

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ ЯК ФОРМА ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

*Розглянуто питання, пов'язані зі змістом та природою адміністративного позову в сучасних умовах розвитку держави і суспільства. На основі чинного законодавства обґрунтовано положення, що адміністративний позов є дієвим способом захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.*

*The questions connected to the contents and a nature of administrative suit in current society and state development conditions are considered. On basis of analysis of current legislative position is grounded that administrative suit concerning with references of citizens is the most effective way of the guarantee people's rights, interests and freedoms.*

**Ключові слова:** адміністративний позов; публічно-правові відносини; судочинство.

Сучасний етап розвитку українського суспільства передбачає вирішення економічних і соціальних проблем, захисту прав і інтересів громадян, подальшу демократизацію суспільства. Відповідно до ст. 104 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС) до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, встановлених законом [3]. Це означає, що названа стаття конкретизує положення ст. 55 Конституції України, де зазначається, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1, с. 17]. Також стаття 129 названого закону визначає засади здійснення правосуддя в Україні, головними з яких є: законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, змагання сторін, гласність судового процесу, обов'язковість рішень суду та інше. Тому суд повинен стати дійсним гарантом прав і охоронюваних свобод та інтересів громадян, інших суб'єктів права.

Захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин являє собою широку, багатопланову та комплексну проблему, яку можна розробляти за різними напрямками: загальна характеристика прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, які підлягають захисту; форми реалізації; способи захисту; процесуальні форми захисту; роль і місце в механізмі правового регулювання.

Проблемами адміністративно-процесуальних форм і відносин займалися такі відомі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Андрейцев, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов та ін. Наведені автори приділяли увагу, як правило, загальним характеристикам адміністративного судочинства. Стосовно комплексних розробок з теоретичних і практичних проблем процесуальної регламентації порядку звернення до адміністративного суду та відкриття провадження по справі слід сказати, що в сучасній адміністративній науці такі дослідження відсутні.

Метою цієї статті є спроба проаналізувати роль адміністративного позову в системі юридичного процесу. Її новизна міститься у привертанні уваги науковців та практиків до проблем процесуальної структури адміністративного позову.

Актуальним є дослідження означеної проблеми на стикові матеріального та процесуального права. Зокрема, поняття “право на адміністративний позов” за своєю структурою є неоднозначним і складається з таких сутностей: матеріально-правової та процесуально-правової [7, с. 246].

Відповідно до п. 6 ст. 3 КАС України адміністративний позов – це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Отже, адміністративним процесуальним засобом, яким забезпечується реалізація права на звернення до суду, з метою здійснення правосуддя у справах, що виникають у спорах з публічно-правових відносин, є адміністративний позов. При цьому у ч. 1 ст. 105 КАС України визначено, що адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Треба зазначити, що сучасне тлумачення позову подібне стародавньому. Так, римські юристи з приватного права розглядали будь-яке юридичне питання, перш за все, з позиції наявності позовного захисту, а потім тільки права [8, с. 89].

У ст. 104 КАС України існує тільки поняття “право звернутися з адміністративним позовом”. При визначенні позову як звернення до суду, його авторами проігноровано те, що такий спір виник між суб'єктами матеріальних правовідносин ще до звернення. А в суді порушується не спір, а адміністративна справа (відкривається провадження по справі – ст. 107 КАС України). Автори, які визначають позов як вимогу позивача до відповідача про захист права, звернену через суд, відводять суду не властиву йому роль

посередника та не враховують, що позивач і відповідач як суб'єкти процесу з'являються після прийняття судом позову до розгляду [7, с. 93].

При визначенні позову як процесуального засобу захисту права спрощується наявний зв'язок позову з його пред'явленням, розглядом і вирішенням судом. Органом захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин є суд, тому і процесуальним засобом захисту прав та інтересів буде процесуальний акт суду – його рішення. Позов є тільки засобом порушення судової діяльності на захист права, здійснення правосуддя в адміністративних справах, тобто процесуальним засобом реалізації права на судовий захист.

Таким чином, процесуальна форма знаходить своє відображення через адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у разі звернення особи до суду і передбачають межі дозволеної поведінки суб'єктів цих відносин, установлених законом. Процесуально-правова форма знаходить своє відображення в праві на пред'явлення адміністративного позову до суду. Матеріально-правову сторону становить право на звернення адміністративного позову і задоволення правових вимог.

Позов втілює в собі право зацікавленої особи на відкриття провадження адміністративної справи в суді та судовою діяльністю на захист порушеного, невизнаного чи оскаржуваного права або інтересу, що охороняється законом. Позов в адміністративному судочинстві – це вимога зацікавленої особи до суду про здійснення правосуддя в адміністративних справах на захист, прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. В такій вимозі до суду вміщується і вимога до відповідача.

Визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права призводить до посилення змагальних начал в адміністративному судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу. Воно передбачає можливість надання сторонам багатоманітних позовних засобів захисту права в межах чинного законодавства. Унаслідок такого визнання позивач отримує можливість відмовитись від вимоги, викладеної в позові, змінити її, а якщо постає питання про відшкодування шкоди – змінювати і ціну позову. Орган управління чи посадова особа (відповідач) може визнавати заявлену вимогу, висувати матеріально-правові та процесуальні заперечення проти позову [2, с. 26].

Тому в теорії адміністративного процесу позов розглядається вченими по-різному: тільки як інститут процесуального права; юридична категорія, яка властива самостійно матеріальному праву, або як єдине поняття матеріального та процесуального права. Остання позиція вбачається більш правильною. Матеріально-правовою стороною позову є вимога позивача до відповідача, а процесуально-правова – у вимозі до суду про захист права [5, с. 134].

Адміністративне судочинство застосовує вчення про структуру позову, елементами якого є: 1) підстава позову; 2) предмет позову; 3) зміст позову. Названі елементи повинні відображати матеріально-правову і процесуальну складові адміністративного позову.

Так, під підставою (підставами) адміністративного позову розуміють обставини справи (юридичні факти) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звернутися до суду відповідної інстанції з вимогами до іншої особи.

Підстави позову не можна ототожнювати з нормами права, на які посилається позивач, а також з документами, які є письмовим доказом юридичних фактів, які складають підстави позову, чи заперечення проти нього. В юридичній літературі розрізняють дві групи фактів. До першої відносять активні, тобто такі, які підтверджують, що спірне право належить позивачеві, а на відповідача покладені певні обов'язки; до другої відносять пасивні, в яких зосереджено виконання дій відповідачем, спрямованих на заперечення права позивача або утвердження за собою права, яке йому не належить [4].

Що стосується предмету позову, то він повинен мати правовий характер і виходити з певних матеріально-правових відносин. Під предметом позову розуміють матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду відповідної інстанції з позовом до відповідача. Ст. 106 КАС України передбачає вимоги, які ставляться до позову: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; 6) про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги; 7) про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 8) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

У практиці адміністративного судочинства такими вимогами є: скасування або зміна індивідуального адміністративного акта і поновлення порушеного права громадян чи організацій; вимоги стосовно прийняття індивідуального адміністративного акта з метою реалізації права громадянина або організації у конкретних правових відносинах; вимоги щодо визнання певного юридичного факту підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правового статусу громадянина.

Третім елементом адміністративного позову виступає його зміст, тобто зазначена позивачем форма судового захисту. Саме за своїм змістом позови класифікують на види. Судове провадження в адміністративній справі ініціюється через звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та

інтересів у порядку позовного провадження, про що свідчать ст. 7, 11 КАС України. У названих статтях визначені принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах. Саме принцип диспозитивності надає зацікавленим особам, які беруть участь в адміністративній справі, можливість вільно здійснювати свої матеріальні і процесуальні права, 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 та інтересів, що охороняються законом. Отже, суб'єкти самостійно регулюють свої відносини, діють на власний розсуд з приводу вступу у правовідносини, визнання їхнього змісту, здійснення своїх прав або утримання від них. На такий саме спосіб вказує ч. 2 ст. 11 КАС України: суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою і не може виходити за межі позовних вимог. Але суд може вийти за межі позовних заяв, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін, про захист яких вони просять. Наприклад, якщо позивач звертається до адміністративного суду з вимогою визнати незаконним положення нормативно-правового акту відомства, суд вправі встановити, що порушення суб'єктивного права позивача зумовлено не тільки цим положенням, але й цілою низкою інших актів. Водночас, суд не має права визнавати це положення та інші акти незаконними, якщо вони не порушують суб'єктивних прав позивача. Тобто, для повного захисту прав позивача суд повинен вийти за межі позовних вимог.

Наявність принципу диспозитивності в адміністративному процесі зумовлена специфікою публічно-правових спорів, результати вирішення яких можуть вплинути не лише на сторони, але й на широке коло осіб. Як вірно вказують Р. Куйбіда та В. Шишкін, реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві завжди перебуває під контролем суду. Зокрема, процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем адміністративного позову; прийняття судом відмови стягувача від примусового виконання; визнання судом умов примирення сторін або мирової угоди, укладеної в процесі виконання [6, с. 222]. Це підтверджується ч. 4 ст. 51 та ч. 4 ст. 112 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначаються права та обов'язки сторін, які беруть участь у справі. Суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують права, свободи чи інтересів інших осіб. Замість того, ч. 4 ст. 112 КАС України доводить це, але на стадії підготовчого провадження.

Підсумовуючи, зазначимо, що для належного захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин необхідно закріпити такі правові механізми, які могли б забезпечити повну реалізацію прав фізичних і юридичних осіб за адміністративним позовом до суду, а суд, у свою чергу, повинен стати надійним гарантом у вирішенні цих спорів.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що адміністративний позов у сучасному адміністративному судочинстві слід розглядати як матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, звернену через суд стосовно захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин у визначеній законом процесуальній формі.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (зі змінами).
2. *Зайцев И. М.* Административный иск / И. М. Зайцев // Российская юстиция. – 1996. – № 4. – 235 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс, Закон від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446 (зі змінами).
4. *Кожухарь А. Н.* Право на судебную защиту в исковом производстве / А. Н. Кожухарь. – Кишинев, 1989. – 675 с.
5. Основи адміністративного судочинства в Україні / за заг. ред. Н. С. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : Конус-Ю, 2006. – 456 с.
6. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 442 с.
7. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х. : ТОВ “Одисей”, 2005. – 787 с.
8. *Сульженко Ю.* Форми і способи захисту суб'єктивних цивільних прав та законних інтересів / Ю. Сульженко // Право України. – 2005. – Вип. 12.

*Надійшла до редколегії 19.03.2009 р.*