

Желтобрюх І. Л.,

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

СУПЕРЕЧНОСТІ МІЖ НАУКОВОЮ ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ТА ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ТА УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

CONTRADICTIONS BETWEEN SCIENTIFIC TERMINOLOGY AND THE TERMINOLOGY OF THE LEGISLATION ON THE DEFINITION OF SUBJECTS AND PARTICIPANTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

У роботі досліджені існуючі суперечності між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу. Зазначається, що ознайомлення з науковою та навчально-методичною літературою показує, що і сьогодні немає якогось чіткого обґрунтування співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу». Основна причина такого стану речей зумовлена розбіжностями у закономірностях розвитку національного адміністративного процесуального законодавства та закономірностях розвитку науки адміністративного процесуального права. Робиться висновок, що вже давно назріла необхідність запропонувати науковій спільноті та практикуючим юристам таку концепцію співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу», яка б узгоджувала суперечності отологічної та гносеологічної термінології, що використовується в КАСУ. Обґрунтовується необхідність використання в науці адміністративного права і процесу концепції, згідно з якою адміністративний процес слід розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів. В такому разі суб'єктом адміністративного процесу завжди буде виступати адміністративний суд, тоді як сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише учасниками адміністративного процесу, тобто особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності адміністративного суду.

Ключові слова: адміністративний процес, суб'єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, наукова термінологія, законодавча техніка.

This paper explores the existing contradictions between the scientific terminology and the terminology of legislation regarding the definition of subjects and participants in the administrative process. It is noted that acquaintance with the scientific and educational-methodological literature shows that even today there is no clear justification of the relation between the terms “subject of administrative process” and “participant of administrative process”. The main reason for this state of affairs is due to differences in the laws of development of national administrative procedural legislation and the laws of development of science of administrative procedural law. It is concluded that there is a long-standing need to offer the scientific community and practitioners such a concept of relation between the terms “subject of administrative process” and “participant in administrative process”, which would reconcile the contradictions of the otological and epistemological terminology used in the CAS. The necessity to use in the science of administrative law and process justifies the concept according to which the administrative process should be considered as law enforcement activity of administrative courts related to the consideration and resolution of public law disputes. In such a case, the administrative court will always be the subject of the administrative court, whereas the parties, third parties, representatives, assistant judge, court secretary, court administrator, witness, expert, law expert, translator, specialist are only participants in the administrative process that is, persons involved in the enforcement of administrative law.

Key words: administrative process, subject of administrative process, participant of administrative process, scientific terminology, legislative technique.

Розкриття особливостей реалізації процесуальних прав і обов'язків сторонами адміністративної справи зумовлює всебічний аналіз та характеристику низки теоретичних проблем у цій сфері. Зокрема, важливо визначитись із визначенням та співвідношенням понять «суб'єкт адміністративного судочинства», «учасник адміністративного судочинства», «суб'єкт адміністративного процесу», «учасник адміністративного процесу», «учасник адміністративної справи», «суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин», «учасник адміністративно-процесуальних відносин» та іншими суміжними поняттями, які, на жаль, і в теорії адміністративного процесуального права, і в національному законодавстві іноді вживаються без чіткої змістовної прив'язки.

Зазначене свідчить про необхідність вирішення на теоретичному рівні існуючих суперечностей між

науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу.

Проблематика суперечностей між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу досліджувалися в працях О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.О. Каргузової, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, М.М. Тищенко та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим особливості методологічних підходів кожного науковця суттєво впливали на результати досліджень у цій сфері. Наука адміністративного права та процесу робить у цій сфері лише перші кроки.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є наступні:

1. Дослідити наявні суперечності між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу.

2. Запропонувати ймовірні шляхи вирішення наявних теоретичних проблем у науці адміністративного права та процесу.

Традиційним у юридичній літературі є порівняння понять «суб'єкт права» та «учасник правовідносин», на співвідношенні яких не будемо зупинятися, адже це одне із базових положень програми першого (бакалаврського) рівня вищої юридичної освіти. Студенти наприкінці першого року навчання у навчальному закладі вищої освіти повинні вже вміти розрізняти і співвідносити за змістом поняття «суб'єкт права» та «учасник правовідносин». Сучасний розвиток наукової думки щодо юридичного процесу та судочинства пов'язаний з появою в категоріальному апараті адміністративного права таких понять, як «суб'єкт адміністративного процесу» та «суб'єкт адміністративного судочинства». Водночас ознайомлення з науковою та навчально-методичною літературою показує, що і сьогодні не існує якогось чіткого обґрунтування співвідношення:

– понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу» і, відповідно, «суб'єкт адміністративного судочинства» та «учасник адміністративного судочинства»;

– понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «суб'єкт адміністративного судочинства» і, відповідно, «учасник адміністративного процесу» та «учасник адміністративного судочинства».

Основна причина такого стану речей зумовлена розбіжностями у закономірностях розвитку національного адміністративного процесуального законодавства та закономірностях розвитку науки адміністративного процесуального права.

Для того щоб розкрити окреслену проблематику, звернемося до положень чинного КАСУ:

1) термін «учасники судового процесу» (цей термін є тотожним за змістом поняттю «учасники адміністративного процесу») використовується законодавцем під час визначення основних засад (принципів) адміністративного судочинства (п. 2 ч. 3 ст. 2 і ст. 8, 10 КАСУ), під час визначення особливостей дії норм КАСУ у часі (ч. 4 ст. 3 КАСУ), під час формулювання вимог щодо мови судочинства та діловодства в адміністративних судах (ст. 15 КАСУ) тощо.

2) термін «учасники справи» використовується під час визначення змісту письмового провадження (п. 10 ч. 1 ст. 4 КАСУ), під час визначення вимог щодо розгляду справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні (ч. 10 ст. 10 КАСУ), під час визначення кола осіб, які мають право на перегляд справи та оскарження судового рішення (ч. 1 ст. 13 КАСУ), під час формулювання підстав для відводу (самовідводу) судді (ст. 36 КАСУ) тощо.

Простежується наступна логіка нормативно-правового акту (йдеться про КАСУ). Адміністративний суд є органом державної влади, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ відповідно до вимог КАСУ. Його процесуальний статус ніяким спеціальним терміном не визначається. Далі йдуть «учасники судового процесу» (Глава 4 Розділу I КАСУ), які адміністративним процесуальним законодавством поділяються на три види: а) учасники справи (сторони, треті особи, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб); б) представники; в) інші учасники судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст).

Аналіз положень КАСУ без залучення теорії адміністративного процесуального права дає можливість зробити лише наступні висновки:

1) адміністративний суд не належить до учасників адміністративного процесу;

2) представники є учасниками адміністративного процесу, але не є учасниками справи, до того ж їх процесуальний статус регламентується окремо від інших учасників адміністративного процесу.

Слід підкреслити, що такий підхід щодо використання понять «учасник справи» та «учасник процесу» є розповсюдженим в процесуальному законодавстві України (наприклад, у цивільному процесуальному та у господарському процесуальному). Саме тому більшість представників науки адміністративного права і процесу, посилаючись на ці загальні уявлення про учасників судового процесу, пропонують до суб'єктів адміністративного процесу відносити адміністративні суди і учасників адміністративного процесу [1, с. 54]. І.І. Діткевич, наприклад, зазначає, що суб'єктами адміністративних процесуальних відносин є адміністративний суд та учасники судового адміністративного процесу [2, с. 48–49]. Тобто звертається увага на те, що будь-який учасник процесу є суб'єктом процесу, але не кожен суб'єкт процесу є учасником процесу. Така, на перший погляд, тавтологія виникає тому, що поняття «учасник процесу» набуло в національному законодавстві чіткого змістовного наповнення і це своєю чергою сприяло виникненню плутанини у теорії адміністративного права і процесу щодо співвідношення понять «суб'єкт процесу» та «учасник процесу».

Таким чином, виходить, що адміністративний суд є лише суб'єктом адміністративного процесу, а, наприклад, сторони одночасно є і суб'єктами, і учасниками адміністративного процесу. З погляду науки такий висновок є алогічним, адже адміністративний суд теж є учасником адміністративних процесуальних відносин. Згідно з пунктом третім частини першої ст. 4 КАСУ «судовий процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Тоді логічним було б твердження, що адміністративний суд теж є учасником адміністративного процесу.

На ці протиріччя періодично звертається увага в спеціальній літературі, яка присвячена різним видам юридичного процесу. Наприклад, С.Я. Фурса як представник науки цивільного процесу зазначає, що відділення суду від учасників процесу не дає чіткого уявлення про суб'єктів, адже фактично відбувається відмежування одного із обов'язкових суб'єктів цивільних процесуальних відносин від інших учасників [3, с. 117]. З цим погоджується Т.В. Степанова. Якщо буквально трактувати положення цивільного процесуального законодавства, зазначає вона, то можна дійти висновку, що суддя не належить до кола учасників процесу. Якщо ж аналіз положень чинного процесуального законодавства здійснити із залученням досягнень теорії цивільного процесуального права, то можна дійти висновку, що законодавець «*de facto*» відносить суддю до кола учасників господарського процесу. Адже, продовжує пояснення Т.В. Степанова, посилаючись на праці В.І. Тертишника і С.В. Васильєва [4, с. 44; 5, с. 54], суд (суддя) є головним і обов'язковим суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин [6, с. 42–46].

Водночас у логіку запропонованих вище думок закралася серйозна помилка, яка полягає у тому, що ототожнюється суб'єкт процесу та суб'єкт процесуальних відносин. Чому ці поняття слід розглядати як тотожні, ніхто із перелічених вище науковців не пояснює. Тобто науковий висновок виводиться із підстав, які перед цим не були доведені.

Подібний висновок зробили А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у своєму навчальному посібнику з адміністративного процесу України, в розділі «Учасники адміністративного процесу», розглядають і характеризують процесуальний статус адміністративного суду, сторін, третіх осіб, представників та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [7, с. 120–206].

Більшість науковців, які розглядають питання правового статусу адміністративного суду та учасників адміністративного судочинства, оминають цю теоретичну проблему. Наприклад, А.В. Агєєв у своїй науково-дослідній роботі, яка присвячена прокурору як суб'єкту адміністративного процесу, взагалі не переймається питаннями співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу», «суб'єкт адміністративного провадження» та «суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин» і, відповідно, використовує їх у різному контексті як тотожні поняття [8, с. 70–73, 89]. Той факт, що всі ці поняття характеризують різні сфери правового буття (форму діяльності органу державної влади, право, суспільні зв'язки тощо), взагалі не береться до уваги. Поняття «учасники провадження» А.В. Агєєв теж використовує без пояснень і уточнень його змісту. Лише робиться посилання на те, що термін «учасники провадження» використовується у тому ж значенні, що пропонує КАСУ [8, с. 155–156]. М.В. Барановський, зокрема, аналізуючи адміністративно-процесуальну правосуб'єктність працівника міліції (поліції), не розрізняє між собою поняття «учасники адміністра-

тивного процесу» та «учасники адміністративної справи», використовуючи їх як тотожні [9, с. 57–58].

Чи є взагалі необхідність уточнення змісту вище перелічених понять? Вважаємо, що для розвитку теорії адміністративного процесуального права бажано пояснити логіку використаної в законодавстві термінології та науково обґрунтувати співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» і «учасник адміністративного процесу».

Якщо адміністративний процес розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів, то суб'єктом адміністративного процесу є винятково адміністративний суд. Сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності (учасники адміністративного процесу). В оману може ввести той факт, що, наприклад, помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник реалізують під час судового засідання владні повноваження. Наприклад, автори науково-практичного коментаря до КАСУ під редакцією А.Т. Комзюка зазначають: «... судового розпорядника наділено владними повноваженнями, оскільки вимоги, пов'язані з виконанням його обов'язків, є обов'язком для осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання» [10, с. 263]. Однак ці владні повноваження, по-перше, не мають відповідного документального оформлення, по-друге, не пов'язані з вирішенням справи по суті, а мають винятково організаційно-технічний характер. Тому помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник, хоча і реалізують владні повноваження під час проведення судового засідання, не є суб'єктами адміністративного процесу.

Якщо адміністративне судочинство розглядати як одну із форм здійснення правосуддя, то знову ж таки суб'єктом такого правосуддя виступає винятково адміністративний суд. Всі інші особи, які приймають участь у розгляді адміністративної справи, є лише учасниками адміністративного судочинства.

До того ж тут можливо провести аналогію зі спортивними іграми на зразок футболу, хокею, баскетболу тощо. Є арбітр гри, який слідкує за дотриманням правил всіма учасниками гри, та є учасники гри, ролі яких розподілені, і кожен з яких реалізує певну функцію – воротар, захисник, півзахисник, нападник й інші. Тобто учасник гри це чітко визначений статус особи в межах гри, а тому питання громадянства, статі, віку та інші ознаки, що можуть характеризувати особу, відходять на другий план, адже вони враховуються напередодні проведення гри, коли вирішується питання про те, хто вийде на поле і чи не існує для цього певних перепон.

Подібне відбувається у всіх юридичних процесах, в тому числі і в межах адміністративного судочинства. Правозастосовна діяльність щодо розгляду

та вирішення публічно-правових спорів потребує дотримання чітких правил, які прописані в КАСУ. Арбітром дотримання таких правил та суб'єктом, який остаточно вирішує справу по суті, є адміністративний суд. Учасники ж цього дійства чітко розподілені за рольовим призначенням на сторін справи, третіх осіб, представників, помічників судді, секретарів судового засідання, судових розпорядників, свідків, експертів, експертів з питань права, перекладачів і спеціалістів. На другий план відходять питання громадянства особи, яка бере участь у справі, її вік, професійний статус та навички, адже адміністративна процесуальна правосуб'єктність виступає тим фільтром, який дозволяє допустити до участі в адміністративних процесуальних відносинах лише тих осіб, які відповідають вимогам чинного законодавства, та дійсно вправі приймати участь у адміністративному судочинстві в одному із передбачених статусів, наприклад, відповідача чи третьої особи. Тому про учасника адміністративного процесу (адміністративного судочинства) можна говорити не як про особу, яка у певному статусі приймає участь у адміністративному процесі, а як про чітко визначені законодавством процесуальні статуси, в межах яких особа може приймати участь у адміністративному процесі. Така думка стосовно розуміння учасника адміністративного процесу ще не висловлювалась в науковій літературі, хоча, на нашу думку, вона є найбільш виваженою. Цей висновок допомагає провести межу між учасником адміністративних процесуальних відносин та учасником адміністративного процесу. Учасниками адміністративних процесуальних відносин є фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи (суб'єкти владних повноважень, громадські об'єднання тощо), тоді як учасниками адміністративного процесу можуть

бути винятково позивач, відповідач, свідок, експерт, перекладач, спеціаліст і інші особи, перелічені в Главі 4 Розділу I КАСУ. Саме в цьому основна відмінність понять «учасник адміністративних процесуальних відносин» та «учасник адміністративного процесу». Це важливий висновок, який дозволить поставити крапку в суперечностях термінології, що використовується в науці та законодавстві. Тобто фізична особа, яка має адміністративну процесуальну правосуб'єктність, є учасником адміністративних процесуальних відносин. Якщо ж, наприклад, фізична особа виступає позивачем у адміністративній справі, то учасником адміністративного процесу є не фізична особа, а позивач.

Підсумовуючи аналіз суперечностей між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу, можна зробити наступний висновок.

Слід запропонувати науковій спільноті та практикуючим юристам концепцію співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу», яка б узгоджувала суперечності отологічної та гносеологічної термінології, що використовується в КАСУ. Переконані, що такою концепцією може бути концепція, згідно з якою адміністративний процес слід розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів. В такому разі суб'єктом адміністративного процесу завжди буде виступати адміністративний суд, тоді як сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише учасниками адміністративного процесу, тобто особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності адміністративного суду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Видання 2-ге, перероблене і доповнене. Одеса, 2002. С. 54.
2. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право. Харків, 2011. 230 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України : науково-практ. коментар: у 2 т. Том 1 / заг. ред. С. Я. Фурса. Київ : Видавець Фурса С.Я. 2007. 915 с.
4. Тертишніков В.І. Цивільний процес України (лекції) : навч. посіб. Харків : СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. 256 с.
5. Васильев С.В. Гражданский процесс: учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2007. 512 с.
6. Степанова Т.В. Процесуальний статус учасників позовного провадження у господарському судочинстві: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : монографія. Одеса : Фенікс, 2017. 494 с.
7. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
8. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2006. 170 с.
9. Барановський М.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність працівника міліції: поняття та структура : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право. Запоріжжя, 2012. 217 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін. ; за заг. ред. А.Т. Комзюка. Київ : Прецедент; Істина. 823 с.