

*Желтобрюх І. Л.,**кандидат юридичних наук,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ НАУКОВОЇ ЛІТЕРАТУРИ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Анотація. У роботі здійснено аналіз загальних тенденцій у сучасних дослідженнях адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства. Критичному аналізу піддаються думки щодо адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства, що представлені в науковій літературі.

Зроблено висновок, що положення КАСУ не завжди враховують розмаїття суб'єктів, які потенційно можуть бути учасниками адміністративного судочинства. Це свідчить про те, що феномен публічно-правових відносин та феномен спорів, що виникають у публічно-правовій сфері, залишаються малодослідженими в науці адміністративного права і процесу.

Звертається увага, що у більшості наукових праць, які присвячені особливостям адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства, використовується такий загально-логічний прийом наукового дослідження як індукція, що іноді має негативні наслідки. Адже результати дослідження, які є важливими для конкретного правового явища, не завжди можна розповсюдити на інші близькі за змістом правові явища, а тому теоретичне узагальнення таких результатів може призвести до хибних висновків.

Обґрунтовується доцільність досліджень особливостей адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства шляхом використання такого загально-логічного прийому як дедукція. Саме такий підхід, на думку автора статті, сприятиме укріпленню зв'язку між теорією та практикою у питаннях правового закріплення адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративно-процесуальний статус, учасники адміністративного судочинства, адміністративна процесуальна правосуб'єктність, сторони судового провадження.

Постановка проблеми. Розвиток адміністративного процесуального права характеризується наявністю двох негативних факторів. З одного боку, присутній великий рівень теоретизації науки, особливо коли йдеться про сутність адміністративного процесу та визначення елементів, які входять до його структури, а з іншого – відсутність теоретичного обґрунтування явищ та процесів, що відбуваються під час розгляду і вирішення адміністративними судами спорів у публічно-правовій сфері (тобто узагальнюючі висновки робляться виключно на підставі аналізу матеріалів практики без належного теоретичного обґрунтування). Це призводить, по-перше, до виникнення великої кількості наукових концепцій, що суперечать одна одній, по-друге, до використання у наукових джерелах,

актах правотворчості та правозастосування суперечливої і неузгодженої термінології, по-третє, до знецінювання теоретичних знань по відношенню до практичного досвіду, тощо.

О.І. Миколенко зазначає: «Час від часу будь-яка наука досягає того рівня, коли їй для подальшого розвитку необхідно переосмислити саму себе. Таке переосмислення повинно опиратися, в першу чергу, на критичну оцінку основних положень науки та на перевірку ефективності її методологічних засобів. Лише в цьому випадку можна очікувати певних здвигів змістовного характеру. Такого переосмислення потребують не тільки розвинуті системи знань, а й молоді науки та теорії...» [1, с. 13]. До таких молодих наук відноситься і наука адміністративного процесуального права.

Критичний аналіз сучасної наукової літератури щодо адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства є однією з необхідних передумов подальшого розвитку теорії адміністративного процесуального права України.

Зміст адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства досліджувалися в працях В.М. Бевзенка, В.М. Котенка, О.В. Кошій, О.Л. Левчишиної, К.Ю. Пуданс-Шушлебінної, М.М. Стефанчук та інших вітчизняних науковців.

У науці адміністративного права та процесу можна знайти все менше критичного аналізу думок, пропозицій та висновків, що виносяться на розсуд наукової спільноти. Елемент наукової дискусії поступово був замінений авторською позицією, яка базується на особистому баченні суб'єктом дослідження існуючої проблематики, але без відповідної критики інших ідей, думок, концепцій та пропозицій, що представлені в науковій літературі. На жаль, така тенденція притаманна і більшості наукових праць, які присвячені проблемам визначення змісту адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства.

Мета дослідження. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена стаття, є наступні:

1. Здійснити аналіз загальних тенденцій у сучасних дослідженнях адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства.

2. Надати критичний аналіз думок щодо адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства, представлених в сучасній науковій літературі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Якщо звернутися до історії розвитку наукової думки про суб'єктів адміністративного судочинства та про правову регламентацію їх статусу на всіх стадіях адміністративного провадження

(тобто без дискусій щодо змісту і видів адміністративного процесу), то слід звернути увагу на науково-дослідні праці В.М. Бевзенка, В.М. Котенка, О.В. Кошій, О.Л. Левчишиної, К.Ю. Пуданс-Шушлебної і М.М. Стефанчук.

У 2010 році була надрукована монографія В.М. Бевзенка «Участь у адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: праві засади, підстави та форми» [2]. Монографія заслуговує уваги з наступних причин.

По-перше, В.М. Бевзенко аргументує своє бачення визначення змісту адміністративного процесу. Він наголошує, що «адміністративний процес – категорія, яка безпосередньо пов'язана зі здійсненням адміністративного судочинства, та характеризуючи адміністративне процесуальне право, ми маємо виходити саме із «судової» природи цього різновиду юридичного процесу» [2, с. 47].

По-друге, В.М. Бевзенко розкриває особливості процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень. Зокрема, аргументуються думки: 1) що адміністративна процесуальна правосуб'єктність складається з адміністративної процесуальної правоздатності і дієздатності; 2) що можна виділяти два види адміністративної процесуальної правосуб'єктності – загальну і спеціальну; 3) що в залежності від стадії провадження адміністративна процесуальна правосуб'єктність поділяється на три види – первісну, поточну і завершальну; 4) що адміністративна дієздатність суб'єкта владних повноважень може бути обмежена як у досудовому, так і судовому порядку, тощо [2, с. 164, 165, 171].

В.М. Котенко у кандидатській дисертації «Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України» (2011 р.) аналізує поняття «правосуб'єктність» на загальнотеоретичному рівні і визначає критерії його використання по відношенню до суб'єктів адміністративного судочинства [3, с. 74–76]. До особливостей правового положення сторін в адміністративному судочинстві В.М. Котенко відносить: 1) наявність адміністративно-процесуальної правосуб'єктності; 3) наявність юридичної зацікавленості; 3) наявність процесуальних прав і обов'язків, визначених чинним законодавством [3, с. 79]. Також у дисертації детально характеризуються особливості реалізації сторонами адміністративного процесу процесуальних прав та обов'язків [3, с. 83–121]. Разом з тим, дослідження В.М. Котенко має і певні недоліки:

1) у дисертації не проводиться порівняльна характеристика понять «правове положення» та «правовий статус». У зв'язку з тим, що автор не висловлює своїх думок з цього приводу, складається враження, що В.М. Котенко вживає їх як тотожні за містом поняття;

2) висновки, що пропонує В.М. Котенко стосовно правового статусу сторін адміністративного провадження, не можна віднести до наукової новизни роботи. Їх можна сприймати лише як констатацію факту, який вже існує та певним чином відображений в адміністративному процесуальному законодавстві. Наприклад, автор робить висновок, що положення діючого КАСУ «містять цілу низку норм, що регулюють питання реалізації наданих їм прав та обов'язків з метою судового захисту порушених або оспорюваних прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин» [3, с. 81]. Зразу ж виникає питання: «А чи можна було б взагалі КАСУ назвати кодифікованим актом, який регламентує порядок розгляду

адміністративними судами спорів у публічно-правовій сфері, якби в ньому не було закріплено жодного процесуального права чи обов'язку сторін спору?».

Дивує і інший тривіальний висновок про те, що «формування процесуального статусу сторін адміністративного процесу тісно пов'язане з комплексом процесуальних прав та обов'язків, які безпосередньо спрямовані на застосування ними відповідних засобів з метою захисту і відновлення прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин» [3, с. 174].

Констатація очевидних речей не є результатом наукової роботи, а тому в цілому позитивно сприймаючи дисертаційне дослідження В.М. Котенко, варто зазначити, що воно переповнене очевидними висновками, дійти до яких можна було б і без здійснення клопіткої, наполегливої і багатолітньої наукової роботи.

М.М. Стефанчук у науково-дослідній роботі «Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні» (2012 р.) демонструє дискусійність питання про структуру правового статусу в юридичній науці, але не достатньо переконливо аргументує свою позицію з цього приводу [4]. Автор констатує, що в спеціальній літературі представлені думки науковців, які до структури процесуального статусу включають правоздатність, дієздатність, права, свободи, обов'язки, законні інтереси громадян, відповідальність, гарантії реалізації прав і обов'язків, тощо, але уникаючи дискусії робить нейтральний висновок, що права і обов'язки всіма науковцями називаються елементами структури правового статусу, а тому однозначно включаються до його змісту [4, с. 32–33]. Тобто ні критики інших думок, ні аргументації власної думки щодо структури правового статусу в дисертації не представлено.

Саме у такий нехитрий спосіб науковець робить висновок і про адміністративний процесуальний статус особи, пов'язуючи його структуру тільки з двома елементами – процесуальними правами і обов'язками [4, с. 32–33]. У дисертації містяться цікаві думки та пропозиції, що стосуються участі в адміністративному судочинстві органів виконавчої влади в статусі однієї із сторін публічно-правового спору та які є важливими для комплексного сприйняття адміністративно-процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві.

У 2012 році була захищена кандидатська дисертація О.В. Кошій на тему «Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України» [5]. Позитивними характеристиками цієї комплексної наукової праці є те, що автор:

а) користується посиланнями на норми адміністративного процесуального законодавства і матеріалами практики, доводити, що учасниками адміністративного судочинства, окрім суб'єктів владних повноважень, є і «суб'єкти, які хоча такими повноваженнями й не наділені, проте виступають носіями публічних повноважень, приймають рішення, вчиняють дії, допускають бездіяльність публічно-правового змісту» [5, с. 50]. Тобто йдеться про фізичних осіб (об'єднання цих осіб) та юридичних осіб, які в силу приписів чинного законодавства мають право або зобов'язані вступати в публічно-правові відносини й здійснювати публічні повноваження;

б) стверджує, що суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, можуть бути стороною, третьою особою, представником сторін та третіх осіб. Разом з тим, О.В. Кошій розкриває

особливості участі таких суб'єктів в адміністративному судочинстві виключно у статусі відповідача. Наприклад, достатньо аргументованим бачиться висновок автора, що суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, «набувають правосуб'єктності відповідача за таких фактичних обставин: 1) перебування цих суб'єктів у публічно-правових відносинах або здійснення публічних повноважень, які призводять до виникнення юридичних фактів; 2) зіткнення правових інтересів суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями, й інших учасників публічно-правових відносин; 3) існування законодавства, яке врегулює перебування суб'єктів, котрі не наділені владними повноваженнями, у публічно-правових відносинах й передбачає можливість здійснення цими суб'єктами публічних повноважень; 4) подання позивачем адміністративного позову, його прийняття уповноваженим судом й відкриття провадження у справі» [5, с. 96–97].

Робота О.В. Коцій має і певні вади теоретичного характеру. По-перше, зміст поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» не виводиться шляхом відповідної аргументації, а робиться посилання на положення КАСУ, які закріплюють поняття і види адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Таким чином взагалі не розкривається проблематика визначення змісту поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», яка є актуальною для науки адміністративного права і процесу. По-друге, О.В. Коцій не показує співвідношення адміністративної процесуальної правосуб'єктності відповідача та його адміністративно-процесуального статусу. До того ж визначення адміністративного процесуального статусу та обґрунтування елементів його структури відсутнє в роботі.

К.Ю. Пуданс-Шушлебін у своїй кандидатській дисертації «Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції» звертає увагу на адміністративний процесуальний статус суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції [6, с. 122–139]. Автор звертає увагу на те, що в науковій літературі, присвяченій питанням адміністративного процесу та адміністративної юстиції, науковці постійно звертаються до характеристики змісту поняття «адміністративний процесуальний статус», але без визначення його дефініції, використовуючи при цьому узагальнюючі терміни «статус» чи «адміністративно-правовий статус».

У зв'язку з цим, К.Ю. Пуданс-Шушлебін слушно підкреслює, що з'ясовуючи поняття та особливості адміністративного процесуального статусу суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції, потрібно враховувати сутність, елементи та види правового статусу як правової категорії, які вивчаються в межах юридичної науки тривалий час [6, с. 122–123]. Дослідження К.Ю. Пуданс-Шушлебін розпочалося не з посилання на норми КАСУ, які дають визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності та закріплюють перелік процесуальних прав і обов'язків, якими користуються і які виконують суб'єкти адміністративного судочинства, а з ґрунтового аналізу теоретичних положень, представлених у джерелах науки адміністративного права і процесу.

Результатом такого теоретичного аналізу стали недовершені та слабкі висновки. Наприклад, аналіз структури адміністративного процесуального статусу закінчився висновком, що майже всі науковці до структури правового статусу і структури

процесуального статусу відносять права та обов'язки. При цьому логіка міркувань повністю була запозичена у М.М. Стефанчук, аналіз роботи якої було вже зроблено вище. Також К.Ю. Пуданс-Шушлебін, не поглиблюючись в суперечливі думки про елементи змісту поняття «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», заявляє, що зміст адміністративної процесуальної правосуб'єктності є відтворенням класичної теоретичної моделі правосуб'єктності, яка зазвичай розглядається як сукупність правоздатності та дієздатності [6, с. 131]. Тобто жодної аргументації щодо недоречності виділення в цій структурі такого елементу як деліктоздатність.

Слушними ж і такими, що є корисними при дослідженні адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства, є наступні положення роботи К.Ю. Пуданс-Шушлебін:

1) про класифікацію за різними критеріями процесуальних прав суб'єкта владних повноважень як відповідача у справі [6, с. 135];

2) про класифікацію за різними критеріями процесуальних обов'язків суб'єкта владних повноважень як відповідача у справі [6, с. 137–138];

3) про співвідношення адміністративної процесуальної правосуб'єктності та адміністративного процесуального статусу. Так, зазначається, що «адміністративну процесуальну правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, яка розкривається через здатність мати та здійснювати процесуальні права й обов'язки, слід визначати як передумову адміністративного процесуального статусу відповідача, а також як ознаку суб'єкта владних повноважень, якою цей статус конкретизується» [6, с. 139–140].

Особливо слід виділити кандидатську дисертацію О.Л. Левчишиної «Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві України публічно-правових спорів за участю організацій саморегульованих професій» (2019 р.), в якій автор:

– обґрунтовує необхідність виділення серед суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин такі як організації саморегульованих професій;

– стверджує, що організації саморегульованих професій, які здійснюють управлінські функції, відносяться до кола суб'єктів владних повноважень;

– звертає увагу на унікальні ситуації на практиці, коли організації саморегульованих професій виступають не тільки відповідачами по справі, а й виступають позивачами по відношенню до інших суб'єктів владних повноважень;

– розкриває особливості участі в адміністративному судочинстві організацій саморегульованих професій як третіх осіб [7, с. 4, 8–9].

Праця О.Л. Левчишиної має і певні недоліки. Наприклад, у підрозділі 1.1 дисертації, який присвячений адміністративно-правовому статусу організацій саморегульованих професій, взагалі не розкривається поняття «адміністративно-правовий статус». До того ж адміністративно-процесуальний статус організацій саморегульованих професій розкривається виключно через аналіз матеріалів практики, коли такі організації виступали учасниками адміністративного судочинства в якості відповідача, позивача чи третьої особи [7, с. 7, 8–9]. Тобто відсутнє достатнє теоретичне підґрунтя для зроблених в роботі висновків щодо участі організацій саморегульованих професій в адміністративному судочинстві.

Висновки. Закінчуючи аналіз сучасної наукової літератури щодо суб'єктів адміністративного судочинства та про правову регламентацію їх статусу на всіх стадіях адміністративного провадження, автор зазначає наступне:

1) положення КАСУ не завжди враховують розмаїття суб'єктів, які потенційно можуть бути учасниками адміністративного судочинства. Це свідчить про те, що феномен публічно-правових відносин та феномен спорів, що виникають у публічно-правовій сфері, залишаються малодослідженими в науці адміністративного права і процесу. Лише визначившись зі змістом цих правових явищ можна буде остаточно визначитись із видами суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин, які приймають участь у адміністративному судочинстві в якості позивача, відповідача чи третіх осіб;

2) у більшості наукових працях, які присвячені особливостям адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства, використовується такий загально-логічний прийом наукового дослідження як індукція, тобто дослідження відбувається від конкретного до загального. Саме тому у таких працях науковці, в першу чергу, звертаються до матеріалів практики та казусів на практиці і на підставі цього роблять узагальнюючі висновки. Використання індукції в наукових дослідженнях має як переваги (виявляються факти, які не відповідають загальній теоретичній концепції, що призводить до її перегляду та розвитку), так і недоліки (результати дослідження, які є вірними для конкретного правового явища, не завжди можна розповсюдити на інші близькі за змістом правові явища, а тому їх узагальнення може призвести до помилкових та хибних висновків);

3) є нагальна потреба досліджень особливостей адміністративного процесуального статусу учасників адміністративного судочинства шляхом використання такого загально-логічного прийому наукового дослідження як дедукція, коли дослідження відбувається від загального до конкретного, від загальних понять до конкретних. Такий підхід сприяє укріпленню зв'язку між теорією та практикою. Саме тому автор акцентує увагу на необхідності розкриття особливостей адміністративно-процесуального статусу учасників адміністративного судочинства через аналіз понять більш високого гатунку – «адміністративно-процесуальний статус», «структура адміністративно-процесуального статусу», «адміністративна процесуальна правосуб'єктність» та «елементи змісту адміністративної процесуальної правосуб'єктності».

Література:

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
2. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія. К. : Прецедент, 2010. 475 с.

3. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2011. 196 с.
4. Стефанчук М.М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2012. 209 с.
5. Кошій О.В. Суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями, як відповідачі в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2012. 205 с.
6. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 2013. 212 с.
7. Левчишина О.Л. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві України публічно-правових спорів за участю організацій саморегульованих професій: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2019. 18 с.

Zheltobruh I. Critical analysis of modern scientific literature on the administrative-procedural status of participants in the administrative proceedings

Summary. The paper analyzes the general tendencies in contemporary studies of the administrative and procedural status of participants in administrative justice. Opinions on the administrative and procedural status of participants in administrative proceedings presented in the scientific literature are criticized. It is concluded that the provisions of the CASA do not always take into account the diversity of entities that could potentially be involved in administrative proceedings.

This indicates that the phenomenon of public-law relations and the phenomenon of disputes arising in the public-legal sphere remain poorly understood in the science of administrative law and process. Attention is drawn to the fact that in most scientific works dealing with the peculiarities of the administrative procedural status of participants in administrative justice, such a general-logical method of scientific research is used as an induction, which sometimes has negative consequences. In fact, the results of a study that are true to a particular legal phenomenon cannot always be extended to other similar legal phenomena, and therefore a theoretical generalization of such results can lead to false conclusions.

The expediency of researching the peculiarities of the administrative procedural status of the participants of the administrative judiciary by using such general and logical technique as deduction is substantiated. This approach, in the opinion of the author of the article, will help to strengthen the connection between theory and practice in matters of legal consolidation of the administrative procedural status of participants of administrative justice.

Key words: administrative-procedural status, participants of administrative proceedings, administrative procedural personality, parties to court proceedings.