

Види учасників адміністративного провадження

Андрій Михайлович Школик*

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
Львів, Україна*

**e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua*

Анотація

У статті здійснено спробу критичного аналізу нових норм Закону України «Про адміністративну процедуру», присвячених видам учасників адміністративного провадження. Актуальність дослідження зумовлено потребою в глибокому розумінні уповноваженими суб'єктами правозастосування положень, які вперше застосовуватимуться у численній кількості адміністративних проваджень. Метою статті є не лише поглиблення розуміння нових правових категорій, включених національним законодавцем до учасників адміністративного провадження, а й обґрунтування доцільності чи відсутності такої щодо їх виокремлення та окреслення варіантів майбутнього вдосконалення відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Задля цього в аналізі широко застосовано порівняльно-правовий метод, який дає змогу дослідити витоки та передумови виділення окремих видів учасників на базі загальноєвропейських стандартів та розробок зарубіжної правової доктрини, закріплених у відповідних законодавчих актах про загальну адміністративну процедуру. У результаті проведеного аналізу запропоновано практично повністю змінити застосовані в українському Законі поняття в частині суб'єктів, що беруть участь у загальному адміністративному провадженні. Рекомендовано зробити це не поспіхом, а лише після майбутнього фахового обговорення та напрацьованого в перший період після набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» первинного досвіду його правозастосування.

Ключові слова: адміністративна процедура; суб'єктивне публічне право; законний (правовий) інтерес; адресат адміністративного акта; заінтересована особа.

Types of Participants in Administrative Proceedings

Andriy M. Shkolyk*

*Ivan Franko National University of Lviv,
Lviv, Ukraine*

**e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua*

Abstract

The paper attempts a critical analysis of the new norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", dedicated to the types of participants in administrative proceedings. The relevance of the study is due to the provision of a deeper understanding by the authorized subjects of law enforcement, which will be presented for the first time in a numeral administrative proceeding. At the same time, the article is aimed not only at a deepening of the understanding of new legal categories that have were included to participants in administrative proceedings by national legislator. Also, the expediency of their inclusion to participants is analyzed as well as possible of options for future improvement of the relevant norms of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" are proposed. For this, the comparative legal method is widely used in the analysis, which allows to investigate the origins and prerequisites for the selection of certain types of participants based on European administrative standards and the achievements of foreign legal doctrine, enshrined in the relevant legislative administrative procedure acts. As a result of the conducted analysis, it is recommended to change the concepts applied in the Ukrainian Law in the part of the entities that participate in the general administrative procedure almost completely. At the same time, it is recommended to do this not hastily, but only after the future professional commitment and the initial experience of its enforcement gained in the first period after the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure".

Keywords: administrative procedure; subjective public right; legal interest; addressee of an administrative act; involved person.

Вступ

Прийняття і набуття чинності наприкінці поточного року Законом України «Про адміністративну процедуру» [1] зумовлює потребу детального правового аналізу багатьох його норм, особливо – нових для національного адміністративного законодавства. Значною мірою це стосується дослідження ролі та особливостей правового статусу суб'єктів адміністративної процедури: адміністративного органу, учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи (усі терміни – відповідно до положень Закону України «Про адміністративну процедуру»).

З огляду на назване широке коло потенційних суб'єктів адміністративної процедури в нашому дослідженні зосередимося на дещо вужчій категорії учасників адміністративного провадження, до якої належать, зокрема, цілком нові для адміністративного законодавства України поняття адресата адміністративного акта та заінтересованої особи.

Не є жодним секретом, що більшість положень нового Закону України «Про адміністративну процедуру» викладено на основі положень загальних актів (кодексів чи законів) про адміністративну процедуру окремих держав – нині членів Європейського Союзу, чимало з яких розроблялися протягом

багатьох років і детально обговорювались у фахових правових дискусіях та обґрунтовувались у наукових публікаціях. В Україні ж упродовж понад двадцятирічної історії відповідної нормопроектувальної діяльності і спроб її втілення в законодавство здебільшого наводилась аргументи щодо недоліків відсутності загального акта про адміністративну процедуру, доцільності ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» (первинно – Адміністративно-процедурного кодексу) та його базових європейських стандартів [2]. Окремі ж інститути чи норми, звісно, за деякими винятками, зазнавали скрупульозного аналізу не так часто, а остаточною аргументом нерідко слугувала дієвість функціонування певної норми у правозастосовній практиці окремих держав-членів Європейського Союзу.

Остаточна редакція Закону «Про адміністративну процедуру» в Україні об'єктивно була сформульована внаслідок долучення до нормотворчого процесу вітчизняних експертів і незаперечно відрізняється від зарубіжних аналогів у деталях. Статті та норми Закону України «Про адміністративну процедуру», що визначають місце та специфіку процедурного статусу учасників адміністративного провадження, на перший погляд, лише дублюють відповідні положення зарубіжних актів (кодексів чи законів) про загальну адміністративну процедуру. Однак детальніший їх аналіз засвідчує певні відмінності та особливості, які спробуємо висвітлити в нашому дослідженні.

Метою цієї публікації є поглиблення розуміння нових правових категорій, включених українським законодавцем до учасників адміністративного провадження, а також обґрунтування доцільності/недоцільності їх виокремлення та окреслення варіантів майбутнього удосконалення відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру». Досягнення мети дослідження передбачає вирішення таких завдань: проаналізувати закріплені Законом України «Про адміністративну процедуру» категорії учасників адміністративного провадження; дослідити підходи зарубіжної адміністративно-правової доктрини та законодавства, які виступають передумовами надання статусу учасника адміністративного провадження і, зокрема, суб'єктивного публічного права та правового/законного інтересу; сформулювати пропозиції щодо майбутнього удосконалення видів учасників адміністративного провадження у майбутній оновленій редакції українського акта про загальну адміністративну процедуру.

Матеріали та методи

Правове забезпечення адміністративної процедури в актах українського законодавства до останнього часу мало доволі багато прогалин, а системного врегулювання фактично не існувало. Лише окремі адміністративно-про-

цедурні норми містились у загальному для усіх органів публічної влади Законі України «Про звернення громадян», наприклад, закріплені у його ст. 18 процедурні права громадян при розгляді заяв чи скарг [3]. На відміну від зазначеного Закону (який має бути ухвалений у суттєво оновленій редакції), новий Закон України «Про адміністративну процедуру» містить окрему главу про учасників адміністративного провадження, їх види та правовий статус. Інакше кажучи, у цих (та багатьох інших) положеннях цього Закону запроваджено цілий ряд нових для національного законодавства правових категорій та норм, і такі новації варто обґрунтувати, у будь-якому випадку – пояснити для потенційних суб'єктів правозастосування.

Наукові дослідження в юридичній сфері мають на меті обґрунтування доцільності заміни існуючих або ж запровадження цілком нових правових інститутів чи норм. Однак у більшості публікацій українських науковців як з тематики учасників адміністративного провадження, так і з інших інститутів загальної адміністративної процедури, до цього часу знаходимо переважно згадане пояснення призначення та змісту нових юридичних норм Закону України «Про адміністративну процедуру» [4]. Такий стан вважаємо необхідним для правової просвіти, але не достатнім для адміністративно-правової науки, призначеної здійснювати пошук досконаліших та ефективніших моделей публічного адміністрування та його правового забезпечення.

Як зазначалось у вступі, більшість із запроваджених новацій Закону України «Про адміністративну процедуру» сформульовано на основі актів зарубіжного законодавства. Тому в цьому дослідженні очевидним є використання порівняльно-правового методу, що включатиме висвітлення схожих норм в актах (законах чи кодексах) про загальну адміністративну процедуру держав-членів Європейського Союзу, до права якого в цілому адаптується законодавство України протягом двох останніх десятиліть [5], також із використанням кращих зразків національного законодавства держав-членів названого міждержавного утворення.

До цього варто додати, що глибинний зміст і переваги запровадження тієї чи іншої юридичної норми у зарубіжних державах, на які орієнтуємо українське законодавство, свого часу були предметом тривалих наукових дискусій у цих державах. Тому в цій публікації потрібно звернутися безпосередньо до зарубіжних доктринальних розробок з теорії адміністративної процедури, включаючи відомі підходи до визначення суб'єктного складу адміністративного провадження. Зокрема, буде з'ясовано сутність правових понять, які стали основою для поділу суб'єктів адміністративної процедури на учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду

справи, а саме: недостатньо відомої вітчизняним фахівцям категорії суб'єктивного публічного права, а також значно більше знаного в Україні поняття законного інтересу.

Оскільки метою цієї публікації є не лише пояснення сутності та призначення запровадженого правового регулювання, але й вироблення рекомендацій щодо майбутнього покращання окремих приписів Закону України «Про адміністративну процедуру», у дослідженні використано й інші загальнонаукові методи пізнання, для прикладу, логіко-семантичний та логіко-юридичний – для з'ясування витоків окремих аналізованих нами категорій Закону України «Про адміністративну процедуру» та формулювання пропозицій щодо їх удосконалення в майбутньому.

Результати та обговорення

Поділ учасників адміністративного провадження згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру» та його модифікація

В адміністративному провадженні (яке необхідно чітко відмежувати від судового провадження в адміністративних справах) відповідно до норм нового Закону України «Про адміністративну процедуру» беруть або ж можуть брати *участь* такі види суб'єктів: адміністративний орган; учасники адміністративного провадження; особи, які сприяють розгляду справи.

Інакше кажучи, *учасниками* адміністративного провадження правильно було б назвати всі три зазначені категорії суб'єктів загальної адміністративної процедури з огляду на їх потенційну чи обов'язкову (напевно – стосовно адміністративного органу) *участь* у процедурі. Однак законодавець не відніс до учасників адміністративного провадження сам адміністративний орган, що розглядає та вирішує справу, а також осіб, які сприяють їй розгляду. Обидва зазначені види суб'єктів характеризує відсутність особистої заінтересованості у результатах розгляду справи.

При цьому заінтересованість варто розглядати лише в матеріально-правовому розумінні, адже адміністративний орган *ex officio* має процедурний інтерес у належному вирішенні справи відповідно до його компетенції та окремих законодавчих вимог. А от особи, які сприяють розгляду справи, взагалі не мають (точніше, не повинні мати) жодної заінтересованості у результаті такого розгляду, тобто прийнятті адміністративного акта певного змісту.

Виходячи з наведеного, основною ознакою закріпленої Законом України «Про адміністративну процедуру» категорії учасників адміністративного провадження є наявність у них особистої (передусім матеріально-правової) *заінтересованості* в належному розгляді справи та прийнятті відповідного

адміністративного акта. Однак, знову ж таки, український законодавець не надто керувався формальною логікою та системним підходом, виділивши *заінтересованих* осіб у вузькій, окремий вид учасників адміністративного провадження. Адже наявність як матеріально-правової, так і процедурної заінтересованості у другій групі учасників – адресатів адміністративного акта не викликає жодного сумніву. Фактично вони є найбільш заінтересованими особами в адміністративному провадженні.

Зазначені термінологічні зауваження не можна розглядати як критичні для майбутньої практики правозастосування, проте закріплений понятійний ряд у багатьох випадках вимагатиме додаткового пояснення при вивченні та аналізі відповідних норм усіма суб'єктами загальної адміністративної процедури. Хоча у перспективі, при ґрунтовному перегляді Закону України «Про адміністративну процедуру», використані в його існуючій редакції, поняття варто переглянути. На наш погляд, доцільною є така заміна термінів у частині суб'єктів адміністративної процедури:

- 1) загальною категорією могли б стати *учасники* адміністративного провадження, що включатиме адміністративний орган та особу (осіб); зміст обох термінів, до речі, розкривається у ст. 2 чинної редакції Закону України «Про адміністративну процедуру» та й використовується далі у його нормах; як адміністративний орган, так і особа беруть *участь* в адміністративному провадженні;
- 2) вузьку категорію *особи* варто поділити на дві складові: заінтересованих осіб та осіб, які сприяють розгляду справи (які, відповідно, заінтересованості в результатах такого розгляду не мають);
- 3) категорію *заінтересованих осіб*, у свою чергу, поділяємо на *сторону/сторін* і *третіх* осіб (як їх називають у судових процесах та в актах про загальну адміністративну процедуру багатьох держав [6, с. 57]) або як варіант – *інших заінтересованих* осіб; поняття сторони є достатньо поширеним у зарубіжному адміністративно-процедурному законодавстві та видається вдалішим від закріпленого в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття адресата адміністративного акта, що стосується уже стадії прийняття рішення і до якого може не дійти на практиці у зв'язку із закриттям адміністративного провадження.

Пропонована заміна термінів на описаний, більш системний, ряд категорій потребує істотного оновлення, фактично – нової редакції відповідної глави українського акта про загальну адміністративну процедуру і висвітлюється лише в контексті *de lege ferenda*. Тому далі в нашому дослідженні повернемося до юридичного аналізу наявного в редакції Закону України «Про адмі-

ністративну процедуру» поняття учасників адміністративного провадження та, відповідно, їх видів.

Передумови надання статусу учасника адміністративного провадження. Суб'єктивне публічне право та правовий (законний) інтерес

Законодавець базово поділив учасників адміністративного провадження на дві групи: адресатів (адміністративного акта) і заінтересованих осіб. Як уже зазначалось, їх об'єднує заінтересованість у результаті розгляду та вирішення справи, відповідному адміністративному акті.

Водночас закріплене в Законі України «Про адміністративну процедуру» визначення обох видів учасників адміністративного провадження є дещо ширшим і передбачає належність до них осіб, на *право, свободу* чи законний *інтерес* яких впливає або може вплинути адміністративний акт. Адже законодавча дефініція адресата, що відрізняється словами «...вирішується в адміністративному акті», охоплюється цим визначенням, хоча й містить особливість щодо впливу адміністративного акта також і на реалізацію визначеного законом *обов'язку* певної особи.

Іншими словами, для встановлення процедурного статусу учасника адміністративного провадження потрібно з'ясувати, чи врегульовує або впливає на їхні права, свободи, законні інтереси чи обов'язки майбутній адміністративний акт. Обов'язок такого з'ясування покладається на адміністративний орган та його посадових осіб. Як зазначає з цього приводу німецький дослідник і суддя Л. Брокер, для адміністративного органу важливо ідентифікувати і враховувати, хто, крім нього самого як виконавця процедури, є учасником і, відповідно, суб'єктом із самостійними правами та обов'язками в адміністративній процедурі [7, с. 22]. Відповідно, у ст. 29 Закону України «Про адміністративну процедуру» численні процедурні права надаються саме учасникам адміністративного провадження, чого не можна сказати про іншу групу суб'єктів – осіб, які сприяють розгляду справи.

Віднесення особи до учасників адміністративного провадження є відносно простішим щодо потенційних адресатів адміністративних актів. У адміністративних провадженнях з надання адміністративних послуг питання взагалі не має викликати труднощів: особа, що звернулася до адміністративного органу, набуває статусу учасника, який у результаті розгляду та вирішення справи стає адресатом адміністративного акта. А ось в інспекційних провадженнях в окремих випадках складніше визначити майбутнього адресата, наприклад, коли уповноважений адміністративний орган вирішує усунути з проїжджої частини старий автомобіль без знаків відповідної державної реєстрації, що не дає змоги встановити останнього власника. Хоча варто

зауважити, що подібні приклади у практиці діяльності адміністративних органів є доволі рідкісними.

У свою чергу, встановлення адміністративним органом передумов надання статусу заінтересованої особи видається складнішим. Повертаючись до Закону України «Про адміністративну процедуру», зазначимо, що характеристиками, які передбачають набуття такого правового статусу, є фактичний або ж потенційний вплив майбутнього адміністративного акта на їх *право, свободу чи законний інтерес*. Тобто національний законодавець передбачив три формально відокремлені цінності, зміст яких варто з'ясувати детальніше.

Починаючи такий аналіз, зазначимо, що в зарубіжній доктрині адміністративно-процедурного права розроблено, а потім застосовано в законодавстві та правозастосовній практиці окрему теорію щодо наявності в потенційних учасників адміністративного провадження *суб'єктивного публічного права*. Витоки цього поняття сягають часів Великої Французької революції, коли держава гарантувала індивіду «права на захист від держави» [8, с. 27].

Вже у ХХ ст. об'єктивно настав новий етап еволюції та значення суб'єктивного публічного права, зумовлений, зокрема, впливом першої австрійської кодифікації адміністративно-процедурного законодавства 1925 р. Ця кодифікація була чималою мірою використана в національному законодавстві утворених після припинення існування Австро-Угорської імперії державах, включаючи Республіку Польща, юрисдикція якої поширювалася на західні землі сучасної України.

Пояснюючи положення тодішнього акта про загальну адміністративну процедуру, доцент Львівського університету В. Клоновецькі ще в 1938 р. писав у присвяченій сторонам адміністративного провадження науковій праці: «Правовий припис, який надає заінтересованій особі можливість вимоги певної поведінки влади, створює для цієї особи суб'єктивне публічне право [9, с. 172].

У публікаціях сучасних австрійських науковців підхід до аналізованого поняття загалом не надто відрізняється: «Суб'єктивне публічне право – це надана індивідууму правомочність вимагати від держави вчинення певної дії з метою захисту своїх інтересів» [8, с. 29]. Закріплення в адміністративно-процедурних нормах права вимоги заінтересованої особи до публічної влади має на меті не лише задоволення її індивідуального суб'єктивного права (як у цивільному законодавстві), а розглядається у значно ширшому контексті. Як зазначає австрійський суддя та дослідник П. Квоста, «надання суб'єктивних публічних прав окремим громадянам значно розширює набір інструментів, покликаних забезпечити законність діяльності адміністратив-

них органів... Таким чином, індивідуум стає "помічником" або "підручним" публічного інтересу» [8, с. 28]. Адже якщо позиція громадянина в адміністративному провадженні вплине на правомірність майбутнього рішення, яке стосуватиметься й інших осіб, то зрештою задовольняється і публічний інтерес.

За загальним правилом саме наявність в особи суб'єктивного публічного права є передумовою надання їй статусу заінтересованої особи в адміністративному провадженні. Згаданий П. Квоста також указує на тенденцію австрійського законодавця останніх десятиліть додатково надавати у різних законах статус учасника також організаціям, які безпосередньо не є носіями суб'єктивних публічних прав. Наприклад, спеціалізованому органу з нагляду за дотриманням трудового законодавства в частині охорони прав працівників, а також – екологічним об'єднанням, що мають у своєму складі не менш як 100 членів [8, с. 28]. У цьому контексті звернемо увагу, що й Закон України «Про адміністративну процедуру» в ч. 1 ст. 59 передбачає можливість залучення представників громадських об'єднань до адміністративних проваджень з великою кількістю осіб, якщо це передбачено актами спеціального законодавства. І хоча це безпосередньо не закріплено в цій статті, із її комплексного аналізу випливає, що таким громадським об'єднанням може надаватися статус заінтересованої особи.

Повертаючись до базового окреслення в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття заінтересованої особи, ще раз наголосимо на наявності у ньому трьох категорій, на які негативно впливає або може вплинути адміністративний акт: *право, свобода та законний інтерес*. На нашу думку, наявність в особи суб'єктивного публічного права вимагати від публічної влади вчинення певних дій чи прийняття рішень може стосуватися реалізації та захисту як прав, так і свобод такої особи. І хоча у загальній теорії права та Конституції України права і свободи розмежовують, це близькі в юридичному значенні поняття.

А от зміст закріпленої українським законодавцем третьої категорії *законного інтересу* варто з'ясувати окремо. Тут принагідно зауважимо, що таке чи подібні поняття в теорії публічного права є продуктом переважно континентальної правової доктрини. Адже, наприклад, в американському юридичному словнику *Black's Law Dictionary* поняття законного інтересу взагалі тлумачиться лише в контексті приватного права як встановлена законом максимальна відсоткова ставка у контракті [10, с. 894].

Передусім звернемо увагу, що, на відміну від Закону України «Про адміністративну процедуру» із його доволі складним рядом названих юридичних

категорій для визначення учасників, у ч. 2 ст. 13 німецького Закону про адміністративну процедуру урегулювання можливості залучення до адміністративного провадження інших осіб як учасників здійснено із використанням дотичного єдиного (*sic!*) поняття *правового інтересу* (нім. *rechtliche Interessen*) [11]. Поняття правового інтересу вживається також при визначенні сторони (за Законом України «Про адміністративну процедуру» – учасника) у ст. 8 австрійського Загального закону про адміністративну процедуру, щоправда, поряд із «правовою вимогою» (нім. *Rechtsanspruches*) [12] та ст. 29 польського Кодексу адміністративного провадження [13].

Водночас в юридичній науці та адміністративно-процедурному законодавстві багатьох європейських держав поняття правового або ж законного інтересу вживається поряд із окресленою вище категорією суб'єктивного публічного права, хоча й відокремлено від неї. Зокрема, португальський адміністративно-процедурний акт визначає як уповноважених на ініціювання провадження та участь у ньому осіб, які диспонують суб'єктивними правами або охоронюваними законом інтересами (порт. *direitos subjectivos ou interesses legalmente proteigos*), а також організації політичного та професійного характеру, предмет діяльності яких полягає в охороні таких інтересів. Як стверджує польський дослідник теорії адміністративної процедури З. Кмечяк, витоки цього поділу базуються на розробленій в італійській правовій доктрині формулі подвійної юрисдикції (італ. *doppia giurisdizione*), що виражається словами: *diritti soggettivi – interessi legittimi*. Перше з цих окреслень належить до суб'єктивних прав особи, а вже друге – до її правових інтересів, крім них виділяють також обов'язки (італ. *obbligi*) та звичайні інтереси (італ. *interessi semplici*), при цьому останні не підлягають судовому захисту [14, с. 179].

Вбачається, що саме ця непростя теорія чималою мірою знайшла безпосереднє відображення в Законі України «Про адміністративну процедуру» при визначенні статусу учасників адміністративного провадження. Тому для нашого розуміння варто з'ясувати, у чому полягає розмежування суб'єктивного публічного права та законного інтересу, адже вони є окремими передумовами, які враховуються при наданні адміністративним органом особі процедурного статусу учасника.

З цього приводу процитуємо опис напрацювань італійських науковців у професора З. Кмечяка: «...про існування *суб'єктивного права* можна говорити лише тоді, коли певну норму встановлено задля охорони *індивідуального інтересу*. Якщо ж це положення впроваджено задля реалізації загального блага (*публічного інтересу*), маємо справу з індивідуальним *правовим інте-*

ресом... За змістом такий інтерес походить від публічного інтересу, у зв'язку з чим використовує слабші (часткові) правові гарантії – наділена ним особа має право виступати з вимогою (італ. *pretensivo*) або запереченням (італ. *oppositivo*)» [14, с. 179].

Інакше кажучи, відповідно до базованого на розробках італійської правової доктрини, розмежування суб'єктивного публічного права і правового інтересу полягає в тому, чи учасник адміністративного провадження реалізує лише свої приватні (індивідуальні) інтереси, чи також і публічний інтерес. Наприклад, у провадженні щодо видачі дозволу на будівництво особою ще кількох поверхів власного індивідуального будинку мешканці сусідніх будівель матимуть лише приватний інтерес (відповідно, суб'єктивне публічне право), оскільки таке будівництво зменшуватиме кількість сонячних годин у їх помешканнях. Однак якщо ці самі мешканці сусідніх будівель виступатимуть проти видання дозволу на будівництво потенційно шкідливого для екології підприємства, то вони уже діють як у своїх приватних інтересах, так і задля публічного інтересу (відповідно, матимуть, правовий інтерес за висвітленим доктринальним поділом).

Описана теоретико-правова конструкція розмежування суб'єктивного публічного і правового інтересу не витримує критики уже при першому її проектуванні на правозастосовну практику. В обох наведених прикладах мешканці сусідніх будівель, які за термінологією Закону України «Про адміністративну процедуру» набувають статусу заінтересованої особи, можуть *вимагати* від уповноваженого адміністративного органу вчинення певних дій та/або прийняття рішень відповідно до правових приписів адміністративно-процедурного законодавства. У цьому ж контексті процедурні права та обов'язки заінтересованих осіб в адміністративному провадженні не відрізняються залежно від того, чи набули вони його на підставі суб'єктивного публічного права, чи правового інтересу (законного інтересу за Законом України «Про адміністративну процедуру»). Більше того, наведена вище характеристика суб'єктивного публічного права в австрійській правовій доктрині незаперечно охоплює ситуації, коли залучення до адміністративної процедури заінтересованих осіб допомагає реалізовувати не лише індивідуальний, а й публічний інтерес.

Отже, окреслене розмежування категорій суб'єктивного публічного права та правового інтересу не видається до кінця послідовним і достатнім для покладення його в основу відповідних норм адміністративно-процедурного законодавства. Не надто перебільшуючи, цілком реальною на практиці є ситуація, коли приватна особа в адміністративному провадженні стверджу-

ватиме, що задоволення її індивідуального інтересу служить і публічному інтересу.

З огляду на наведене, ще раз наголосимо на уніфікованому підході німецького законодавця, який при закріпленні можливості долучення до процедури інших осіб використовує єдину категорію правового інтересу: «Адміністративний орган може залучати до участі в адміністративній процедурі за власною ініціативою або на підставі їх заяви як учасників тих осіб, чий *правові інтереси* можуть бути зачеплені результатом процедури» [11].

На нашу думку, українському законодавцю (звичайно ж, *de lege ferenda*) доцільно також спростити правове регулювання та застосувати в майбутньому оновленому Законі України «Про адміністративну процедуру» схожий уніфікований підхід. Логіка використання категорії «правовий інтерес» при закріпленні статусу учасників адміністративного провадження полягає в тому, що воно є ширшим і охоплює врахування як індивідуальних інтересів, так і публічного інтересу, які доволі складно розмежувати на практиці. Звичайно, тут можна дискутувати і наводити як аргументи наявні відмінності понять «право» та «інтерес». Однак, на нашу думку, законодавець повинен керуватися також критеріями простоти і зрозумілості закону для практики правозастосування, адже категорія права через її широту завжди потребуватиме додаткового тлумачення.

Характеристика окремих видів учасників адміністративного провадження

Перед тим, як звузити предмет нашого дослідження до аналізу окремих видів учасників адміністративного провадження, звернемо увагу на ще одне використане в Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття *особи*. У науково-практичному коментарі до аналізованого законодавчого акта стверджується, що «загалом можна поставити знак рівності між категоріями “особа” та “учасник адміністративного провадження”» [15, с. 38]. З цією тезою можна погодитись лише частково з огляду на наявність у Законі України «Про адміністративну процедуру» іншої категорії – *осіб*, які сприяють розгляду справи.

Не зациклюючись на цьому нюансі, зосередимо свою на увагу на тлумаченні поняття *особи*, викладеного в п. 8 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», в якій під особою законодавець розуміє фізичну особу (громадянина України, іноземця чи особу без громадянства, яка перебуває в Україні на законних підставах), у тому числі фізичну особу-підприємця, громадське об'єднання, що не має статусу юридичної особи, юридичну особу [1]. Відповідно, учасниками адміністративного провадження у розумінні

Закону України «Про адміністративну процедуру» можуть бути усі перераховані види осіб.

З метою порівняльного-правового аналізу звернемося до схожих категорій у міжнародно-правових документах та актах про загальну адміністративну процедуру окремих держав-членів Європейського Союзу. Передусім в основоположній Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи *Rec 2007(7)* про добре адміністрування вжито поняття приватної особи, під якою потрібно розуміти індивідуумів та юридичних осіб відповідно до приватного права [16]. У національних законодавчих актах про адміністративну процедуру з різних частин нашого континенту практично повсюдно міститься ще конкретніше відсилання – до норм *цивільного* права або навіть цивільних кодексів при визначенні правоздатності та дієздатності особи в адміністративному провадженні. Зокрема, таку норму знаходимо в параграфі 9 австрійського [12], ст. 3 іспанського [17], ст. 12 естонського [18] актів про загальну адміністративну процедуру. Заради повної картини додамо, що норма австрійського закону передбачає також можливість закріплення іншого регулювання у спеціальних нормах та правилах [19].

У будь-якому випадку, як загальноєвропейський стандарт, так і застосовані підходи в окремих державах не вигадують у цьому разі нових для публічного права конструкцій, а використовують усталені цивільно-правові. Тому і нам для деталізації розуміння того, хто може бути учасником адміністративного провадження за Законом України «Про адміністративну процедуру», окрім згаданого вище поняття особи у ньому, потрібно звернутися до норм Цивільного кодексу України.

Перші три види осіб у дефініції особи в Законі України «Про адміністративну процедуру»: фізичні особи, фізичні особи-підприємці та громадські об'єднання без статусу юридичної особи, – не мають стосунку до публічного сектору, а тому їх належність до приватних осіб не викликає жодного сумніву. А от з юридичними особами ситуація є складнішою і потребує пояснення. Відповідно до ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України «юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права» [19]. Виходячи із статусних законодавчих актів (наприклад, Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») та статей 167–169 того ж Цивільного кодексу, до юридичних осіб публічного права належать принаймні дві великі групи суб'єктів права: органи державної влади та органи місцевого самоврядування; державні та комунальні підприємства, навчальні заклади тощо [19].

Із цих положень випливає, що учасниками адміністративного провадження номінально можуть бути не лише *stricto sensu* приватні особи, а й органи та організації публічного сектору. Наприклад, коли орган місцевого самоврядування отримує від уповноваженого адміністративного органу в містобудівній сфері необхідні дозвільні документи на будівництво нового приміщення для Центру надання адміністративних послуг. У результаті відповідного адміністративного провадження адресатом адміністративного акта буде саме орган місцевого самоврядування, який об'єктивно належить до суб'єктів публічного сектору. Ігнорувати такі приклади не видається правильним, незважаючи на їх не надто велику численність, адже у більшості адміністративних проваджень учасниками виступатимуть фізичні особи або ж юридичні особи приватного права.

З огляду на наведене, часто проголошувану формулу, що Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини між адміністративними органами (органами публічної адміністрації) та приватними особами [15, с. 22] необхідно, як мінімум, підкоригувати. Більш точним буде варіант, що Закон України «Про адміністративну процедуру» регулює відносини, які виникають переважно (здебільшого) між адміністративними органами і приватними особами. Адже статусу учасника адміністративного провадження на практиці можуть набувати різні суб'єкти публічного сектору, як органи публічної влади, так і державні/комунальні підприємства та установи.

Наприкінці цього дослідження звернемося ще до одного, вужчого питання поділу учасників адміністративного провадження відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». У ст. 27 серед адресатів адміністративного акта названо, зокрема, три категорії осіб: заявників; осіб, стосовно яких адміністративний орган ініціював адміністративне провадження; скаржників.

До цього закріпленого у Законі України «Про адміністративну процедуру» поділу та змістовного наповнення норм про учасників адміністративного провадження виникає одразу кілька зауважень. По-перше, тут міститься два види, які володіють скороченою назвою (заявник і скаржник), а третій – особа, стосовно якої ініційоване адміністративне провадження, такої скороченої назви не має. По-друге, перші два види стосуються початкових трьох стадій адміністративного провадження (ініціювання, підготовки справи та розгляду і вирішення справи), а третій, скаржник, – четвертої факультативної стадії (за ідеєю законодавця). Якщо навіть застосовувати критерій стадії, на якій вступає у провадження певний учасник, було б послідовним

по-особливому назвати учасника і в п'ятій, останній обов'язковій, стадії – виконання адміністративного акта. По-третє, визначення скаржника як особи, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою, може мати принаймні два тлумачення: учасника, що ініціює адміністративне провадження поданням скарги, та учасника, що оскаржує вже прийнятий адміністративний акт. По-четверте, закріплений у Законі України «Про адміністративну процедуру» перелік підвидів адресатів адміністративного акта не є вичерпним, що також не сприяє правовій визначеності.

Отже, описаний і певною мірою заплутаний поділ учасників на адресатів і окремі їх підвиди не виглядає послідовним і в перспективі також мав би бути змінений. На нашу думку, із Закону України «Про адміністративну процедуру» його можна взагалі вилучити, запровадивши, як уже пропонувалось попередньо, єдину правову категорію сторони, яка разом із третіми особами (іншими заінтересованими особами) становитиме групу учасників адміністративного провадження, заінтересованих у прийнятті певного адміністративного акта.

Висновки

Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює цілий ряд новацій щодо видів учасників адміністративного провадження і їх правового статусу. Однак застосовані у ньому ключові терміни та їх відмежування не є до кінця логічними і послідовними.

Тому в перспективі, при ґрунтовному перегляді змісту Закону України «Про адміністративну процедуру», використані в його редакції поняття і їх співвідношення між собою варто переглянути. На наш погляд, доцільною є така термінологічна модифікація в частині суб'єктів адміністративної процедури:

- 1) загальною категорією могли б стати учасники адміністративного провадження, що включатиме адміністративний орган та особу (осіб), адже об'єктивно і адміністративний орган, і особа беруть участь в адміністративному провадженні;
- 2) вужчу категорію особи варто поділити на дві складові: заінтересованих осіб та осіб, що сприяють розгляду справи (які, відповідно, заінтересованості в результатах такого розгляду не мають);
- 3) категорію заінтересованих осіб, у свою чергу, поділяємо на сторону/сторін і третіх осіб або ж, як варіант, – інших заінтересованих осіб;
- 4) доцільно вилучити із розділу II Закону України «Про адміністративну процедуру» загальне поняття адресата адміністративного акта, що стосується уже стадії прийняття рішення і до якого може не дійти на практиці

у зв'язку із закриттям адміністративного провадження, а також поняття скаржника, що в існуючому варіанті законодавчого закріплення може по-різному тлумачитись.

Нааявні правові конструкції, за допомогою яких визначаються поняття різних видів учасників адміністративного провадження (адресата, заявника, скаржника, заінтересованої особи) в існуючій редакції Закону України «Про адміністративну процедуру» сформульовано невиправдано складно. Зокрема, понятійний ряд: права, свободи, законні інтереси та обов'язки, реалізація та захист яких виступають передумовами набуття статусу учасника адміністративного провадження, доцільно спростити. Як оптимальний варіант, тут можна застосувати єдину категорію правового інтересу, адже це поняття є ширшим і охоплює врахування як індивідуальних інтересів, так і публічного інтересу, які перетинаються на практиці і їх не завжди можна чітко розмежувати.

При цьому робити це варто не поспіхом, а лише після майбутнього фахового обговорення та напрацьованого у перший період після набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» первинного досвіду його правозастосування уповноваженими адміністративними органами, а також висновків із практики вирішення відповідних публічно-правових спорів адміністративними судами України.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info (дата звернення: 01.12.2023).
- [2] Boiko, I. V., Zuma, O. T., Mekh, Y. V., Soloviova, O. M., Somina, V. A. Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. 2019. Vol. 10(7). P. 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [3] Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.12.2023).
- [4] Тимошук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: Посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 76 с. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/10/20/20221020092133-70.pdf> (дата звернення: 01.12.2023).
- [5] Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення: 01.12.2023).
- [6] Закон Республіки Вірменія «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження» від 18.02.2004 р. [рос. мовою] URL: <http://www>.

- cis-legalreform.org/publication/administrative-law/armenia-administrativeprocedure-code.ru.html.
- [7] Брокер Л. Участники административной процедуры. *Ежегодник публичного права 2020. Участники административной процедуры и административного процесса*. Москва : Инфотропик Медиа, 2020. 276 с.
- [8] Квоста П. В поисках субъективного права в публичном праве. Об условиях участия третьих лиц в административной процедуре. *Ежегодник публичного права 2020. Участники административной процедуры и административного процесса*. Москва : Инфотропик Медиа, 2020. 276 с.
- [9] Klonowiecki W. Strona w postępowaniu administracyjnym. Lublin, 1938.
- [10] *Black's Law Dictionary* / by Henry Campbell Black. 6th ed, St. Paul : West Publishing Co., 1990, 1657 p.
- [11] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_24.html (last accessed: 01.12.2023).
- [12] *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)*. Österreich. URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1991_51/ERV_1991_51.html (last accessed: 01.12.2023).
- [13] *Kodeks postępowania administracyjnego (KPA)*. Rzeczpospolita Polska. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf> (last accessed: 01.12.2023).
- [14] Kmieciak Z. *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa : Wolters Kluwer SA, 2014. 452 p.
- [15] Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / за заг. ред. В. П. Тимощука. Київ, 2023. 545 с.
- [16] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. *The Committee of Ministers of the Council of Europe*. URL: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site> (last accessed: 01.12.2023).
- [17] Law 39/2015 of the Kingdom of Spain, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations (English version). URL: <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20SpainLaw%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf> (last accessed: 01.12.2023).
- [18] Administrative Procedure Act of the Republic of Estonia (official translation into English). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide> (last accessed: 01.12.2023).
- [19] Цивільний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 01.12.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info.
- [2] Boiko, I.V., Zuma, O.T., Mekh, Y.V., Soloviova, O.M., & Somina, V.A. (2019). Administrative procedure: European standards and conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 10(7), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).

- [3] Law of Ukraine No. 393/96 "On citizen's appeals". (October 2, 1996). Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
- [4] Tymoshchuk, V., Boiko, I., Shkolyk, A., & Shkolnyi, Ye. (2022). *Law "On Administrative Procedure": general transparent rules of interaction between the state and citizens and businesses: Guide for public officers*. Kyiv. Retrieved from <https://minjust.gov.ua/files/general/2022/10/20/20221020092133-70.pdf>.
- [5] Law of Ukraine No. 1629-IV "On state program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union". (March 18, 2004). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.
- [6] Law of the Republic of Armenia "On the Basics of Administrative Activity and Administrative Proceedings". (February 18, 2004). <http://www.cis-legalreform.org/publication/administrative-law/armenia-administrativeprocedure-code.ru.html>.
- [7] Brocker, L. (2020). Participants in administrative procedure. In *Participants in the administrative procedure and administrative process* (pp. 13-23). Moscow: Infotropic Media.
- [8] Chwosta, P. (2020). Looking for subjective rights in public law, Preconditions for the participation of third parties in administrative procedure. In *Participants in the administrative procedure and administrative process* (pp. 24-37). Moscow: Infotropic Media.
- [9] Klonowiecki, W. (1938). *Strona w postępowaniu administracyjnym*. Lublin.
- [10] *Black's Law Dictionary*. (1990). By Henry Campbell Black. 6th ed, St. Paul: West Publishing Co.
- [11] *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. Bundesrepublik Deutschland. Retrieved from https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_24.html.
- [12] *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)*. Österreich. Retrieved from: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_51/ERV_1991_51.html.
- [13] *Kodeks postępowania administracyjnego (KPA)*. Rzeczpospolita Polska. Retrieved from: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>.
- [14] Kmiecik, Z. (2014). *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- [15] Tymoschuk, V. (Ed.). (2023). *Scientific and practical commentary to the Law of Ukraine «On administrative procedure»*. Kyiv. Retrieved from https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/lap_commentary_web-1.pdf.
- [16] Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. In *The Committee of Ministers of the Council of Europe*. Retrieved from <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.
- [17] Law 39/2015 of the Kingdom of Spain, of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations (English version). Retrieved from <http://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20SpainLaw%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf>.
- [18] Administrative Procedure Act of the Republic of Estonia (official translation into English) URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide>.
- [19] Civil Code of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

Андрій Михайлович Школик

доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного та фінансового права,
юридичний факультет
Львівський національний університет імені Івана Франка
79000, вул. Січових Стрільців, 14, Львів, Україна
e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8215-2715

Andriy M. Shkolyk

Doctor of Law,
Professor of the Department of Administrative and Financial Law,
Faculty of Law
Ivan Franko National University of Lviv
79000, 14 Sichovyyh Striltsiv Str., Lviv, Ukraine
e-mail: andriy.shkolyk@lnu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8215-2715

Рекомендоване цитування: Школик А. М. Види учасників адміністративного провадження. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 144–162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705>.

Suggested Citation: Shkolyk, A.M. (2023). Types of Participants in Administrative Proceedings. *Problems of Legality*, 163, 144-162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.291705>.

Статтю подано / Submitted: 18.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023