

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

НЕДОЛІКИ НАУКОВИХ КЛАСИФІКАЦІЙ СУБ'ЄКТІВ ТА УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ, ЯКІ ПРЕДСТАВЛЕНІ В СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ ЛІТЕРАТУРІ

Анотація. У роботі здійснено аналіз класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які представлені в сучасній юридичній літературі, на підставі чого виділено найбільш розповсюджені недоліки, що допускаються науковцями в цій сфері. Зазначається, що більшість сучасних класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які відображені в науковій і навчально-методичній літературі, запозичені іноді без належної адаптації до особливостей адміністративного судочинства в представників кримінального процесуального, цивільного процесуального та господарського процесуального права. Акцентується увага на тому, що й сьогодні продовжують використовуватися архаїчні підходи до класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу. Робиться висновок, що найбільш розповсюдженими недоліками в цій сфері є: 1) ігнорування класифікації як одного з дієвих наукових засобів під час дослідження суб'єктів та учасників адміністративного процесу, а також їхнього правового статусу; 2) використання класифікацій, які притаманні матеріальному адміністративному праву або характеризують суб'єктів процесуальних відносин, але не мають стосунку до видів суб'єктів та учасників адміністративного процесу; 3) деякі класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу базуються на аналізі старих наукових джерел без урахування сучасних досліджень; 4) намагання використовувати в класифікаціях оціночні поняття, які позбавлені як теоретичного, так і практичного значення.

Ключові слова: адміністративний процес, суб'єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, класифікація суб'єктів та учасників адміністративного процесу.

Постановка проблеми. Варто констатувати, що більшість сучасних класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які відображені в науковій і навчально-методичній літературі, запозичені (іноді без належної адаптації до особливостей адміністративного судочинства) у представників кримінального процесуального, цивільного процесуального та господарського процесуального права. Саме ці науки суттєво вплинули на розвиток науки адміністративного процесуального права, в тому числі й із питань класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу. Разом із тим критичний огляд класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, представлених у наукових джерелах з адміністративного процесуального права, дає можливість виявити суттєві недоліки в цій сфері й окресли ймовірні шляхи вирішення наявних теоретичних проблем.

Питання класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу досліджувалися в працях О.В. Агєєва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.І. Діткевич, І.О. Картузової, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, Ю.С. Педько, М.М. Тищенко й багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас складається враження, що з розвитком уявлень про адміністративний процес та адміністративних процесуальних відносин в Україні залишаються незмінними підходи до класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу. Архаїчні методологічні підходи, які використовувалися для класифікації суб'єктів радянського адміністративного права, чомусь і сьогодні продовжують своє життя в наукових джерелах, хоча втратили своє теоретичне і практичне значення.

Мета статті – критичний аналіз сучасних класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які представлені в юридичній літературі; запропонувати ймовірні шляхи вирішення наявних теоретичних проблем у науці адміністративного права та процесу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Хочемо звернути увагу на питання класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які викликають сумніви щодо правильності їх обґрунтування чи є дискусійними з огляду на сучасний стан розвитку теорії та практики.

Розповсюдженим є *ігнорування класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу під час характеристики їхнього правового статусу*. Наприклад, О.М. Андруневчин у дисертації, яка присвячена суб'єктам адміністративного судочинства в Україні [1], без будь-якої аргументації розбила зміст своєї науково-дослідної роботи на дві частини (розділи). У першій частині (розділі) розглянуто особливості участі в адміністративному судочинстві фізичних осіб, а в другій – суб'єктів владних повноважень. До того ж інші учасники адміністративного судочинства теж чомусь охарактеризовані в межах другої частини (розділу) дисертації. Так автор уникнула дискусії щодо видів суб'єктів адміністративного процесу й обґрунтування критеріїв їх класифікації. Хоча безпосередньо в роботі за цією тематикою необхідно було висвітлити теоретичне та практичне значення наявних класифікацій суб'єктів адміністративного судочинства.

Викликає сумніви *використання класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу на два види* – індивідуальних і колективних. Наприклад, О.В. Агєєв зазначає: «Насамперед, у якості вихідної, базової підстави для форму-

вання системи суб'єктів адміністративного процесу виступає їх поділ на індивідуальні і колективні» [2, с. 72]. У юридичній науці, зрештою, необхідно визначитися з тим, чи можна класифікацію суб'єктів права та суб'єктів правовідносин використовувати щодо класифікації суб'єктів юридичного процесу або суб'єктів процесуального провадження. Уже зазначалося, що індивідуальний суб'єкт може бути учасником адміністративних процесуальних відносин, але брати участь в адміністративному процесі він може лише в певному процесуальному статусі, наприклад, позивача чи відповідача. Саме позивач чи відповідач є учасником адміністративного процесу, тоді як учасником адміністративних процесуальних відносин можуть бути як індивідуальні, так і колективні суб'єкти. Наприклад, ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) наголошує на тому, що «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист ...» [3]. Це значить, що будь-яка фізична чи юридична особа (індивідуальний чи колективний суб'єкт) може звернутися до адміністративного суду й так стати учасником адміністративних процесуальних відносин у статусі позивача. Тобто наголошуємо на тому, що класифікація суб'єктів на індивідуальних чи колективних осіб, фізичних чи юридичних осіб є доречною під час характеристики суб'єктів адміністративного процесуального права чи суб'єктів адміністративних процесуальних відносин і зайвою й такою, що вносить плутанину, під час характеристики суб'єктів чи учасників адміністративного процесу. На жаль, у юридичній літературі можна знайти й зворотню ситуацію, коли під час характеристики суб'єктів адміністративних процесуальних відносин використовують класифікацію суб'єктів та учасників адміністративного процесу. Наприклад, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у навчальному посібнику з адміністративного процесу України запропонували класифікувати суб'єктів адміністративних процесуальних відносин на три групи: 1) які здійснюють правосуддя (адміністративні суди); 2) які беруть участь у справі (позивач, відповідач та ін.); 3) які сприяють здійсненню правосуддя (секретар судового засідання, судовий розпорядник та ін.) [4, с. 69–71]. Переконані в тому, що суб'єкти й учасники адміністративного процесу чітко визначено КАСУ залежно від функціонального призначення, яке реалізують у межах адміністративного судочинства. Це суд, сторони справи (позивач, відповідач), особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст. Отже, коло суб'єктів та учасників адміністративного процесу є обмеженим. Коли ж виникає необхідність класифікувати одного з учасників адміністративного процесу, наприклад, представника, то його характеристика відбувається шляхом використання класифікацій як суб'єктів адміністративного процесуального права, так і суб'єктів адміністративних процесуальних відносин. Так, представником може бути: а) фізична особа, яка має посвідчення адвоката; б) фізична особа, яка є керівником або членом виконавчого органу, уповноваженого діяти від його імені відповідно до закону, статуту чи положення; в) фізична особа, яка є керівником або представником органу державної влади чи

органу місцевого самоврядування та представляє інтереси держави чи територіальної громади; г) фізична особа, яка є батьком, усиновлювачем чи опікуном малолітньої чи неповнолітньої особи, тощо. У всіх вищеперерахованих випадках учасник адміністративного процесу один – представник, а от учасником адміністративних процесуальних відносин у статусі представника можуть бути різні категорії фізичних осіб.

Висновки базуються на аналізі класифікацій суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які містяться в старих наукових джерелах, тобто без урахування сучасних досліджень. Наприклад, В.М. Котенко, розкриваючи особливості класифікації суб'єктів адміністративного процесу, чомусь, по-перше, проігнорував думки українських науковців із цього питання, що висловлені в науковій літературі в період з 1991 по 2011 роки, по-друге, піддав аналізу лише класифікації суб'єктів матеріального адміністративного права, які висловлювалися або представниками радянського адміністративного права (Г.І. Петров, О.М. Якуба), або представниками адміністративного права Російської Федерації (Д.М. Бахрах, Ю.М. Козлов), по-третє, так і не висловив своєї позиції щодо класифікації суб'єктів адміністративного процесу [5, с. 18–19]. Не принижуючи надбання радянських учених і науковців Російської Федерації, вважаємо, що посилання на такі праці можуть відбуватися лише: а) в історичному аспекті для встановлення зв'язку минулого й сучасного в дослідженнях правових явищ; б) як додатковий елемент після ґрунтовного аналізу джерел науки національного адміністративного права; в) як приклад якоїсь неординарної думки, яка з роками більше ніким не висловлювалася й не аргументувалася в юридичній літературі. Аналіз же теоретичних проблем сучасної теорії адміністративного процесуального права України виключно на підставі думок науковців минулого чи представників інших правових систем вважаємо неприпустимим.

Викликає сумніви *виділення лідируючих суб'єктів у класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу.* Необхідність виділення лідируючих суб'єктів серед усього загалу суб'єктів та учасників адміністративного процесу зумовлена існуванням широкого трактування поняття «адміністративний процес». Наприклад, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення одна частина органів порушує провадження по справі, друга – застосовує заходи процесуально-забезпечувального характеру, а третя – розглядає справу та вирішує питання про накладення адміністративного стягнення. Виникала необхідність усі ці органи, що приймають процесуальні рішення й ведуть адміністративний процес, об'єднати в одну групу під однією назвою. М.М. Тищенко, який теж є представником широкого трактування поняття «адміністративний процес», запропонував називати їх «лідируючі суб'єкти» адміністративного процесу. Учений підкреслює, що група лідируючих суб'єктів неоднорідна, адже орган чи посадова особа, яка вирішує справу, лідирує не тільки на стадії вирішення справи, а й на всіх інших стадіях адміністративного процесу (мова йде про реалізацію повноважень щодо процесуального контролю, санкціонування окремих процесуальних дій і стосовно забезпечення виконання прийнятих рішень). Таких лідируючих суб'єктів М.М. Тищенко пропонує називати провідом. У зв'язку з цим учений запропонував цікаву класифікацію суб'єктів та учасників адміністративного процесу, поділяючи всіх суб'єктів на два види: 1) провід і 2) учасники.

До учасників адміністративного процесу М.М. Тищенко зарахував зацікавлених осіб та осіб, які сприяють розгляду справи, а також усіх інших лідируючих суб'єктів [6, с. 28–31]. Теоретична значимість цієї класифікації полягає лише в тому, що серед усього загалу суб'єктів, які вправі приймати процесуальні рішення, М.М. Тищенко окремо виділяє проводи. Разом із тим ця класифікація позбавлена практично-прикладного характеру. По-перше, до учасників адміністративного процесу зарахована частина лідируючих суб'єктів. У чому ж тоді різниця між суб'єктом процесу й учасником процесу? По-друге, ця класифікація так і не пояснила необхідність використання терміна «лідируючі суб'єкти», адже вони розбиті на дві групи за критерієм прийняття остаточного рішення по справі. На жаль, ця класифікація й термін «лідируючі суб'єкти» продовжують використовуватися в різних інтерпретаціях не тільки в працях представників широкого трактування адміністративного процесу (наприклад, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін та ін.), а й у працях адміністративістів, які стверджують, що адміністративний процес обмежується сферою адміністративного судочинства. Зокрема, О.В. Агеєв наголошує: «У широкому сенсі лідируючі суб'єкти процесу представляють інтереси держави, в необхідних випадках приймають засновані на вимогах правових норм рішення, спрямовані на захист і охорону таких інтересів» [2, с. 73].

Переконані в тому, що термін «лідируючі суб'єкти» не повинен використовуватися в класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу з таких причин:

1) єдиним суб'єктом, який веде справу, є суд. Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 4 КАСУ, суд – це суддя адміністративного суду, який розглядає й вирішує адміністративну справу одноосібно, колегія суддів, інший визначений КАСУ склад адміністративного суду. Тобто єдиним суб'єктом, що реалізує державно-владні повноваження в межах адміністративного судочинства, які, у свою чергу, впливають на рух адміністративної справи, є суд. Тому відсутня необхідність виділення в адміністративному процесі окремої групи лідируючих суб'єктів, які, у свою чергу, мають різне функціональне призначення й різний процесуальний статус. Терміном «суд» охоплюється все розмаїття процесуальних статусів суду в адміністративному процесі (суддя, колегія суддів, окружний суд, апеляційний суд, касаційний суд тощо);

2) зміст терміна «лідируючий» розкривається через слова «провідний» чи «передовий». Чи є сенс виділяти лідируючих суб'єктів в адміністративному процесі, де ініціативу щодо виникнення адміністративних процесуальних відносин проявляє фізична чи юридична особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або законні інтереси? Якщо є лідируючі суб'єкти, то логічно було б говорити й про існування нелідируючих суб'єктів. У кримінальному процесі або провадженні у справах про адміністративні правопорушення процесуальні (процедурні) відносини виникають за ініціативою органів досудового слідства чи органів адміністративного розслідування. У цьому аспекті є певний сенс говорити про існування в кримінальному процесі лідируючих суб'єктів. У межах же адміністративного судочинства процесуальні відносини, як правило, виникають за ініціативи фізичних і юридичних осіб, які вва-

жають, що їхні права, свободи або законні інтереси порушено. У чому ж тоді лідерство суду як суб'єкта адміністративного процесу? Суд здійснює правосуддя, є арбітром в адміністративній справі, приймає процесуальні рішення, які дають можливість рухатися справі, але він не є лідируючим, провідним чи передовим суб'єктом серед усіх інших суб'єктів та учасників адміністративного процесу. Наприклад, І.І. Діткевич, навпаки, вважає, що позивач і відповідач є «основними» учасниками адміністративного процесу, адже саме вони безпосередньо заінтересовані у вирішенні адміністративної справи [7, с. 153].

Отже, поняття «лідируючі», «основні», «провідні» суб'єкти є оціночними поняттями, які можуть підкреслювати авторську позицію дослідника, але позбавлені методологічних властивостей, особливо для класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу.

Висновки. Підсумовуючи аналіз недоліків класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу, які представлені в сучасній юридичній літературі, можна резюмувати таке.

Найбільш розповсюдженими недоліками в цій сфері є: 1) ігнорування класифікації як одного з дієвих наукових засобів під час дослідження суб'єктів та учасників адміністративного процесу, а також їхнього правового статусу; 2) використання класифікацій, які притаманні матеріальному адміністративному праву або характеризують суб'єктів процесуальних відносин, але не мають стосунку до видів суб'єктів та учасників адміністративного процесу; 3) деякі класифікації суб'єктів та учасників адміністративного процесу базуються на аналізі старих наукових джерел без урахування сучасних досліджень; 4) намагання використовувати в класифікаціях оціночні поняття, які позбавлені як теоретичного, так і практичного значення.

Література:

1. Андруневич О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2012. 231 с.
2. Агеєв 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 : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006. 170 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2011. 196 с.
6. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. Харьков : Право, 1998. 192 с.
7. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2011. 230 с.

Zheltobriukh I. Disadvantages of scientific classifications of subjects and participants of the administrative process, who are presented in the modern legal literature

Summary. This paper analyses the classifications of subjects and participants in the administrative process, who are presented in the modern legal literature, based on which the most common disadvantages allowed by scholars in this field are highlighted. It is noted that most modern classifications of subjects and participants in the administrative process, which are reflected in the scientific and educational literature, have been borrowed, sometimes without proper adaptation to the peculiarities of administrative proceedings, from representatives of criminal procedural, civil procedural, and commercial procedural law. Attention is drawn to the fact that archaic approaches to the classification of subjects and participants in the administrative process

are still used today. It is concluded that the most common shortcomings in this area are: 1) ignoring the classification as one of the effective scientific tools in the study of subjects and participants in the administrative process, as well as their legal status; 2) the use of classifications that are inherent in substantive administrative law or characterize subjects of procedural relations but are not related to the types of subjects and participants in the administrative process; 3) some classifications of subjects and participants in the administrative process are based on the analysis of old scientific sources without taking into account recent research; 4) attempts to use in the classifications valuation concepts that are devoid of both theoretical and practical meaning.

Key words: administrative process, subject of administrative process, participant of administrative process, classification of subjects and participants of administrative process.