

ресурсе]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=417_025. 27. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-є вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с. 28. Рубач Л. Громадянство: набуття та припинення / Л. Рубач, М. Мілорава, В. Коцюба. – К. : Видавець Фурса С. Я., 2009. – 68 с.

Надійшла до редколегії 16.03.2010

УДК 351.745

В. В. Серета

ПОЗОВНА ЗАЯВА ЯК ВИД ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Розкрито питання змісту та особливостей позовної заяви в адміністративному провадженні, яка подається у зв'язку з порушеннями правами чи інтересами. Особливу увагу приділено співвідношенню адміністративної скарги та позовної заяви. Подано авторську дефініцію досліджуваного терміна.

Раскрыты вопросы содержания и особенностей искового заявления в административном производстве, которое подается в связи с нарушенными правами или интересами. Особое внимание уделено соотношению административной жалобы и искового заявления. Предлагается авторская дефиниция исследуемого понятия.

Problems of content and peculiarities of statement of claim in administrative proceeding which is submitted because of violated rights or interests are disclosed. Special attention is paid to the correlation of administrative complaint and statement of claim. The author's definition to the researched notion is offered.

У Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1] у ст. 3 встановлено, що адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

На наш погляд, зазначена дефініція не в повній мірі розкриває зміст даного терміна. Ця робота покликана на основі аналізу чинного законодавства та публікацій вчених-адміністративістів уточнити характерні ознаки, притаманні позовній заяві в адміністративному провадженні та на основі виділених характерних рис і ознак запропонувати уточнену дефініцію **адміністративного позову**.

Треба відзначити, що сьогодні висловлено широкий спектр наукових думок щодо змісту поняття «позов». Так, найбільш розповсюдженим і обґрунтованим є визначення позову як вимоги позивача до відповідача, зверненої через суд, про захист порушеного чи такого, що оспорується, суб'єктивного права чи

охоронюваного законом інтересу, яка здійснюється у визначеній законом процесуальній формі [2, с. 256; 3].

У той же час деякі вчені вважають, що позов можна розглядати під різними кутами зору (матеріальним та процесуальним). Під позовом у матеріально-правовому сенсі розуміється звернена через суд матеріально-правова вимога позивача до відповідача. Під позовом у процесуальному сенсі розуміється звернена до суду вимога про захист порушеного чи такого, що оспорується, права та законного інтересу [4, с. 158]. На підтримку такої позиції виступає Ю. А. Попова, на думку якої адміністративний позов – це процесуальна вимога до суду про перевірку законності актів, рішень, дій, що порушують законні права та інтереси суб'єкта звернення [5, с. 440–447]. Але вказані погляди мають одиничних прихильників, більшість же вчених все ж таки вважають, що позов – єдине поняття, що включає в себе як матеріальну, так і процесуальну сторони. При цьому вимога позивача до відповідача складає матеріально-правову сторону поняття позову, а вимога його до суду про захист права – процесуально-правову [6, с. 72].

Інша група вчених дотримується позиції, згідно з якою позов розуміється як суто процесуальний інститут, тобто вимога до суду про захист порушеного права [7, с. 189]. Вважаємо, що розгляд позову тільки в процесуальному аспекті збіднює його поняття, тому що практично виводить за його межі питання про матеріально-правову вимогу позивача до відповідача.

Треба також відзначити, що в літературі відзначалася важливість матеріального змісту позову. Разом із тим важливість матеріально-правової вимоги не слід абсолютизувати. Зрозуміло, що не враховувати її зовсім під час формулювання дефініції позову не можна, однак слід зазначити, що навіть у разі зміни матеріально-правової вимоги сам перебіг процесу залишиться незмінним. Крім того, при такому розумінні позову вимогу особи, що виступає від свого імені за захистом прав і законних інтересів інших осіб, не можна назвати позовом, тому що ця вимога не містить і не може містити матеріально-правової вимоги позивача до відповідача. Такий висновок суперечить чинному законодавству, що використовує термін «позов» стосовно осіб, котрі захищають право чи інтерес інших осіб. Таким чином, вважаємо, що матеріально-правова вимога позивача до відповідача входить у зміст позову, але на встановлену процесуальну форму розгляду справи вона не впливає [8, с. 75].

Поряд з іншими існує і точка зору, що рушійним елементом судового адміністративного процесу є скарга [9, с. 134]. І. А. Бородин зазначає, що оскільки адміністративному праву властивий імперативний метод регулювання суспільних відно-

син, то в такій системі захисту прав громадян позов неможливий, а має місце скарга, тобто звернення, в якому є прохання про скасування незаконно винесеного адміністративного рішення, що порушило права і законні інтереси окремої особи [10, с. 16].

На підставі викладеного вище стає зрозумілим, що визначення поняття адміністративного позову може містити і матеріально-правовий, і процесуально-правовий аспект, але акцент, безсумнівно, має бути зроблено на тому, що позов – це вимога до суду. З цього приводу необхідно зазначити, що сторони під час вирішення адміністративного спору мають рівноправний характер, таке становище виключає можливість регулювання юридичного конфлікту методом субординації. Сторони спору вправі лише координувати свої дії, але не мають стосовно один одного владних повноважень. Саме в цьому і полягає юридична рівність сторін спору, завдяки цьому спори про право – це завжди конфлікти рівноправних сторін [11, с. 38, 40].

У випадку, якщо під час розгляду спору вповноваженим на захист прав органом допускається участь обох сторін конфлікту, завдяки їх юридичній рівності вони наділяються рівними процесуальними правами і обов'язками, що дозволяє сторонам змагатися як в усній формі, так і у формі письмового діалогу. Йдеться про реалізацію принципу змагальності сторін під час розгляду спору, який регулює дії сторін і вповноваженого органу щодо збору і дослідження доказів, дозволяє з'ясувати фактичну сторону справи, найбільш повно забезпечити процес доказовими матеріалами. Цей принцип є невід'ємним від процесуальної рівності сторін, яка є його основою, оскільки саме наділення сторін рівними правами і обов'язками дає їм можливість змагатися перед судом [12, с. 36].

Тобто позов не має на меті прохання про поновлення права чи законного інтересу, позов – це в першу чергу вимога особи.

До того ж, термін «позов», на відміну від «скарги», допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності (з вимогою визнати їх протиправними), а й висунення вимог про зобов'язання адміністративного органу вчинити певні дії чи утриматися від такого, про відшкодування збитків тощо. Крім того, позов дає можливість уніфікувати форму звернення до суду як фізичних чи юридичних осіб, так і адміністративних органів.

З цього приводу також необхідно зазначити, що в науковій літературі існує думка про те, що необхідно взагалі термін «публічна скарга» замінити на термін «адміністративний позов». Тобто звернення осіб у позасудовому порядку також повинно здійснюватися у формі позовної заяви. Так, І. Картузова і

А. Ю. Осадчий відзначають, що застосування позову як засобу відновлення суб'єктивних публічних прав і законних інтересів не обмежується рамками здійснення правосуддя. Порядок розгляду скарг громадян, який міститься в Законі України «Про звернення громадян», за своєю суттю теж є позовним. Виходячи із цього, можна зазначити, що вживання законодавцем терміна «скарга» в актах, якими врегульовано порядок розгляду адміністративних спорів, має скоріше традиційний характер, а в сучасній правовій державі для захисту своїх прав громадянин «озброєний» адміністративним позовом [13, с. 83]. Продовжуючи вищевикладену думку, А. Ю. Осадчий зазначає, що застосування позову як засобу захисту суб'єктивних публічних прав і законних інтересів не обов'язково повинно обмежуватися рамками здійснення правосуддя. Оскільки найбільша кількість адміністративно-правових спорів виникає у сферах охорони здоров'я, соціального захисту, управління державним майном, охорони навколишнього середовища, податкової та митної служби тощо, Концепцією адміністративної реформи в Україні визнано доцільність у формі державно-правового експерименту створення у системах органів виконавчої влади цих сфер спеціальних підрозділів щодо розгляду скарг (позовів) громадян. Вони мають розглядати і вирішувати спори в порядку, наближеному до судового провадження (тобто так званої адміністративної «квазіюстиції»). Отже, провадження у цих органах, яке має бути закріплено в Адміністративно-процедурному кодексі України, повинно мати ознаки позовного [8, с. 80].

Однак, на наш погляд, така позиція є досить дискусійною. Не зовсім вірним, на нашу думку, є твердження про те, що порядок розгляду скарг, регламентований Законом України «Про звернення громадян», за своїм характером є позовним. У цивілістичній літературі процесуальна форма розгляду спорів про право розглядається як позовна у тому випадку, коли допускає наявність сторін спору, органу, який вирішує такий спір, а також передбачає змагальність і рівний правовий стан сторін.

Так, А. А. Добровольській і С. А. Іванова зазначають, що позовна форма захисту права може здійснюватися в різних видах і в різних процесуальних формах. Але сутність усіх видів позовної форми захисту права буде єдиною: спір про право підлягає розгляду у визначеному процесуальному порядку і спеціально уповноваженим на те органом із забезпеченням учасникам спору рівних правових гарантій із доказування своїх вимог [14, с. 24].

З викладеної тези випливає, що однією з іманентних ознак позовної форми захисту є її змагальний характер.

Однак, на нашу думку, адміністративне провадження за скаргою не можна вважати змагальною формою процесу в тому класичному розумінні змагальності, яка притаманна цивільному або адміністративному процесу. У цивілістичній літературі зміст принципу змагальності характеризується двома складовими.

По-перше, змагальність означає таку побудову судового процесу, яка дозволяє всім особам, які беруть участь у справі, відстоювати свої або представлені ними права і законні інтереси, свою позицію у справі.

По-друге, кожна із сторін повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень.

Тобто змагальність – це активна форма участі сторін у доказуванні правильності своєї правової позиції.

Однак Закон України «Про звернення громадян» навіть не визначає орган, дії якого оскаржуються, учасником адміністративного провадження за скаргою і не встановлює для нього будь-яких процесуальних прав. Тим більше, не передбачає обов'язку доказувати законність або обґрунтованість рішень, дій чи бездіяльності, які оскаржує суб'єкт звернення. Крім того, в адміністративному провадженні справа за скаргою може вирішуватися і без безпосередньої участі суб'єкта звернення. Так, згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» орган державної влади чи інший суб'єкт, який у межах своєї компетенції здійснює розгляд скарг громадян, зобов'язаний «на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу». Тобто безпосередня участь суб'єкта звернення у розгляді справи залежить тільки від його волі, а доказування обґрунтованості вимог скарги обмежується фіксуванням фактів порушень з боку відповідного органу, що викладаються у скарзі.

І, нарешті, наявність принципу змагальності в адміністративному провадженні за скаргою заперечується і тим фактом, що законодавець надає право громадянину чи юридичній особі під час вирішення окремих видів правових спорів (зокрема, податкових спорів) самостійно вирішувати, чи звертатися зі скаргою у вищий у порядку підлеглості орган виконавчої влади, чи безпосередньо до органу, що порушив права та їх законні інтереси. Тобто орган, дії якого оскаржуються, одночасно виступає і стороною адміністративно-правового конфлікту, і суб'єктом, який покликає його вирішити.

Отже, обов'язковою ознакою позову є звернена через суд вимога однієї сторони спірних правовідносин (позивача) до іншої (відповідача). Слід підкреслити, що дана вимога адресується

ся не органу, який здійснює вирішення спору про право, а саме стороні спірних правовідносин.

Ще професор О. І. Єлістратов вказував, що під назвою адміністративної юстиції необхідно розуміти інститут судового оскарження актів управління. Правом адміністративного позову є право громадянина на судовий захист у випадках порушення його публічної правомочності [15, с. 87].

Розглядаючи таку правову категорію, як «скарга», передусім, слід відзначити, що, подібно до позову, у скарзі можна виділити дві складові: процесуальну і матеріально-правову. Виділення у скарзі процесуальної сторони зумовлене тим, що скарга є процесуальним засобом, який виступає підставою порушення адміністративного провадження. Якщо процесуальні частини скарги і позову за своїм змістом фактично співпадають, оскільки являють собою вимогу до компетентного органу про розгляд і вирішення правового спору, то матеріально-правові частини даних категорій мають певні відмінності. Переважно це стосується суб'єктів, яким адресується матеріально-правова вимога обох засобів захисту (позову і скарги). Матеріально-правова сторона скарги являє собою вимогу суб'єкта звернення до органу, що здійснює вирішення адміністративно-правового спору про відновлення порушеного суб'єктивного права. При цьому такий орган може виступати як у ролі сторони спору (в разі звернення зі скаргою до органу, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються), так і не мати із суб'єктом звернення будь-яких спірних правовідносин. Останній варіант є найбільш поширеним під час вирішення адміністративно-правових спорів, оскільки у переважній більшості випадків розгляд скарг здійснюється ієрархічно вищими органами виконавчої влади відносно тих органів, рішення, дії чи бездіяльність яких є предметом спору. У позові ж, як ми відзначили, матеріально-правова вимога завжди адресується іншій стороні спірних правовідносин.

Узагальнюючи дослідження позову як форми звернення особи до адміністративного суду, можемо констатувати, що для позовної форми характерні наступні риси:

- 1) порядок розгляду і вирішення адміністративних справ точно встановлено законом;
- 2) у справі беруть участь особи, які мають право особисто або через своїх представників брати участь у судовому засіданні;
- 3) особам, які беруть участь у справі, надаються певні права, певні гарантії, які називаються процесуальними правами (право брати участь у розгляді справи, давати пояснення у справі, подавати докази, заявляти різного роду клопотання і т. п.);

4) рішення у справі має бути засноване на законі й фактах, встановлених судом у судовому засіданні визначеним у законі способом;

5) відповідачеві надаються для захисту проти пред'явленого позову такі ж процесуальні гарантії, якими користується позивач для обґрунтування своїх вимог до відповідача;

б) адміністративний позов – це звернення фізичної або юридичної особи, втілене у документальній формі й подане в установленому процесуальним законом порядку до адміністративного суду;

7) подання адміністративного позову зацікавленою особою та прийняття її адміністративним судом до свого провадження викликає певні процесуальні наслідки: а) відкриття провадження в адміністративній справі; б) проведення підготовки справи до судового розгляду; в) судовий розгляд фактичних обставин, викладених у адміністративному позові;

8) адміністративний позов допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду як фізичних чи юридичних осіб, так і суб'єктів владних повноважень [16, с. 288].

Значення позовної форми захисту права полягає в тому, що вона:

1) забезпечує зацікавленим у результаті спору сторонам певні правові гарантії правильності вирішення спору, рівність процесуальних прав і обов'язків;

2) зобов'язує органи, правомочні в силу закону розглядати і вирішувати суперечки, чітко дотримуватися норм матеріального та процесуального права, встановлювати істотні для справи фактичні обставини і виносити у відкритому судовому засіданні законні та обґрунтовані рішення з дотриманням встановленого законом чи іншим нормативним актом процесуальних гарантій для осіб, які беруть участь у справі.

Для позовної форми захисту права характерно:

1) наявність правової вимоги, що впливає з порушеного або оскарженого права і підлягає в силу закону розгляду у певному порядку, встановленому законом (наявність позову);

2) наявність спору про право;

3) наявність двох сторін з протилежними юридичними інтересами, яким надано широкі можливості щодо захисту своїх прав і законних інтересів.

Таким чином, враховуючи вищевикладені позиції, можемо запропонувати власну дефініцію **адміністративного позову** – це оформлена відповідно до процесуальних норм права

вимога особи до адміністративного суду щодо дій, бездіяльності та рішень публічної адміністрації з метою поновлення, визначення або захисту її суб'єктивних прав.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747 – 4 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918. 2. Гражданский процесс : учебник / под ред. В. В. Комарова. – Х. : Одиссей, 2001. – 704 с. 3. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права: Основные вопросы учения об иске / А. А. Добровольский. – М. : Изд-во МГУ, 1965. – 190 с. 4. Советское гражданское процессуально право : учеб. пособ. / под ред. М. А. Гурвича. – М. : Высш. школа, 1964. – 536 с. 5. Попова Ю. А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения / Ю. А. Попова // Система гражданской юрисдикции в конце XIX века: современное состояние и перспективы развития. – Екатеринбург, 2000. – С. 440–447. 6. Чечот Д. М. Иск и исковые формы защиты права / Д. М. Чечот // Правоведение. – 1969. – № 4. – С. 71–79. 7. Гражданский процесс : учебник. – Изд. 3-е, перераб. и дополн. / под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. – М. : ПБОЮЛ Гриженко Е. М., 2000. – 544 с. 8. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Осадчий Анатолій Юрійович. – О., 2004. – 161 с. 9. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько ; НАН України, Ін-т держави і права. – К. : Ін-т держави і права, 2003. – 208 с. 10. Бородін І. Л. Про сутність адміністративної юстиції / І. Л. Бородін // Право України. – 2000. – № 2. – С. 15–17. 11. Зайцев И. М. Сущность хозяйственных споров / И. М. Зайцев. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1974. – 159 с. 12. Васильев С. В. Хозяйственное судопроизводство Украины : учеб. пособие / С. В. Васильев. – Х. : Эспада, 2002. – 368 с. 13. Каргузова І. До проблеми позову в адміністративному процесі / І. Каргузова, А. Осадчий // Право України. – 2003. – № 7. – С. 83. 14. Добровольский А. А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А. А. Добровольский, С. А. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – С. 24. 15. Елистратов А. И. Учебник русского административного права : пособие к лекциям. – Вып. 1–2 / А. И. Елистратов. – М. : Т-во А. А. Левенсон, 1911. – 96 с. 16. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 599 с.

Надійшла до редколегії 23.06.2010

УДК 342.565.4(477)

С. В. Потапенко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДИСПОЗИТИВНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ

Досліджено принцип диспозитивності, його поняття, зміст, значення і роль у системі принципів адміністративного процесуального права України. Визначено особливості реалізації принципу диспозитивності в адміністративному суді першої інстанції. Особливу увагу приділено дослідженню змісту принципу диспозитивності, який визначається широким обсягом процесуальних прав, наданих сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі.
