

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ “УЧАСНИК” І “СУБ’ЄКТ” АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Конкретизовано сутність і з’ясовано співвідношення понять “суб’єкт адміністративного процесу” та “учасник адміністративного процесу” у взаємозв’язку з приписами КАС України. Запропоновано підхід, відповідно до якого в межах розгляду адміністративної справи суб’єктами процесу є суд (суддя), позивач (його представник), відповідач (його представник), треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурор та особи, котрим законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб; учасниками адміністративного процесу є особи, які беруть участь у справі, однак не можуть впливати на перебіг і результат судового розгляду через обмеженість їх процесуальних прав, а саме: треті особи, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору, на стороні позивача або відповідача (їх представники), секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач. На основі сформульованих висновків запропоновано внесення відповідних змін до КАС України.

Ключові слова: адміністративний процес, суб’єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, адміністративний суд, суд, адміністративна справа, адміністративні процесуальні правовідносини.

I. Вступ

Будь-який вид урегульованих правом суспільних відносин, зокрема й адміністративно-процесуальні правовідносини, характеризується наявністю в його структурі певного елементного складу – суб’єктів, об’єкта і змісту правовідносин. Розглядаючи такий елемент адміністративно-процесуальних правовідносин, як суб’єкт, окремі вчені-процесуалісти пов’язують його з поняттям “учасник”, розкриваючи його сутність за допомогою саме цієї дефініції. Цей підхід навряд чи можна вважати таким, що ґрунтується на загальних гносеологічних методах, оскільки його застосування полягає у визначенні одних наукових категорій через інші, котрі при цьому не пояснюються. Це призводить, зрештою, до неоднозначного розуміння та застосування відповідної термінології, а іноді – до необґрунтованої підміни одного поняття іншим. Деякі науковці визначають співвідношення понять “суб’єкт” і “учасник” як частини і цілого, інші твердять, що ці поняття не пов’язані між собою та існують у різних площинах.

Спроби з’ясувати сутність і співвідношення понять “суб’єкт адміністративного процесу” та “учасник адміністративного процесу” здійснені в працях О.М. Бандурки і М.М. Тищенко [5], Е.Ф. Демського [2], Т.О. Коломоець [1], О.В. Кузьменко [8], В.Г. Перепелюка [10] та інших авторів. Проте єдиного підходу до розуміння цих понять і їх співвідношення в науці нині немає.

II. Постановка завдання

Нерозв’язаність на науково-теоретичному рівні суперечки з приводу розрізнення (або, навпаки, ототожнення) понять “суб’єкт” і “учасник” адміністративного процесу зумовлює багаторічну дискусію, в якій не останню роль відіграє неоднозначність застосування цих понять і в законодавчому акті, що регулює провадження в адміністративних справах, – Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який оперує як поняттям “суб’єкт” (хоча й у контексті термінів “суб’єкт владних повноважень” або “суб’єкт, який здійснює владні управлінські функції”), так і поняттям “учасник адміністративного процесу”, застосовуючи його для визначення кола осіб, які беруть участь в адміністративній справі.

При цьому в теорії адміністративного процесу відсутнє визначення цих понять у взаємозв’язку з положеннями КАС України, що також не сприяє усуненню очевидної суперечності понятійно-категоріального апарату, яким оперує цей нормативно-правовий акт, оскільки застосовані в його тексті терміни не збігаються з визначеннями, сформульованими наукою адміністративно-процесуального права.

Мета статті – уточнити сутність і з’ясувати співвідношення понять “суб’єкт адміністративного процесу” та “учасник адміністративного процесу” у взаємозв’язку з положеннями КАС України; надати пропозиції можливих змін до цього нормативно-правового акта.

III. Результати

Відповідно до положень КАС України, поняття “суб’єкт” застосовано лише в такій

дефініції, як “суб’єкт владних повноважень” або “суб’єкт, який здійснює владні, управлінські функції”, під яким у ст. 3 цього Кодексу розуміється орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб’єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Що стосується учасників адміністративного процесу, то, відповідно до Глави 5 КАС України, вони поділяються на: 1) осіб, які беруть участь у справі (сторони (позивач та відповідач), треті особи, представники сторін і третіх осіб); 2) інших учасників адміністративного процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач) [6].

Отже, КАС України, використовуючи поняття “учасник адміністративного процесу”, фактично охоплює всіх осіб, які беруть участь у справі, в тому числі й суб’єкта владних повноважень, який, за загальним правилом, є відповідачем у справі. Такий підхід законодавця видається не зовсім коректним з погляду наукової теорії. Так, окремі науковці, спираючись на положення КАС України, вважають суб’єктом адміністративного процесу адміністративний суд, а учасниками адміністративного процесу – всіх осіб, які беруть участь у справі, поділяючи їх на осіб, які заінтересовані в результаті розгляду справи, та осіб, котрі не мають юридичної заінтересованості в результатах вирішення адміністративної справи [3, с. 28, с. 45–46].

Інші вчені, не вдаючись до аналізу положень кодексу, вказують на те, що поняття “учасник адміністративного процесу” є дещо вузьким за поняття “суб’єкт адміністративного процесу” та входить до нього [5, с. 52]. Також поширеною є позиція, прихильники якої виділяють окремо так званих “лідуючих суб’єктів” (тобто суб’єктів, які здійснюють процес), а всіх осіб, котрі беруть участь у справі, вважають учасниками процесу [7, с. 214].

З метою вирішення окресленої проблеми звернемося до загального поняття “правовідносини”. Так, С.С. Алексєєв доктринальне поняття правовідносин визначив як виникнення на підставі норм права індивідуалізованого суспільного зв’язку між особами, що характеризується наявністю суб’єктивних юридичних прав та обов’язків і підтримується (гарантується) примусовою силою держави. Специфічні ознаки правовідносин полягають у такому: зв’язок між особами виникає на підставі норм права; виникнення на підставі норм права зв’язку між особами здійснюється через їх юридичні права та обов’язки; виникнення на підставі норм права зв’язку між особами підтримується (гарантується) державою; зазначений зв’язок між

особами, що виникає на підставі норм права, має індивідуально визначений характер [4, с. 82–83].

Інші автори під правовідносинами розуміють урегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному соціальному зв’язку між учасниками цих відносин (окремими людьми чи соціальними колективами), які є носіями конкретних суб’єктивних прав, обов’язків, повноважень і відповідальності. Суб’єктами правовідносин прийнято вважати індивідуальних або колективних суб’єктів права, які, використовуючи свою правосуб’єктність у конкретних правовідносинах, діють з метою реалізації суб’єктивних юридичних прав, обов’язків та відповідальності [12, с. 288].

Особливу увагу на тому, що правовідносинами є певний юридичний зв’язок між відповідними суб’єктами, акцентують М.І. Матузов та О.В. Малько, зазначаючи, що суб’єкти правових відносин взаємопов’язані юридичними правами та обов’язками, які у правовій науці прийнято називати суб’єктивними. Цей зв’язок, власне, і є правовідносинами, у межах яких право однієї сторони кореспондує (відповідає) обов’язку іншої сторони, та навпаки. Їх можна назвати зустрічними. Учасники правовідносин постають стосовно один одного як правомочні та правозобов’язальні особи, інтереси одного можуть бути реалізовані лише через іншого [13, с. 208].

При цьому під суб’єктами правовідносин запропоновано розуміти індивідуальних або колективних суб’єктів права, які використовують свою правосуб’єктність у конкретних правовідносинах, постаючи реалізаторами суб’єктивних юридичних прав і обов’язків, повноважень та юридичної відповідальності [11, с. 385].

Таким чином, суб’єкти правовідносин, у тому числі й адміністративно-процесуальних, постають носіями певних юридичних прав, які кореспондують з відповідними обов’язками, що, власне, реалізуються ними в окремих правовідносинах.

Ураховуючи особливості правовідносин у сфері адміністративного процесу, а саме те, що вони виникають за наявності певної адміністративної справи, в якій бере участь суб’єкт владних повноважень, зв’язок між суб’єктами цих відносин є таким, що будується за принципом влади-підпорядкування. Отже, суб’єктом адміністративного процесу може бути особа, яка наділена відповідними правами та несе обов’язки, пов’язані з реалізацією владних повноважень під час розгляду конкретної адміністративної справи, що, у свою чергу, постає об’єктом цих правовідносин.

Оскільки об’єктом правовідносин вважаються матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб’єкти вступають у правовідносини, здійснюючи свої суб’єктивні юридич-

ні права та суб'єктивні юридичні обов'язки [11, с. 396], а об'єктом адміністративних процесуальних правовідносин є суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності суб'єктів і процесуальні наслідки їх поведінки щодо розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи [9, с. 70], то в адміністративному процесі суб'єкти адміністративного процесу вступають у відповідні правовідносини з приводу розгляду й вирішення конкретної адміністративної справи, тобто суб'єкт цих відносин повинен мати вплив на перебіг і результат розгляду справи.

Водночас, у теорії права поняття “учасник правовідносин” у розумінні структурного елементу правовідносин не використовується. Застосовуючи це поняття в адміністративних процесуальних правовідносинах, деякі науковці мають на увазі осіб, які беруть участь у справі, зазначаючи, що суб'єкти адміністративного процесу можуть бути учасниками процесу за наявності відповідних юридичних фактів [2, с. 79]. Проте така позиція видається суперечливою, оскільки суб'єкти адміністративного процесу можуть впливати на перебіг і результат розгляду справи, однак не всі особи, які беруть участь у справі, мають юридичну можливість справляти такий вплив. Йдеться, насамперед, про тих осіб, які не наділені відповідними процесуальними правами, що надають можливість здійснювати вплив на перебіг і результат розгляду справи (наприклад, свідок, перекладач).

З приводу розмежування понять “суб'єкт процесу” й “учасник процесу” заслуговує на увагу думка О.В. Кузьменко, яка вважає, що зазначені поняття перебувають у різних площинах знань. Учасники процесу – це онтологічна категорія, і кожен з них має розглядатися як правовий феномен, тобто бути абстрактним і об'єктивним відбитком реальних фактів участі тих чи інших осіб в адміністративному процесі. Суб'єкти процесу – категорія гносеологічна, вона сформована на базі відповідних правових феноменів у результаті дослідницьких зусиль і містить суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників в адміністративному процесі [8, с. 24].

У своїй монографічній праці “Теоретичні засади адміністративного процесу” О.В. Кузьменко зазначає, що суб'єкт адміністративного процесу є носієм прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати; учасник адміністративного процесу – це реально існуючий індивід адміністративного процесу [9, с. 176].

На цьому підґрунті є підстави стверджувати, що осіб, які беруть участь в адміністративному процесі, не можна однозначно, лише за їх процесуальним статусом, вважати суб'єктами або учасниками адміністрати-

вного процесу, а тим більше, закріпити це у відповідних правових нормах.

Відповідні висновки про те, що в межах розгляду адміністративної справи суб'єктами процесу будуть суд (суддя), позивач (його представник), відповідач (його представник), треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурор та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, було викладено за результатами попередніх досліджень [14, с. 377–378]. Необхідно лише додати, що таке твердження зумовлено наявністю у цих осіб відповідних прав, що, відповідно до норм КАС України, надають їм можливість впливати на перебіг і результат розгляду справи.

Так, суд, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 3 КАС України, – це суддя адміністративного суду, який розглядає і вирішує адміністративну справу одноособово; колегія суддів адміністративного суду. Тобто процесуальна роль суду полягає у здійсненні розгляду справи, прийнятті відповідного рішення за підсумками її розгляду. Деякі науковці наділяють суд статусом “лідуючого суб'єкта” адміністративного процесу [5, с. 52–53]. Разом з тим, “лідуюча” роль відводиться суду виключно на тій підставі, що суд здійснює судочинство. Очевидно, використання такого терміна в цьому контексті потребує додаткового обґрунтування, оскільки здійсненню розгляду справи передуює подання до суду позивачем позовної заяви. Тобто обов'язок суду щодо здійснення розгляду справи кореспондує з правом позивача на подання до суду позовної заяви. До того ж, вирішення судом адміністративної справи ґрунтується на доказах, які надаються іншими суб'єктами процесу. Отже, “лідуюча” роль суду у процесі є сумнівною. Також слід зауважити, що одним з основних принципів адміністративного процесу є принцип рівності осіб, які беруть у ньому участь. Тому виділення “лідуючого суб'єкта” певною мірою суперечитиме цьому принципу.

Щодо позивача (представника позивача), відповідача (представника відповідача), третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурора та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, то у КАС України (ст. 49, 51, 60, 61) визначено їх процесуальні права та обов'язки, які свідчать про наявність у них можливості впливу на перебіг і розгляд адміністративної справи, а саме: заявляти клопотання, подавати докази, брати участь у дослідженні доказів тощо. Крім того, позивач і третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору (їх представники), прокурор та особи, котрим законом надано право захищати права та інтереси інших осіб, мають право збільшити або зменшити

розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову, змінити предмет або підставу позову до початку розгляду справи по суті, відкликати позовну заяву. Відповідач (його представник) також має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення на позов.

Наявність комплексу зазначених процесуальних прав у названих осіб доводить обґрунтованість тези про те, що ці особи як суб'єкти процесу впливають на перебіг і результат розгляду справи.

Що стосується третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору та беруть участь у справі на стороні позивача або відповідача, то вони, на відміну від третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, не мають процесуальних прав позивача, не можуть пред'явити позов до суду, тобто на перебіг розгляду справи як суб'єкти процесу не впливають.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач беруть участь в адміністративній справі, однак за обсягом своїх процесуальних прав не мають змоги впливати на перебіг і результат розгляду адміністративної справи. З огляду на це, їх можна вважати учасниками адміністративного процесу.

Слід зазначити, що "учасник правовідносин" не є елементом структури правовідносин, отже, мабуть, саме з цієї причини суб'єкт правовідносин деякі науковці визначають із застосуванням терміна "учасник правовідносин". Проте, як впливає з вищеведеного, учасник правовідносин (зокрема, адміністративних процесуальних) є особою, яка має стосунок до справи, однак не може вплинути на рішення, ухвалене за результатами її розгляду. Певною мірою рішення у справі може стосуватись інтересів цих осіб, однак вони не наділені відповідними правами, які б давали їм змогу справляти процесуальний вплив на справу.

IV. Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо недоцільним розмежування в законодавстві понять "суб'єкт адміністративного процесу" та "учасник адміністративного процесу", оскільки це призводить до їх неправильного розуміння, а в деяких випадках – змішування. Таким чином, у КАС України доцільно застосовувати замість словосполучення "учасник адміністративного процесу" дефініцію "особа, яка бере участь у справі". З урахуванням цього можна запропонувати здійснити перейменування Параграфу 2 "Інші учасники адміністративного процесу" на "Інші особи, які беруть участь у справі", а ст. 62 викласти у такій редакції: "Іншими особами, які беруть участь у справі, є секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач". Також можна запропонувати внести зміни щодо вживання зазначеного сполучення в інших статтях КАС України (ст. 7, 10, 11, 35 та ін.).

перт, спеціаліст, перекладач". Також можна запропонувати внести зміни щодо вживання зазначеного сполучення в інших статтях КАС України (ст. 7, 10, 11, 35 та ін.).

Наведений у цій статті підхід, безперечно, не претендує на безапеляційність висновків щодо дійсного співвідношення понять "суб'єкт адміністративного процесу" та "учасник адміністративного процесу", проте одержані результати можуть стати підґрунтям для подальших наукових пошуків у напрямі поглиблення розуміння особливостей елементного складу адміністративних процесуальних відносин.

Список використаної літератури

1. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломієць, Г.Ю. Гулевської. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
2. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
3. Адміністративне процесуальне (судове) право : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2007. – 166 с.
4. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. II. – 360 с.
5. Бандурка А.М. Административный процесс : учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Издательство НУВД, 2001. – 353 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06 липня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 08. – Ст. 153.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов [та ін.] ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка. – К. : Прецедент : Істина. – 823 с.
8. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О.В. Кузьменко. – К., 2006. – 32 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 358 с.
10. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В.Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
11. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
12. Теория права и государства : учебник / под общ. ред. А.С. Васильева. – Х. : Одиссей, 2006. – 480 с.

13. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
14. Шалагінова А.В. Співвідношення понять “суб’єкт адміністративного процесу” та “учасник адміністративного процесу”:

постановка проблеми / А.В. Шалагінова // Актуальні проблеми публічного та приватного права : тези доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції 25 жовтня 2013 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – С. 375–378.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2014.

Шалагінова А.В. Соотношение понятий “участник” и “субъект” административного процесса

Конкретизирована сутність і в'ячено співвідношення понять “суб’єкт адміністративного процесу” і “учасник адміністративного процесу” во взаємозв’язку з передписаннями КАС України. Предложено підхід, в відповідності з котрим в межах розгляду адміністративного делу суб’єктами процесу виступають суд (судья), истец (его представитель), ответчик (его представитель), третьи лица, заявляющие самостоятельные требования на предмет спора (их представители), прокурор и лица, котрым законом предоставлено право защищать права, свободы и интересы иных лиц; участниками административного процесса являются лица, которые принимают участие в деле, однако не могут влиять на ход и результат судебного рассмотрения в силу ограниченности их процессуальных прав, к ним можно отнести третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований на предмет спора, на стороне истца или ответчика (их представителей), секретаря судебного заседания, судебного распорядителя, свидетеля, эксперта, специалиста, переводчика. На основании сформулированных выводов предложено внесение соответствующих изменений в КАС Украины.

Ключевые слова: административный процесс, субъект административного процесса, участник административного процесса, административный суд, суд, административное дело, административное процессуальное правоотношение.

Shalaginova A. The relation between terms of “participant” and “subject” of administrative process

Based on research of A. Bandurka and M. Tishchenko, E. Demsky, T. Kolomoets, O. Kuz’menko, V. Perepelyuk etc., in the article points to the lack of a unified approach to understanding the relation between terms of “participant” and “subject” of administrative process. The Code of Administrative Procedure of Ukraine uniquely apply these terms because it uses as the term “subject” (“subject of authority” or “subject that provides power management functions”), and the term “participant” of administrative process, which is used for identifying the persons involved in the case.

Refer to the general theoretical concepts of relationship analysis and its structural elements, the author concludes that the subject of the administrative process is a person who is vested with the relevant rights and bear responsibilities connected with the implementation of power during the administrative proceedings, which, in its turn, raises the object of relationships. Therefore, an administrative process should have an impact to the course and result of the case. However, in legal theory the term “participant” of relationship such structural relationship item is not applicable. These persons involved in the case, but doesn’t have legal possibility to influence of the course and result of the proceedings.

According to the author thesis, is proposed that the subjects in the contemplation of the administrative case are court (judge), the plaintiff (or his representative), the defendant (or his representative), the third parties that are independent claims on the subject of the dispute (or their representatives), the prosecutor and the person which by law have the right to protect the rights, freedoms and interests of other persons; participants of the administrative proceeding shall be persons who are involved in the case, but they can’t influence the course and result of judicial review because of the limitations of their procedural rights, which include third parties who are not independent claims on the subject of the dispute on the side of the plaintiff or defendant (their representatives), the court secretary, court clerk, a witness, expert, specialist, interpreter. Author proposed to amend the CAP of Ukraine that based on this conclusions.

Key words: administrative process, the subject of administrative process, a participant of administrative process, the administrative court, the court, administrative case, administrative procedural legal relationships.