

УДК 342.565.4

**Н. В. Шевцова**

### **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ ДИСПОЗИТИВНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

*На основі аналізу норм Кодексу адміністративного судочинства України визначає роль і значення принципу диспозитивності при розгляді адміністративних спорів. Процесуально-правовий статус учасників адміністративних спорів розглянуто через призму принципу диспозитивності.*

Міркуючи про змагальність у адміністративному процесі, треба констатувати, що доказування в адміністративному судочинстві має свою специфіку. Йдеться насамперед про те, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доведення правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Іншими словами, під час вирішення публічно-правових спорів виходять із презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, про що йдеться у ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАСУ).

Презумпція вини суб'єкта владних повноважень позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву. Проте, суб'єкт владних повноважень навіть при існуванні презумпції його вини не буде змушений реагувати на воचेвидь необґрунтовані та безпідставні адміністративні позови. Невиконання суб'єктом владних повноважень обов'язку довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності не може звільняти адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе і правосудне судові рішення.

Крім того, оскільки більшість доказів з адміністративної справи, як правило, утворюється і зберігається у суб'єкта владних повноважень, КАСУ зобов'язує його подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Так, у разі невиконання цього обов'язку суд відповідно до ч. 4 ст. 71 КАСУ витребує названі документи та матеріали.

Можна стверджувати, що позначена норма є своєрідним додатком до презумпції вини суб'єкта владних повноважень, про яку згадувалося вище і покликана зрівноважити потенційно нерівні можливості громадянина і суб'єкта влади у доказуванні. Вищезгадані положення базуються на основоположному принципі діяльності органів влади, закріпленому в ст. 3 Конституції

України, а саме: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а держава відповідає перед людиною за свою діяльність [2].

Як зазначає Н. Г. Саліщева, в адміністративному судочинстві суддя не може бути арбітром за аналогією розгляду цивільної справи, його завдання у тому, щоб, дотримуючись принципу змагальності та відкритості процесу, врахувати реальну нерівність у правових позиціях сторін у сфері публічної влади [3, с. 80]. Отже, розгляд справи при дотриманні змагальності сторін не перетворює суд на стороннього глядача. Змагальність не виключає активності суду щодо збирання доказів необхідних для встановлення істини у справі [4].

Щодо принципу диспозитивності, то, не дивлячись на той факт, що він традиційно вважається загальним принципом судочинства, в адміністративному процесі, виходячи із його завдань та сфери регулювання суспільних відносин, змістовне наповнення цієї засади дуже специфічне.

Річ у тому, що у класичному розумінні сутності принципу диспозитивності, відповідно до якого учасники процесу самостійно, на власний розсуд можуть розпоряджатися вимогами (визнавати, відмовлятися, змінювати, укладати мирову угоду), на суд покладено обов'язки вирішувати лише ті питання, за розв'язанням яких позивач звернувся до суду. Інакше кажучи, суд зв'язаний предметом та підставою позову, він позбавлений можливості ініціювати судове провадження, оскільки він би перетворився з органу правосуддя у контролюючий орган. Зокрема, про таке говорять вчені, які досліджували цей принцип стосовно цивільного процесу. Наприклад, М. А. Гурвич розглядає принцип диспозитивності цивільного процесуального права як керівну настанову, що сприяє руху процесу, його виникненню і розвитку (від стадії до стадії), визначає предмет процесу залежно від вимоги зацікавленої особи, а також від ініціативи суду, прокурора і інших осіб в процесі з метою захисту прав і інтересів як сторін, так і держави та суспільства в цілому [4]. А. Г. Плешанов принцип диспозитивності визначає як засадничу ідею, що виражає свободу суб'єктивно зацікавленої особи визначати форми і способи захисту порушеного права або інтересу, що охороняється законом, предмет судового розгляду, а також долю предмету суперечки і долю процесу в різних процесуальних правозастосовчих циклах цивільного процесу [6, с. 94]. Д. М. Чечот стверджує, що принцип диспозитивності полягає в праві сторін розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами при активній участі в захисті інтересів сторін з боку держави в особі суду, прокуратури і інших

державних органів. Ця засада, за словами вченого, знаходить своє безпосереднє вираження у низці таких прав: (а) право порушення справи; (б) право на відмову від позову; (в) право визнання позову; (г) право укладення мирової угоди; (д) право визначення об'єму судового захисту тощо [7, с. 110]. В. Ф. Тараненко вважає, що відповідно до принципу диспозитивності учасникам спірних правовідносин забезпечується широка можливість в межах закону розпоряджатися як предметом суперечки (суб'єктивним матеріальним правом), так і правами, направленими на виникнення, розвиток і припинення діяльності із захисту вказаних цивільних прав [8, с. 4]. Як бачимо, з'ясовуючи сутність позначеного принципу, правники акцентують увагу як на статичній його характеристиці, вказуючи на відповідні правомочності, наявність яких обумовлюється застосуванням цієї засади, так і на динамічній – розвитку процесу, впливу певних дій суб'єктів на рух судочинства.

Спираючись на здобутки вчених з цивільного процесу, правники-адміністративісти дещо по-іншому визначають сутність принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві. Так, В. С. Стефанюк твердить, що диспозитивність полягає в наданій заінтересованим особам, які беруть участь в адміністративній справі, можливості вільно здійснювати свої права (матеріальні і процесуальні), розпоряджатися ними, виконуючи процесуальні дії, спрямовані на порушення, розвиток і припинення справи в адміністративному суді, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів. При цьому, далі міркує вчений, цей принцип характеризується такими положеннями: (1) хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися; (2) особа, якій належить право, може від нього відмовитись; (3) нікого не можна примушувати пред'явити заяву проти своєї волі; (4) адміністративний суд не повинен виходити за межі вимог сторін, за винятками, встановленими законом; (5) правом розпоряджатися об'єктом процесу [9, с. 216–217]. Схоже висловлюються й інші вчені [10, с. 78]. Однак, як ми бачимо, в такому випадку не наводяться ті особливості, які має цей принцип стосовно адміністративного судочинства.

Більш виваженою, з нашого погляду, є позиція І. А. Бородіна, який стверджує, що позначена засада означає свободу сторін у володінні своїми матеріальними і процесуальними цивільними правами. Але далі вчений обґрунтовано вказує, що даний принцип, що є принципом диспозитивного начала, характерного для цивільних матеріальних правовідносин, не може бути повністю застосованим в адміністративному судочинстві. В силу специфіки предмета публічно-правової супереч-

чки і завдань суду в адміністративному судочинстві сторони мають обмежену свободу щодо розпорядження своїми матеріальними і процесуальними правами. Ініціатива сторін проявляється в процесі у трьох випадках. По-перше, від волевиявлення особи, чії суб'єктивні публічні права і свободи порушені, залежить реалізація права на звернення до суду за захистом. По-друге, від волі заявника залежить визначення предмета і підстави скарги, тобто громадянин самостійно визначає спірні матеріально-правові відносини, що підлягають захисту, і фактичні обставини, з якими він пов'язує наявність спірного суб'єктивного публічного права. По-третє, сторони наділені правом оскарження і вимагають перегляду судового акта, що вирішує публічно-правову суперечку. При цьому вчений резонно зазначає, що в адміністративному судочинстві інститут визнання чи невизнання державним органом, посадовою особою правового акту втрачає своє значення, тому що незалежно від волі державного органу суд в будь-якому випадку зобов'язаний провести перевірку правового акту чи дії (бездіяльності) на предмет їх відповідності закону. Таким чином, розвиток адміністративного судочинства ставиться в залежність від активності суду, який зобов'язаний керувати процесом перевірки законності кожної процесуальної дії сторін [1, с. 219–225].

Близькою до зазначеної є точка зору Т. О. Коломoeць, Ю. В. Пиріжкової, П. С. Лютікова та І. О. Сквирського, які виокремлюють декілька особливостей диспозитивності у адміністративному судочинстві. Зокрема вони твердять, що на відміну від цивільного судочинства, правила адміністративного судочинства допускають випадок, коли суд може, навіть зобов'язаний, вийти за межі вимог адміністративного позову. Це потрібно, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів. Вчені посилаються на положення ч. 2 ст. 11 КАСУ, відповідно до яких суд може вийти за межі позовних вимог лише в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Ще однією відзнакою диспозитивності в адміністративному судочинстві є, на їх думку те, що на відміну від цивільного, в ньому існує процесуальний інститут заміни неналежного позивача. Він полягає у тому, що, коли із адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, суд може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача належним позивачем. Це передбачено ч. 1 ст. 52 КАСУ. При цьому наявність такого інституту в адміністративному судочинстві знову ж таки обумовлюється публічно-правовим характером спорів [12, с. 96]. Ми цілком підтримуємо наведені міркування.

Дійсно, відмінність у змісті принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві є те, що суд може, а в деяких випадках зобов'язаний, вийти за межі вимог адміністративного позову. Така можливість передбачена ч. 2 ст. 11 КАСУ у разі, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів. Зважаючи на це, можна стверджувати, що адміністративний суд не зв'язаний підставою адміністративного позову. Якщо під час розгляду адміністративної справи судом будуть встановлені обставини, які доводять порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача, за захистом яких він звернувся до суду, суд, дотримуючись принципу диспозитивності, зобов'язаний надати такий захист незалежно від правильності обґрунтування позивачем своїх позовних вимог.

Для підтвердження наведеної тези можна навести такий приклад. Фізична особа звернулася до суду з позовом про визнання незаконним рішення органу місцевого самоврядування, яким порушено її суб'єктивне право. Якщо виходити із традиційного розуміння принципу диспозитивності, суд має перевірити це рішення лише у межах позовних вимог. Проте при розгляді публічно-правових спорів адміністративним судом останній зобов'язаний здійснити системний аналіз оскаржуваного рішення. На підставі такого розгляду він може дійти висновку, що порушення прав позивача зумовлено не лише тим положенням рішення, на незаконності якого наполягає позивач, а й низкою інших частин рішення суб'єкта владних повноважень. У цьому випадку, застосувавши саме принцип диспозитивності, для повноти захисту права, яке відстоює позивач, суд зобов'язаний вийти за межі позовних вимог.

Окрім того, у науковій літературі справедливо зазначається, що диспозитивність в адміністративному судочинстві дещо обмежена і підконтрольна судові. Йдеться про те, що високий ступінь втручання суду обумовлений публічним характером спорів, підсудних адміністративним судам, який полягає, зокрема, у тому, що результати їхнього вирішення можуть мати значення не лише для сторін, а для широкого кола осіб. Окрім того, однією зі сторін в адміністративному процесі зазвичай виступає людина, не обізнана у тонкощах юриспруденції. Вона не завжди може розуміти правове значення своїх дій та наскільки вони відповідають її інтересам, тому реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві перебуває під контролем суду. Зважаючи на це, метою такого контролю є захист прав, свобод, інтересів сторін та будь-яких інших осіб при розпорядженні сторонами своїми правами щодо заявлених вимог. За таких обставин суд реалізовує свою контрольну функ-

цію через: 1) процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем адміністративного позову; 2) прийняття судом відмови стягувача від примусового виконання; 3) визнання судом умов примирення сторін або мирової угоди, укладеної в процесі виконання [13, с. 222].

Насправді з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України законодавець відкрив шлях становлення нового процесуального судочинства у сфері судового контролю за публічним управлінням, втілюючи в життя пріоритет конституційних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина. У цьому контексті ми цілком підтримуємо твердження О. М. Пасенюка, який зазначав, що саме створення адміністративних судів усіх рівнів робить це право можливим і абсолютно реальним. На його думку, правовий захист, що забезпечують адміністративні суди, спрямований не на покарання проти правної поведінки, а, якщо таке мале місце, – на поновлення законного стану. Пріоритети адміністративної юстиції лежать у сфері захисту прав громадянина, а не держави [14, с. 10].

Поміж тим треба відзначити, що така змістовна наповненість принципу диспозитивності наявна не у всіх моделях адміністративної юстиції. На відміну від української моделі адміністративного судочинства, у деяких країнах адміністративні суди зв'язані підставою вимог (фактичним і правовим обґрунтуванням). Так, у разі помилковості аргументації у позивача щодо протиправності дій суб'єкта владних повноважень, йому буде відмовлено у задоволенні позовних вимог, незважаючи на те, що дії відповідача насправді можуть бути визнані протиправними, але з інших підстав. У Франції з цього правила є винятки у справах, які стосуються «мотивів публічного порядку». Насамперед мова йде про оскарження правових актів: якщо адміністративний суд встановить, що оскаржений правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо у позивача на думці не було заперечувати компетентність органу влади [15, с. 439–440].

Таким чином, аналіз наведених та інших поглядів науковців дозволяє виокремити такі особливості прояву диспозитивності в адміністративному судочинстві. По-перше, у разі, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів суд може і зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. По-друге, диспозитивність в адміністративному судочинстві певним чином обмежена і підконтрольна судові, що обумовлюється публічним характером спорів. По-третє, диспозитивність визначає існування процесуального інституту заміни неналежного позивача,

що полягає у можливості суду за згодою позивача допустити заміну первинного позивача належним позивачем.

**Список літератури:** 1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Салищева Н. Г. К проблеме формирования административного судопроизводства в России / Н. Г. Салищева // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 3 (40). – С. 79–82. 4. Маляренко В. Т. Кримінальний процес в Україні: стан та перспективи розвитку / В. Т. Маляренко : навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів : Вибрані наукові праці. – К. : Ін Юре, 2004. – С. 107. 5. Гурвич М. А. Принципы советского гражданского процессуального права / М. А. Гурвич // Труды ВЮЗИ. – Т. 3: Вопросы гражданского процессуального, гражданского и трудового права. – М., 1965. – С. 30–31. 6. Плешанов А. Г. Диспозитивное начало в сфере гражданской юрисдикции: проблемы теории и практики / А. Г. Плешанов ; под общ. ред. В. В. Яркова. – М. : Норма, 2002. – 352 с. 7. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса / Д. М. Чечот // Избранные труды по гражданскому процессу. – СПб. : Изд. Дом гос. ун-та, 2005. – 616 с. 8. Тараненко В. Ф. Принципы диспозитивности и состязательности в советском гражданском процессе : учеб. пособие / В. Ф. Тараненко. – М. : Изд-во ВЮЗИ, 1990. – 54 с. 9. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : монографія / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 463 с. 10. Адміністративна юстиція в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент, 2009. – 198 с. 11. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / І. Л. Бородін. – Х., 2004. – 405 с. 12. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 256 с. 13. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. – К. : Старий світ, 2006. – 526 с. 14. Пасенюк О. Становлення адміністративної юстиції в Україні / О. Пасенюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 8–11. 15. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

*Надійшла до редколегії 13.12.2010*

*На основани анализа норм Кодекса административного судопроизводства Украины определены роль и значение принципа диспозитивности при рассмотрении административных споров. Процессуально-правовой статус участников административных споров рассмотрен сквозь призму принципа диспозитивности.*

*The role and meaning of the optional principle during the administrative disputes' investigation are defined on the basis of the norms of the Code of Administrative Legal Procedure of Ukraine analysis. Judicial and legal status of the administrative disputes' participants in the light of the optional principle is examined.*