



УДК 342.9

І. Каргузова,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Конкретного наповнення адміністративний процес набуває лише за наявності та здійснення встановлених законом процесуальних дій певним колом осіб. Як ми вже неодноразово вказували, що одним із найважливіших питань організації й функціонування адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального статусу учасників адміністративного процесу. Вивчення цього аспекту адміністративного процесу дозволить визначити роль кожного його учасника в розгляді адміністративної справи судом, реальний обсяг їхніх процесуальних прав та обов'язків і можливі варіанти їх взаємодії в процесі [1, с. 85; 2, с. 126]. Правовий статус учасників адміністративного судочинства регламентується главою 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Нормами цієї глави встановлено склад учасників адміністративного судочинства та їхні процесуальні права й обов'язки.

Під час розгляду питання про учасників адміністративного процесу насамперед варто зупинитись на співвідношенні декількох понять, таких як «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу». Безумовно, трактування співвідношення цих понять залежить від того, який саме зміст вкладається в поняття «адміністративний процес». Відомо, що хоча категорія «адміністративний процес» на сьогодні є однією з базових категорій адміністративного права, проте серед правників відсутня єдина позиція щодо її розуміння.

Не вдаючись до докладного аналізу думок, висловлених ученими із цього

приводу, необхідно згадати лише так звані вузький і широкий підходи до розуміння сутності адміністративного процесу, засновані на «нетрадиційному» розумінні юридичного процесу (на відміну від «традиційного», що пов'язує процес лише з правосуддям). У вузькому розумінні адміністративний процес сприймається як порядок суто юрисдикційної діяльності, яка має, так би мовити, «негативний характер». За основу при цьому традиційно береться здійснення правоохоронної функції, і мова йде про вирішення адміністративних справ, предметом яких є публічно-правові спори. Тобто під адміністративним процесом розуміється лише врегульований нормами адміністративного права порядок розв'язання публічно-правових спорів у сфері публічного управління.

Багато вчених-адміністративістів сьогодні дотримуються широкого розуміння адміністративного процесу. Цей підхід пов'язується з розумінням останнього як порядку діяльності органів публічного управління щодо прийняття нормативних актів і застосування правових норм (вирішення адміністративних справ) у сфері публічного управління, а також порядку діяльності адміністративних судів. Таким чином, за названого підходу адміністративний процес опосередковує не лише юрисдикційну – «негативну» – діяльність, а й «позитивну» – повсякденну діяльність органів публічного управління щодо вирішення різноманітних питань у правовій формі (видачу ліцензій, реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності тощо), а також здійснення

правосуддя адміністративними судами [3, с. 20–21]. Так, Е.Ф. Демський доходить висновку про існування двох форм адміністративного процесу (управлінської та судової), визначаючи в цілому адміністративний процес як категорію, що об'єднує діяльність органів владних повноважень і їх посадових осіб, а також адміністративних судів із розгляду й вирішення адміністративних справ [4, с. 111–112].

Ми вже неодноразово вказували на свою прихильність до позиції, відповідно до якої адміністративний процес пов'язується з функціонуванням адміністративної юстиції. Саме форма здійснення правосуддя адміністративними судами – адміністративне судочинство – легально пов'язується з адміністративним процесом (ст. 3 КАС України) [5].

Віднесення ж до змісту адміністративного процесу також порядку адміністративної правотворчості й правозастосування призводить до «розмивання» поняття «адміністративний процес», втрати ним однозначності, визначеності, до неможливості виявлення тих специфічних рис, які дозволяють досягти скоординованості понятійного апарату юридичної науки. Крім того, оскільки термінологія юридичної науки є єдиною з термінологією закону та юридичної практики, варто мати на увазі також несприятливі наслідки, що матимуть місце внаслідок такого «розмивання» термінології в законодавстві та юридичній практиці [3, с. 21–22]. Отже, усе вказане, а також те, що юридичний процес історично пов'язується з правосуддям і саме так сприймається в більшості країн світу, адміністративний процес доцільно розглядати саме як форму здійснення правосуддя в адміністративних справах [6, с. 16].

Відповідно, учасниками адміністративного процесу є учасники правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення адміністративним судом розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України, тобто

під час здійснення адміністративного судочинства. Отже, тотожність понять «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу» не викликає жодних сумнівів. У юридичній літературі наголошують також на необхідності розмежування понять «учасники процесу» та «суб'єкти процесу» [7, с. 56]. Як правило, під поняттям «суб'єкти процесу» розуміють усіх без винятку осіб, які беруть участь у процесі, у тому числі лідируючого суб'єкта, який саме здійснює розгляд справи, визначає її хід і приймає остаточне рішення в справі. Під час здійснення адміністративного судочинства таким лідируючим суб'єктом є адміністративний суд. Що ж стосується поняття «учасники процесу», то воно є вужчим та охоплює тих осіб, які вступають до адміністративного процесу для захисту своїх прав і законних інтересів, захисту прав і законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Безумовно, ці особи наділяються всіма необхідними правами для впливу на хід процесу, проте вирішальна роль належить лідируючим суб'єктам процесу. КАС України не відносить суд до учасників адміністративного судочинства (процесу), тим самим підтримуючи наведену конструкцію.

Отже, учасником адміністративного процесу є особа, яку законодавством України наділено процесуальними правами й обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає до адміністративного процесу для захисту своїх прав і законних інтересів, захисту прав і законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Це поняття було надано нами раніше [1, с. 86] та пройшло перевірку часом, оскільки навіть поява нових видів учасників адміністративного процесу, не передбачених КАС України в початковій редакції, залишає його актуальним. Тобто учасник адміністративного процесу – це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямо-



вані на досягнення мети процесу, хоча б в одній зі стадій адміністративного процесу.

Необхідно вказати на те, що в главі 5 КАС України названо не всіх учасників адміністративного судочинства. Спочатку КАС України передбачав розв'язання й вирішення адміністративними судами справ лише в порядку позовного провадження. У подальшому до нього було внесено зміни, згідно з якими в адміністративному процесі з'явився новий вид провадження – особливе провадження. Нагадаємо, що адміністративні справи позовного провадження характеризуються наявністю двох сторін із протилежними інтересами, між якими виник публічно-правовий спір. Що ж стосується особливого провадження, то його предмет складають справи, які пов'язані з публічно-правовими відносинами, проте мають безспірний характер. Розгляд справ у порядку особливого провадження регламентується ст. ст. 183-3 та 183-4 КАС України. Отже, до адміністративного суду тепер можуть звертатися спеціально визначені суб'єкти, ініціюючи провадження шляхом подання не лише адміністративного позову, а й інших процесуальних документів. У вказаних нормах законодавець прямо називає особу, яка подала таке подання, заявником. Друга сторона не має в КАС України жодної узагальнюючої назви. Згідно з листом Вищого адміністративного суду України від 2 лютого 2011 р. сторонами провадження в справах, порушених за поданням органів доходів і зборів на підставі ст. 183-3 КАС України, є заявник (орган державної податкової служби, що вніс подання) і відповідач (платник податків, стосовно якого таке подання внесено) [8]. Щодо інших справ особливого провадження подібних роз'яснень поки що не існує.

Крім того, на підставі ст. ст. 260, 263, 264 КАС України на стадії виконавчого провадження до суду може звернутися державний виконавець. Таке звернення відбувається у формі подання з деяких питань виконання су-

дових рішень в адміністративних справах, яке підлягає розгляду в судовому засіданні з повідомленням державного виконавця та осіб, які беруть участь у справі.

Особливо необхідно акцентувати увагу на проблемах, пов'язаних з іншим видом учасників адміністративного судочинства, ні назва яких, ні процесуальний статус яких не закріплюються главою 5 КАС України. Наприклад, ч. 1 ст. 185 КАС України передбачає, що сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково. Отже, щодо сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, ситуація очевидна. Проте щодо осіб, які не брали участі в справі, однак щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, не зрозуміло, якого статусу вони набувають у процесі, до якої групи учасників їх може бути віднесено, якими процесуальними правами й обов'язками вони користуються в процесі.

Найчастіше ці особи дізнаються про справу вже після ухвалення рішення. В ідеалі суд першої інстанції мав би залучити таку особу або надати їй можливість вступити в справу ще під час провадження в суді першої інстанції. Однак унаслідок помилки або через відсутність відомостей суд цього не зробив. Тому для захисту своїх інтересів особи, які не брали участь у справі, проте щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, також мають право на апеляційне й касаційне оскарження [9, с. 736–737].

Не зважаючи на те, що іноді КАС України прямо вказує на процесуальні права таких осіб (наприклад, право отримати копію постанови (або її вступної й резолютивної частин) чи ухвали суду саме в день проголошення судового рішення суду першої інстанції



(ч. 2 ст. 167 КАС України), право отримати в суді, у якому перебуває адміністративна справа, копію судового рішення, що є в матеріалах цієї справи, ухваленого адміністративним судом будь-якої інстанції (ч. 5 ст. 167 КАС України), право подати апеляційну скаргу (ч. 1 ст. 185 КАС України), право подати касаційну скаргу (ч. 1 ст. 211 КАС України) тощо), створити цілісне уявлення про їх процесуальний статус в адміністративному судочинстві важко. Отже, цей аспект потребує доопрацювання та внесення відповідних змін і доповнень до КАС України.

Можна констатувати, що в адміністративному судочинстві присутні також такі учасники адміністративного процесу, як заявники й інші зацікавлені особи (у справах особливого провадження адміністративного процесу), державні виконавці та особи, які не брали участь у справі, проте щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки.

Класифікацію учасників адміністративного процесу здійснюють за різними критеріями. Відповідно до положень глави 5 КАС України можна дійти висновку, що законодавець провів поділ учасників адміністративного процесу за підставою наявності в них юридичної зацікавленості в результатах вирішення адміністративної справи. З огляду на це учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи: особи, зацікавлені в результаті розгляду справи, та особи, які не мають юридичної зацікавленості в результатах вирішення адміністративної справи. Перша група визначається законодавцем як «особи, які беруть участь у справі», а друга – як «інші учасники адміністративного процесу».

Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права й обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, у якому вони зацікавлені. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть

участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу. Стаття 47 КАС України містить перелік осіб, які належать до першої групи учасників адміністративного процесу: сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб. Вважаємо, що до першої групи можна віднести також заявників та сторону, до якої застосовуються примусові заходи, які також є сторонами в адміністративних справах особливого провадження.

З огляду на те, що особи, які не брали участь у справі, проте щодо яких суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, вступають у процес задля захисту своїх прав, свобод та інтересів, вважаємо, що вони також можуть бути віднесені до осіб, які беруть участь у справі, з усіма відповідними наслідками.

Характер юридичної зацікавленості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Сторони й треті особи мають як матеріально-правовий, так і процесуально-правовий інтерес у результаті справи. Вважаємо, що такий же характер зацікавленості мають сторони в справах особливого провадження. Представники сторін і третіх осіб мають процесуально-правовий інтерес у справі.

Особи, які беруть участь у справі, повинні володіти адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. Відомо, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу, а отже, однією з передумов виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Аналіз положень ст. 48 КАС України дає підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність – це категорія, яка містить у собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність. Згідно із ч. 1 ст. 48 КАС України адміністративна процесуальна правоздатність – це здатність мати



процесуальні права й обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими й службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Адміністративна процесуальна правоздатність виникає в громадян із моменту їх народження та припиняється зі смертю. У юридичних осіб вона виникає з моменту їх створення та припиняється з їх ліквідацією (з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців запису про припинення юридичної особи або з дня набрання чинності правовим актом про ліквідацію державного органу чи органу місцевого самоврядування). Адміністративно-процесуальна правоздатність є похідною від адміністративної правоздатності.

Для того щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, недостатньо володіти лише адміністративною процесуальною правоздатністю. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю. Адміністративна процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права й обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представнику (ч. 2 ст. 48 КАС України). Вона належить фізичним особам, які, по-перше, досягли повноліття, а по-друге, не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття в спорах із приводу публічно-правових відносин, у яких вони, відповідно до законодавства, можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, можуть бути справи, у яких позивачем виступає неповнолітній, а відповідачем – адміністрація державного навчального закладу, яка відмовила неповнолітньому в прийомі до цього закладу або відрахувала його

із закладу. До справ, у яких позивачем може виступати неповнолітня особа, належать також справи про відмову у видачі паспорта або іншого документа чи довідки. Таким чином, у законодавстві відображено думку науковців про доцільність виділення категорій повної й часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина [7, с. 76]. Відповідно до ч. 4 ст. 56 КАС України права, свободи та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їхні законні представники: батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Це ж стосується прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільну дієздатність яких обмежено (ч. 5 ст. 56 КАС України).

Адміністративною процесуальною дієздатністю наділяються також органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові й службові особи, підприємства, установи, організації (юридичні особи). Адміністративна процесуальна дієздатність виникає в цих учасників адміністративного процесу одночасно з адміністративною процесуальною правоздатністю.

Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу використовувати процесуальні права та обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, які стоять перед ними під час вступу в процес. Сукупність процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного процесу визначає їх процесуальне становище, дає їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їхніх цілей у



процесі та належності до певної групи. Так, особи, які беруть участь у справі, наділяються великим обсягом процесуальних прав, здійснюваних ними під час розгляду справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола й особливостей процесуальних прав в осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінною рисою цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, які беруть участь у справі, наділяються також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб і дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи. Процесуальні права й обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є однаковими, проте рівність становища цих осіб підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права та обов'язки. Таким чином, процесуальні права й обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватись більш чи менш важливими, ніж права та обов'язки іншої особи, яка бере участь у справі.

У ч. 3 ст. 49 КАС України встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі. Цей перелік визначено для всіх осіб цієї групи, у ньому містяться два види процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі: змагальні й диспозитивні. Існування цих двох груп процесуальних прав відображає дію принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному процесі.

Змагальні права – це надані законом можливості особи, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом і спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі. До змагальних прав належать такі:

- право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються в справі та стосуються їхніх інтересів;
- право знайомитись із матеріалами справи;
- право заявляти клопотання та відводи;

– право давати усні й письмові пояснення, доводи та заперечення;

– право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів;

– право висловлювати свою думку з питань, що виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам;

– право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитись із технічним записом, журналом судового засідання, протоколом про вчинення окремої процесуальної дії та подавати письмові зауваження до них;

– право робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, отримувати копії судових рішень тощо.

Адміністративний суд має сприяти всім особам, які беруть участь у справі, у реалізації їхніх змагальних прав. Для цього він повинен роз'яснити особам їхні процесуальні права, попереджати про наслідки вчинення певних процесуальних дій тощо.

Диспозитивні права – це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на власний розсуд. До диспозитивних прав належить право оскаржувати судові рішення в частині, що стосується інтересів особи, яка бере участь у справі. Крім цього, до диспозитивних прав осіб, які беруть участь у справі, належать також інші права. Наприклад, позивач в адміністративному процесі має право відмовитись від позову, змінити підставу чи предмет адміністративного позову, а відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, сторони можуть також досягти примирення.

Щодо обов'язків осіб, які беруть участь у справі, зауважимо, що в ч. 2 ст. 49 КАС України визначено їх головний обов'язок – добросовісно користуватись належними їм процесуальними правами (тобто лише з метою, з якою їх було надано) і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.



Розглядаючи питання про процесуальні права й обов'язки інших учасників адміністративного судочинства, варто зазначити, що для них не встановлено універсальний перелік таких прав та обов'язків. Щодо кожного учасника адміністративного судочинства із цієї групи КАС України встановлює специфічні процесуальні права та обов'язки, у яких повністю відображаються функції, виконувані в процесі цими суб'єктами.

Ключові слова: адміністративне судочинство, Кодекс адміністративного судочинства України, процесуальні права та обов'язки, правовий статус.

Конкретне наповнення адміністративний процес набуває лише за умови наявності та здійснення встановлених законом процесуальних дій певним колом осіб. Вивчення цього аспекту адміністративного процесу дозволить визначити роль кожного його учасника в розгляді адміністративної справи судом, реальний обсяг їхніх процесуальних прав та обов'язків і можливі варіанти їх взаємодії в процесі.

Конкретное наполнение административный процесс приобретает только при условии наличия и осуществления установленных законом процессуальных действий определенным кругом лиц. Изучение этого аспекта административного процесса позволит определить роль каждого его участника в рассмотрении административного дела судом, реальный объем их процессуальных прав и обязанностей и возможные варианты их взаимодействия в процессе.

The specific content of the administrative process only becomes subject to the availability and implementation

of statutory proceedings certain circle of people. The study of this aspect of the administrative process will determine the role of each participant in the examination of the administrative case by the court, the real volume of their procedural rights and obligations and possible options for their interaction in the process.

Література

1. Адміністративне процесуальне (судове) право України : [підручник] / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юридична література, 2007. – 312 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, О.М. Пасенюк, М.Р. Аракелян та ін.] ; за заг. ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонової. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2005. – 552 с.
3. Картузова І.О. Адміністративно-процедурне право : [навч.-метод. посібник] / І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий. – О. : Юридична література, 2008. – 288 с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративно-процесуальне право України : [навч. посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
6. Ківалов С.В. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : [підручник] / С.В. Ківалов, І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий. – О. : Фенікс, 2014. – 342 с.
7. Бандурка А.М. Адміністративний процес : [учебник для высш. учеб. завед.] / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х. : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.
8. Лист Вищого адміністративного суду України від 2 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kadrovik01.com.ua/regulations/8435/8438/465884/>.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 2-е вид., доп. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.

