

О. В. Сорочкін
асистент кафедри історії держави і права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук

УЧАСНИКИ НЕЮРИСДИКЦІЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ: ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО ПОЗНАЧЕННЯ

© Сорочкін О. В., 2014

Визначається коло учасників неюрисдикційного адміністративного провадження та обґрунтовується доцільність їх термінологічного позначення відповідно до функціонального підходу залежно від ролі, яку вони відіграють у здійсненні відповідного адміністративного провадження. Крім того, відображено, зокрема, і історичний досвід термінологічного позначення учасників адміністративних проваджень на західноукраїнських землях у міжвоєнний період, і сучасний досвід держав Європейського Союзу.

Ключові слова: учасник неюрисдикційних адміністративних проваджень, адміністративний орган, заявник, зацікавлена особа, термінологічне позначення.

О. В. Сорочкин

УЧАСТНИКИ НЕЮРИСДИКЦИОННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОИЗВОДСТВ: ВОПРОСЫ ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКОГО ОБОЗНАЧЕНИЯ

Определяется круг участников неюрисдикционного административного производства и обосновывается целесообразность их терминологического обозначения согласно функционального подхода в зависимости от роли, которую они выполняют в осуществлении соответствующего административного производства. Кроме того, в статье отражается, в частности, как исторический опыт терминологического обозначения участников административных производств на западноукраинских землях в межвоенный период, так и современный опыт государств Европейского Союза.

Ключевые слова: участник неюрисдикционных административных производств, административный орган, заявитель, заинтересованное лицо, терминологическое обозначение.

O.V. Sorochkin

PARTICIPANTS IN NON-JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: TERMINOLOGICAL DESIGNATION ISSUES

The range of participants in non-judicial administrative proceedings is determined and the expediency of their terminological designation following functional approach depending on their role in conducting a corresponding administrative proceeding is justified. Furthermore, the article in particular presents both historical experience in terminological designation of participants in administrative proceedings in Western Ukraine during the interwar period and the contemporary experience of EU countries.

Key words: a participant in non-judicial administrative proceedings, administrative body, an applicant, a person concerned, terminological determination.

Постановка проблеми. Сучасний стан здійснення неюрисдикційних адміністративних проваджень щодо розгляду та вирішення індивідуальних адміністративних справ фізичних та юридичних осіб, на жаль, характеризується безсистемністю та фрагментарністю. Це ж стосується і

термінологічного визначення учасників таких адміністративних проваджень, адже ті самі учасники адміністративних проваджень в законодавстві позначаються різними термінами. Отже, відсутність у законодавстві уніфікованого підходу до термінологічного позначення учасників неюрисдикційних адміністративних проваджень породжує проблеми у правозастосуванні.

Стан дослідження. Питання характеристики учасників адміністративних проваджень було предметом розгляду у наукових працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Е. Ф. Демського, І. Б. Коліушка, О. В. Кузьменко, С. Н. Махіної, О. В. Пабата, В. Г. Перепелюка, Н. Г. Саліщевої, І. І. Сіліча, В. Д. Сорокіна, М. М. Тищенко, А. М. Школика та ін., однак більшість досліджень стосувались учасників адміністративного процесу загалом. Значний внесок у дослідження суб'єктного складу процедури прийняття адміністративних актів зробив В. П. Тимошук. Попри все, у вітчизняній науці адміністративного права питання визначення кола учасників неюрисдикційних адміністративних проваджень та їх термінологічного позначення і надалі залишаються однією з найменш досліджених проблем, та потребує подальшого ґрунтовного з'ясування.

Метою дослідження є чітке окреслення кола учасників неюрисдикційного адміністративного провадження та обґрунтування доцільності їх термінологічного позначення, відповідно до функціонального підходу та ролі, яку вони відіграють у здійсненні відповідного адміністративного провадження.

Виклад основних положень. У спеціальній літературі часто для позначення осіб, котрі беруть участь в адміністративному провадженні, використовують терміни “суб'єкти адміністративного процесу” та “учасники адміністративного процесу”. Так, М. М. Тищенко, розглядаючи співвідношення понять “суб'єкти адміністративного процесу” та “учасники адміністративного процесу” стверджує, що суб'єктами адміністративного процесу є учасники адміністративного процесу, котрі реалізують в ході адміністративно-процесуальної діяльності свій процесуальний статус, з метою захисту своїх прав і законних інтересів чи прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян та організацій, а також з метою сприяння здійсненню процесу, і “лідуючі суб'єкти” адміністративного процесу, що діють з метою ведення процесу, та здатні самі на державно-владній основі приймати рішення по справі [16, с. 29]. Отже, відповідно до логіки згаданого автора поняття “суб'єкти адміністративного провадження” повинно розглядатись як цілісне поняття, яке охоплює як “учасників адміністративного провадження”, так і адміністративні органи – “лідуючі суб'єкти”, що ведуть адміністративне провадження та приймають рішення у справі.

О. В. Кузьменко, розглядаючи співвідношення понять “суб'єкт провадження” та “учасник провадження”, не погоджується з тим, що учасник провадження може бути частиною цілого поняття – суб'єкта провадження, та вважає, що суб'єкт провадження – це потенційний учасник відносин, а учасник провадження – це реальна їх сторона [6, с. 176].

Крім того, Е. Ф. Демський теж зараховує до учасників адміністративних проваджень органи, які розглядають і вирішують адміністративні справи [2, с. 80].

В. Д. Сорокін окреслює таке коло суб'єктів адміністративного процесу: громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства (індивідуальні суб'єкти) та органи виконавчої влади, внутрішні підрозділи цих органів; виконавчі органи місцевого самоврядування; підприємства та установи різних форм власності; громадські об'єднання; державні та муніципальні службовці, правомочні вирішувати індивідуально-конкретні справи в сфері державного управління; інші передбачені законом органи державної влади [14, с. 53–55].

Відповідно до позиції М. М. Тищенко учасниками адміністративного процесу можуть бути громадяни, інші особи, колективи громадян та організації в особі їхніх представників, наділені правами і обов'язками, які дозволяють їм брати участь у розгляді адміністративних справ, з метою

захисту своїх прав і законних інтересів або прав і законних інтересів осіб, яких вони представляють, колективів громадян чи організацій, а також сприяння здійсненню адміністративного процесу [16, с. 28].

Визначені М. М. Тищенком та В. Д. Сорокіним термінологічні позначення учасників адміністративного процесу, на нашу думку, краще підходять до відображення їх статутної характеристики та можуть характеризувати їх адміністративно-правовий статус.

Як видається, для термінологічного позначення учасників неюрисдикційних адміністративних проваджень, важливо відштовхуватись від процесуальної ролі, яку вони відіграють в адміністративному провадженні. Тому, звісно, ближчою до нашого розуміння, є позиція Е. Ф. Демського, котрий класифікував учасників адміністративних проваджень за ознакою функціонального призначення у розгляді та вирішенні адміністративних справ, поділивши їх на такі групи: особи (органи), які розглядають і вирішують адміністративні справи; особи, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси; особи, які представляють і захищають інтереси інших осіб; особи, які сприяють адміністративним провадженням [2, с. 80].

Першу групу учасників неюрисдикційних адміністративних проваджень становлять т. зв. “лідуючі суб’єкти” – органи державної виконавчої влади і місцевого самоврядування та їх посадові особи, які розглядають і вирішують адміністративні справи.

Закон України “Про звернення громадян” [12] визначає наступних суб’єктів, на яких покладено розгляд звернень громадян, це, зокрема: органи державної влади, органи місцевого самоврядування; об’єднання громадян; підприємства, установи, організації незалежно від форм власності; засоби масової інформації; їх посадові особи. Насправді дискусійним є питання щодо можливості здійснення адміністративного провадження об’єднаннями громадян; підприємствами, установами, організаціями та засобами масової інформації. На нашу думку, вони можуть здійснювати адміністративне провадження щодо розгляду певних категорій адміністративних справ, якщо, відповідно до закону, їм було делеговано таке повноваження. Отже, у Законі України “Про звернення громадян” суб’єкти, на яких покладається обов’язок розгляду заяв, визначені у т. зв. “статутному”, а не функціональному, “процесуальному” значенні.

У Законі України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [11] для позначення органу, який розглядає і вирішує адміністративну справу, використовується термін “дозвільний орган”. Відповідно до ст. 1 цього Закону під дозвільними органами розуміються органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені видавати документи дозвільного характеру. У Законі України “Про адміністративні послуги” [14], для позначення органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, що уповноважені, відповідно до закону, надавати адміністративні послуги, вживається поняття “суб’єкт надання адміністративної послуги”. Таке різне позначення, по суті тих самих органів, до яких особа звертається в одному і тому ж місті (Дозвільний центр є структурним підрозділом Центру надання адміністративних послуг), викликає непотрібну плутанину та породжує проблеми у правозастосуванні.

На слушну думку В. П. Тимощука, з якою ми повністю погоджуємося, для позначення органів, які розглядають і вирішують адміністративні справи у адміністративному провадженні, доцільно використовувати термін “адміністративний орган” з огляду на те, що він вирішує власне адміністративну справу, використовуючи саме адміністративну владу [15, с. 132].

Зазначимо, що термін “адміністративний орган” використовується в законодавстві про адміністративні провадження багатьох країн, напр. Греції, Нідерландів, Естонії.

Ще одним аргументом на користь функціонального підходу та доцільності використання терміну “адміністративний орган” для позначення органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які вирішують індивідуальну адміністративну справу в неюрисдикційному провадженні, є те, що органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть самі звертатись до інших адміністративних органів щодо надання їм, наприклад, в оренду приміщення чи отримання певного дозвільного документу, і в такому випадку

вони не будуть “адміністративними органами”, а посідатимуть становище “заявника” – у функціональному розумінні, хоч і залишатимуться органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в статутному розумінні.

Другу групу учасників неюрисдикційного адміністративного провадження становлять фізичні та юридичні особи, а також у певних випадках об'єднання громадян без статусу юридичної, які обстоюють в адміністративному процесі особисті права та законні інтереси.

Для позначення фізичних та юридичних осіб в адміністративному провадженні законодавство більшості держав Європи та США використовує загальний термін “особа”. Так Закон США “Про адміністративну процедуру” [5] розкриває термін “особа” так: “особа” – означає фізичну особу, партнерство, корпорацію, асоціацію, а також публічну або приватну організацію, що не є агентством [5]. Отже, під терміном “особа” розуміється, як фізична, так і юридична особа. Разом з тим, Кодекс адміністративного провадження Польщі [18] містить термін “сторона”, Акт із загального адміністративного права Нідерландів [17] – “зацікавлена сторона”, а Закон Республіки Білорусь “Про основи адміністративних процедур” – “зацікавлена особа” [4].

В Україні загальні закони, що визначають порядок здійснення адміністративного провадження, не містять уніфікованих процесуальних термінів для позначення фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження. Так, у Законі України “Про звернення громадян” переважно вживається термін “громадянин”, однак у трьох нормах цього закону також вживається термін “заявник”, притому ці норми стосуються не тільки “заяв”, а усіх звернень тобто, і скарг, і пропозицій. У Законі України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” використовується термін “суб’єкт господарської діяльності” (натомість у Положенні “Про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб’єктами господарювання” затвердженому наказом міністерства економічного розвитку і торгівлі від 12 січня 2012 р. № 28 [8] прийнятому в розвиток цього Закону міститься термін “заявник”). Водночас у Законі України “Про адміністративні послуги” використовується термін “суб’єкт звернення”.

Крім того, у науковій літературі деякі автори для позначення фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження, ґрунтуючись на західному досвіді, використовують термін “приватна особа” [1, с. 43]

Так, В. П. Тимошук, беручи за приклад Закон про адміністративні провадження Естонії [3], у процедурному значенні виокремлює такі категорії приватних осіб: особа, яка звертається із заявою до адміністративного органу, зокрема за отриманням адміністративної послуги (заявник); особа, щодо прав та обов’язків якої приймається акт за ініціативою адміністративного органу (адресат); особа, яка вступає в адміністративне провадження за власною ініціативою або залучається за ініціативою адміністративного органу, оскільки рішення у справі може вплинути на її законні інтереси (заінтересована особа); особа, яка звертається в адміністративному порядку зі скаргою на рішення, дії та бездіяльність адміністративного органу (скаржник або оскаржувач) [15, с.138].

Підтримуючи загалом використаний В. П. Тимошуком функціональний підхід, все ж, вважаємо за необхідне, відмітити, що “заявником” в адміністративному провадженні може бути не лише приватна особа, але й орган державної влади чи місцевого самоврядування. Орган державної влади чи орган місцевого самоврядування є юридичною особою публічного права, проте залежно від функції, яку він виконує в адміністративному провадженні, його процесуальний статус може змінюватися. До прикладу, в одних випадках, коли районна СЕС видає документ дозвільного характеру чи внаслідок проведення перевірки складає відповідний акт та видає припис про усунення недоліків – вона виступає адміністративним органом. Проте, в іншому випадку, коли районна СЕС звертається до міської ради чи її виконавчих органів про надання їй в оренду приміщення, вона набуває статусу “заявника”. Цей приклад начо ілюструє трансформацію правового статусу в суто процесуальний статус та переконливо показує доцільність для термінологічного позначення учасників адміністративного провадження використовувати саме

функціональний (процесуальний) підхід, який ґрунтується, власне, на ролі учасника в адміністративному провадженні.

Цікаво відзначити, що в Україні є історичне підґрунтя для використання зазначеного підходу. Зокрема на західноукраїнських землях, що входили до складу Другої Речі Посполитої, протягом 1928–1939 рр. діяло Розпорядження Президента Республіки Польща “Про адміністративне провадження” від 22 березня 1928 р. [19], в якому застосовувався саме такий підхід та визначались такі учасники адміністративного провадження: “зацікавлена особа”, “сторона”, “представник”, “свідок”, “експерт”.

На нашу думку, для позначення фізичних та юридичних осіб, котрі за допомогою подання заяви ініціюють початок розгляду індивідуальної адміністративної справи, з метою реалізації власних прав та законних інтересів, закріплених чинним законодавством, доцільно використовувати термін “заявник”.

У сучасному українському законодавстві практично не визначено адміністративно-процесуальний статус фізичних та юридичних осіб, котрі не є ініціаторами заявного адміністративного провадження, але прийняття адміністративного акту за результати розгляду справи може зачіпати їх права та законні інтереси. До прикладу, надання дозвільного документу у будівельній сфері чи надання дозволу на переведення приміщення з житлового у нежитлове з переплануванням може зазначити інтересів власників сусідніх приміщень чи споруд. Для позначення згаданих осіб, як учасників адміністративного провадження, можливим для використання є термін “зацікавлена особа”.

До речі, згадане вище Розпорядження Президента Республіки Польща “Про адміністративне провадження” від 22 березня 1928 р. [19] теж містило два терміни для позначення фізичних та юридичних осіб як учасників адміністративного провадження – “сторона” і “зацікавлена особа”. Відповідно до ст. 9 цього Розпорядження “зацікавленою особою” був кожен, хто ініціював діяльність органу влади, та кого діяльність органу влади хоча б побічно стосувалась, а “сторonoю” були особи, які брали участь у справі на підставі власної правової вимоги або правохоронюваного інтересу [19].

Варто підтримати позицію дослідників, котрі вважають за необхідне законодавчо закріпити статус “зацікавленої особи” як учасника адміністративного провадження [15, с. 151]. Поряд з тим складним теоретичним та практичним питанням, яке не має досі достатньої уваги вітчизняних вчених-адміністративістів, є питання верифікації законного інтересу “зацікавленої особи”. Важливим питанням залишається наукове обґрунтування стадії адміністративного провадження, на якій адміністративний орган повинен був би визначити наявність законного інтересу у потенційної “зацікавленої особи”.

Учасниками неюрисдикційного адміністративного провадження можуть бути також особи, які представляють і захищають інтереси інших осіб. Закон України “Про звернення громадян” встановлює право громадянина “користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію” при розгляді заяви чи скарги. Переконані, доцільним є визначення в законі статусу “представника” в адміністративному провадженні.

Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [13] для позначення допоміжних суб’єктів містить термін “треті особи”, якими відповідно до ст. 1 цього Закону є юридичні та фізичні особи (адвокати, аудиторів, члени громадських організацій та ін.), котрі залучаються суб’єктами господарювання або органами державного нагляду (контролю) в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю). На думку В. П. Тимошука, термін “треті особи” використано у цьому Законі не зовсім коректно, адже, зазвичай, термін “треті особи” використовується для позначення осіб, на права та законні інтереси яких може вплинути рішення у справі. У цьому ж Законі фактично йдеться про різні категорії “представників” та “спеціалістів” [15, 102].

Задля ефективного здійснення адміністративного провадження важлива участь осіб, які сприяють розгляду індивідуальної адміністративної справи, не маючи особистого інтересу у результаті її вирішення. Йдеться, зокрема, про експертів та спеціалістів, які мають спеціальні знання, а також свідків та понятих, які можуть засвідчити певні обставини та дії, в процесі розгляду індивідуальної адміністративної справи. На жаль, в українському законодавстві, яким врегульовується порядок здійснення неюрисдикційних адміністративних проваджень, їх адміністративно-процесуальний статус залишається невизначеним, а згадки про них є епізодичними. Наведемо приклади. При розгляді справ щодо призначення пенсій можливі покази свідків у разі коли документи про трудовий стаж не збереглися [9]; участь понятих передбачена Митним кодексом [7] при огляді товарів та транспортних засобів комерційного призначення, у разі відсутності особи, яка їх переміщує; проведення експертиз передбачено Законом України “Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності” [11]. Для порівняння ще в 1928 р. у Розпорядженні Президента Республіки Польща “Про адміністративне провадження” статусу свідків та експертів був присвячений окремий підрозділ (ст.ст.57–67) у розділі X “Докази” [19].

Висновки. У процесі реформування вітчизняного адміністративного права та адаптації його до європейських стандартів, доцільно ґрунтувались на функціональному підході при термінологічному позначенні учасників неюрисдикційних адміністративних проваджень. Доцільно закріпити в законодавстві уніфіковані терміни для позначення учасників такого провадження, зокрема такі, як: “адміністративний орган”, “заявник”, “скаржник”, “зацікавлена особа”, “експерт”, “спеціаліст”, “перекладач”, “свідок”, “понятий”. Саме такий підхід дає можливість охарактеризувати учасників адміністративних неюрисдикційних проваджень відповідно до ролі, яку вони відіграють в провадженні, та сприятиме закріпленню за ними відповідного чіткого адміністративно-процесуального статусу. Термінологічне позначення учасників адміністративного провадження відповідно до функціонального підходу має надійне історичне підґрунтя, оскільки застосовувалось у законодавстві про адміністративне провадження, що діяло на західноукраїнських землях у 1928 – 1939 рр. та відповідає прогресивній практиці багатьох країн ЄС.

1. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.* 2. *Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України :навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.* 3. *Закон Естонії “Про адміністративну процедуру” // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України/ Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.:Факт, 2003. – С. 352 – 388.* 4. *Закон Республіки Білорусь “Про основи адміністративних процедур” від 28 жовтня 2008 р. № 433-3 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800433&p2=%7bNRPA%7d>.* 5. *Закон США “Про адміністративну процедуру” // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – С. 389–468.* 6. *Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія / О. В. Кузьменко – К.: АТІКА, 2005. – 352 с.* 7. *Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.* 8. *Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб'єктами господарювання. Затверджено наказом міністерства економічного розвитку і торгівлі від 12 січня 2012 року № 28 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0049-12>.* 9. *Порядок підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній. Затв. постановою КМУ від 12 серпня 1993 р. N 637 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/637-93-%D0%BF>.* 10. *Про адміністративні послуги: Закон*

України від 6 вересня 2012 року № 5203-17 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. 11. Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>. 12. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. 13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16>. 14. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург). 2002. – 474 с. 15. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. - К.: “Консус-Ю”, 2010. – 296 с. 16. Тищенко Н. М. Административно-процессуальный статус гражданина Украины: проблемы теории и пути совершенствования [Текст] / Н. М. Тищенко. – Х.: Право, 1998. – 266 с. 17. General Administrative Law Act of the Netherlands [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.juradmin.eu/colloquia/1998/netherlands_annex.pdf 18. Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (zmienione i uzupełnione) [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20000981071&type=3>. 19. Rozporządzenie Prezydenta RP z 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym //Dziennik Ustaw. – Nr 36, poz. 341.