081 «Право». Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2020. 249с.
3. Рафальська О. В. Множинність учасників та інших суб'єктів адміністративного процесу : дис. ... доктора філософії 081 «Право». Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2020. Київ, 194 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 28.04.2020 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446
5. Семенников С. В. Контроль за діяльністю учасників адміністративних процесуальних правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Приватна установа «Науково-дослідний інститут публічного права». Київ, 2020. 244 с.
6. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / М-во освіти і науки України ; Київський нац. ун-т внутрішніх справ. Київ, 2006. 402 с.
7. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монограф. К. : Атіка, 2005. 352 с.
8. Миронюк Р., Голобородько Д., Логвиненко Б. Адміністративний процес: курс лекцій. Дніпропетровськ, 2010. 236 с.
9. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
10. Поліщук В. Ю. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 206 с.
11. Бережна С. В. Правовий статус адвоката як учасника адміністративного процесу: дис. ... доктора філософії 081 «Право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2021 218 с.
12. Дибець Н. Ю. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів адміністративного судочинства в умовах реформи правосуддя: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2021. 235 с.
13. Боровський В. Р. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора як суб'єкта адміністративного процесу: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецький юридичний інститут МВС України. Маріуполь, 2021. 175 с.