

УДК 347.454

О.Ф. СИТНИКОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕННЯ ПОЗИВАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Ключові слова: правове положення, позивач, судочинство, адміністративний процес

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) в цілому відображає новітні демократичні досягнення науки адміністративного процесуального права, а саме: законність та верховенство права, рівність всіх учасників адміністративного процесу перед законом та судом, закріплює розвинену систему судів, здійснюючих перегляд судових постанов.

У зв'язку з наявністю у КАС нових положень, які стосуються питань правового статусу позивача в адміністративному судочинстві при розгляді справ, оскарженні судових постанов та ін., виникає необхідність його тлумачення, визначення сутності та особливостей.

В Україні не існує жодної роботи, яка би була присвячена безпосередньо аналізу правового статусу позивача в адміністративному судочинстві. В загальних рисах деякі аспекти цієї проблеми знайшли своє відображення в роботах В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, А.Б. Агапова, Ю.П. Битяка, Д.М. Бахраха, В.В. Копейчикова, Л.Л. Попова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, Ю.Н. Хаманевої та ін., що мають теоретичну і практичну значимість, однак основна їх частина проводилася до прийняття КАС України 2005 р. Внаслідок цього, питання особливостей правового положення позивача в адміністративному процесі досліджувалися недостатньо повно. Мета даної статті – дослідження й аналіз особливостей правового положення позивача в адміністративному судочинстві. Наукова новизна полягає в тому, що на основі розроблених зазначеними вище вченими-процесуалістами теоретичних положень, що стосуються участі

позивача в адміністративному процесі, і чинного законодавства України, розкрити механізм забезпечення його процесуальних прав та законних інтересів в умовах розбудови правової держави.

Основними учасниками адміністративної справи в позовному провадженні є сторони. Особа, яка порушує процес і звертається до суду з проханням про захист своїх прав, свобод та інтересів, а також суб'єкт владних повноважень, є позивачем. Тож, позивач в адміністративному процесі (ст.50 КАС України), це особа, яка вважає, що її право, свободи чи правовий інтерес у сфері публічно-правових відносин порушено, і звертається до адміністративного суду за захистом цього права, свобод чи правового інтересу [1]. Для того, щоб процес у конкретній справі розпочався, необхідно наявність двох сторін з протилежними інтересами. Тому, якщо позивач не може назвати конкретного порушника свого права, процес не може виникнути. А якщо в ході процесу одна із сторін вибуває (за неможливості правонаступництва) процес повинен бути припинений провадженням. До завдання адміністративного суду, так само як і цивільного, входить перевірка обставин справи, пов'язаних з порушенням чи відсутністю адміністративних правовідносин [2, с.229].

Відповідно до норм чинного законодавства можна виділити три категорії позивачів, ними в адміністративній справі можуть бути: 1) громадяни України, іноземці та особи без громадянства (фізичні особи); 2) підприємства, установи, організації (юридичні особи), що не є суб'єктом владних повноважень; 3) органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (суб'єкти владних повноважень).

Позивачем у спорах публічно-правового характеру може виступати як фізична так і юридична особа. Трапляються випадки, коли позивачем в одній справі можуть виступати

дві й більше особи в результаті спільного пред'явлення позову. Обов'язкова співучасть передбачена й у випадках, коли права позивача у справі не можна визначити без встановлення прав інших суб'єктів спірних відносин, які можуть пред'явити позов на захист їх порушених прав та інтересів.

На нашу думку, громадяни України можуть виступати позивачами у всіх випадках, коли порушені їх права та інтереси. На відміну від них, іноземці та особи без громадянства не можуть брати участі як позивачі тільки у публічно-правових спорах, пов'язаних з виборчим правом і державною службою.

Згідно зі ст.52 КАС України, суд першої інстанції при виявленні, що за адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, вирішує за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не призведе до зміни підсудності адміністративної справи.

Стаття 3 п.8 КАС України зазначає, що позивачем в адміністративному процесі виступає особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Особливо слід сказати, що суб'єктом владних повноважень виступає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова або службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (ст.3 п.7 КАС України).

Особливу групу суб'єктів права на звернення до суду за позовом становлять державні службовці, яким надане право звернутися до адміністративного суду для вирішення спорів, пов'язаних з державною службою. Законодавче регулювання суб'єктного складу судового процесу свідчить, що зазначений перелік органів та осіб, які можуть бути позивачами у адміністративному суді пройшов

довгий шлях розвитку. Так, правовий статус позивача регулюється статтями 49, 50, 51 КАС України.

Правове положення позивача в адміністративному судочинстві характеризується наступними ознаками й особливостями:

1. Позивач веде процес від свого власного імені, на його ім'я виноситься та повною мірою поширюється сила судового рішення. На підставі принципу диспозитивності адміністративного процесуального права, звернення до суду за захистом своїх порушених чи оспорюваних прав – прерогатива виключно заінтересованої особи (позивача) або особи, яка уповноважена пред'являти позови в інтересах інших осіб або держави (прокурором). І судові рішення, як акт правосуддя, виноситься стосовно прав та обов'язків конкретного позивача індивідуалізованого спірного правовідношення. Позивач веде процес від свого власного імені, відстоюючи порушені права, свободи чи інтереси. Участь у процесі позивача забезпечується завдяки представництву його інтересів процесуальним представником. Повноваження представника, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, на здійснення представництва в суді повинні бути підтверджені довіреністю чи усною заявою довірителя із занесенням її до журналу судового засідання (ст.58 КАС України). Необхідно, щоб у документі, який підтверджує повноваження представника, було чітко зазначено, якими саме правами наділяє представника позивач. У разі нереалізації представником не закріпленої у довіреності чи іншому документі, який підтверджує повноваження представника, процесуальної дії, остання не може вважатись вчиненою позивачем.

2. На позивача поширюються судові витрати. Пред'являючи позов до суду він повинен сплатити передбачену законодавством суму державного мита та витрати на інформаційно-технічне забезпечення судового процесу.

3. У випадку вибуття або заміни позивача у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу його заміну правонаступником. Усі дії, вчинені в процесі до вступу правонаступ-

ника, є обов'язковими для нього в такій самій мірі, у якій вони були б обов'язковими для особи, яку він замінив.

4. Юридична заінтересованість позивача. У ст.117 КАС України зазначається, що адміністративний суд порушує справи за позовними заявами позивачів, які звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових спорів. Але, в чому полягає цей інтерес, законодавство прямої відповіді не дає. Характерною рисою заінтересованості позивача є те, що існування видів юридичної заінтересованості (матеріально-правової та процесуально-правової) для позивача полягає у нерозривній єдності.

Зокрема, юридична заінтересованість в адміністративному процесі позивача полягає в отриманні того блага, яке принесе йому рішення адміністративного суду про задоволення позову (матеріально-правовий інтерес) й у винесенні відповідного рішення про задоволення позову (процесуально-правовий інтерес).

Тож, діюче законодавство розрізняє: 1) заінтересованих осіб, що звертаються до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав та охоронюваних законом інтересів; 2) державні та інші органи, які звертаються до адміністративного суду у випадках, передбачених адміністративним законодавством України.

Провівши таке розмежування, КАС України в подальшому не вважає державні та інші органи самостійними учасниками адміністративного процесу і форм їх участі не визначає, розглядаючи їх як позивачів [3, с.68].

Права та обов'язки позивача передбачені ст.49 КАС України. Зазначеними у вказаній нормі правами та обов'язками позивач може користуватись на всіх стадіях адміністративного процесу. Однак, деякі з них закріплені в інших нормах КАС України. Так, ст.51 пункти 1, 2 КАС України передбачає можливість позивачеві змінити підставу або предмет позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з відповідачем або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до завершення судового розгляду.

За допомогою реалізації права на подання позовної заяви особа стає стороною в адміністративному судочинстві. Виходячи з цього право на звернення за судовим захистом і право особи на позов не слід розглядати як рівнозначні суб'єктивні права, тому що право на звернення до суду – загальне право, а право на позов – це свого роду конкретизація вказаного права.

Одноставно не вирішено питання щодо мети, яку переслідує особа при пред'явленні позову. З цього приводу Є.Г. Пушкар вказував, що переслідуються цілі звернення за судовим захистом і залучення винних осіб до відповідальності за правопорушення, а також встановлення фактів і обставин, що мають значення для здійснення суб'єктивних прав [4, с.12].

О.О. Добровольській та С.О. Іванова в зв'язку з цим визначають, що в конкретному процесі єдине право на позов реалізується, з одного боку, як право на порушення процесу, а з іншого – як право на позитивний результат процесу, тобто, на одержання судового захисту порушеного чи оскарженого права [5, с.92].

Інтерес позивача в адміністративному процесі, перш за все, пов'язаний з відновленням порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Однак для того, щоб досягти мети участі в самому процесі, позивач може реалізувати надані йому законом права особисто. Цей захист, на нашу думку, може бути здійснений шляхом: 1) волевиявлення особи, яка зазнала порушення своїх прав, свобод та інтересів від суб'єкта владних повноважень, який здійснював владні управлінські функції на підставі законодавства, в тому числі і на виконання делегованих повноважень, щодо участі у справі; 2) покладення на відповідних осіб обов'язок нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність та притягнення їх до участі у справі як відповідачів; 3) надання можливості реалізувати передбачені законодавством України права шляхом винесення ухвали про визнання особи позивачем.

Відповідно до ст.51 КАС України, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменши-

ти суми позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й в суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду. Це означає, що в зазначеній нормі йдеться про комплекс процесуальних прав, які в теорії адміністративного судочинства, на відміну від прав, закріплених ст.49 КАС України, іменуються спеціальними правами, які може здійснювати позивач з самостійними вимогами щодо предмета спору.

Позивач, пред'явивши адміністративний позов до відповідача, має суб'єктивне право відмовитися від позову повністю або частково, що також є принципом диспозитивності адміністративного процесуального права.

Відмова від адміністративного позову є єдиним поняттям адміністративного процесуального права і включає одночасно як відмову від суб'єктивних матеріальних прав, так і прагнення до ліквідації процесу по даному публічно-правовому спору. Відмова від позову не дійсна при відсутності прямого волевиявлення позивача, необхідного для того, щоб воля позивача могла бути розпізнана для інших, а головне – для суду, і щоб відмова могла тягти за собою правові наслідки: припинення провадження по справі. Недійсною є відмова від позову, що відбулася в результаті омани позивача, а також під впливом погроз та насильства [6, с.38].

Також, позивач має право на: повідомлення, в якості кого особа бере участь у судовому процесі; роз'яснення прав і обов'язків; заходи по охороні прав, свобод та законних інтересів; забезпечення права знайомитися з матеріалами справи; забезпечення права подавати докази, брати участь в дослідженні доказів; забезпечення права заявляти клопотання і відводи тощо [7, с.99].

Під змагальними процесуальними правами необхідно розуміти визначені законом можливості позивача, щодо доведення своєї позиції перед судом. До змагальних прав законодавець відносить: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судо-

ві рішення, які ухвалюються у справі та стосуються інтересів відповідної особи, що бере участь у справі; 2) ознайомлюватися з матеріалами справи; 3) заявляти клопотання та відводи; 4) давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; 5) висловлювати свої думки з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідках, спеціалістам, експертам, перекладачам; 6) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів. Слід відмітити, оскільки до суду першим звертається позивач, та саме він має доказувати наявність порушеного чи оспорюваного чи охоронюваного законом інтересу. Тому позивач має насамперед право на звернення до суду, яке супроводжується обов'язком доказування. В ст.49 КАС України трансформовано конституційний принцип, що закріплено ст.129 Конституції України: свобода в наданні суду доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Вважаємо за необхідне зауважити, що чинне законодавство України передбачає для позивача певні можливості збирання доказів щодо позову: 1) позивач може реалізовувати права, надані йому законом, зокрема, подавати всі наявні документи і матеріали, що можуть бути використані як докази; 2) у разі недостатності поданих доказів, звертатися з клопотанням до суду про виконання певних процесуальних дій; 3) звертатися до суду із заявою про забезпечення доказів.

Розглянуті права є правами, при здійсненні яких позивач розпоряджується низкою суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу. Слід визнати справедливим положення законодавства про те, що адміністративний суд не приймає відмови від позову, зменшення розміру позовних вимог, визнання позову відповідачем, якщо ці дії суперечать закону або порушують чийсь права, свободи або інтереси (ст.51 КАС).

Багато авторів вважають, що законодавство не повинно ставити за обов'язок суду перевіряти причини реалізації сторонами суб'єктивних прав, спрямованих на зміну чи припинення процесу, що ставляться в залежність від волевиявлення сторін [8, с.36].

Тож, для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій позивач в адміністративному процесі наділений великим обсягом процесуальних прав та обов'язків, має рівні з іншими сторонами адміністративного процесу процесуальні права та обов'язки, тобто рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи та відноситься законодавцем до групи осіб, що бере участь у справі. Проте, позивач посідає головне місце в розгляді справи. Тому наділяється додатковими, дуже важливими процесуальними правами. Завдяки яким позивач суттєво впливає на процес справи, з огляду на диспозитивні права, перераховані в п.1 ст.51 КАС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судопроизводства Украины. – Х. : Одиссей, 2005. – 168 с.
2. Гражданское процессуальное право : учебник / под ред. М. С. Шакарян. – М. : Про-

спект, 2004. – 584 с.

3. Осокина Г. Л. О праве суда выйти за пределы исковых требований / Г. Л. Осокина // Российская юстиция. – 1998. – № 6.

4. Пушкар Е. Г. Право на обращение в суд за судебной защитой: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.03 / Пушкар Е. Г. ; Киевск. гос. ун-т им. Т. Г. Шевченка. – Киев, 1984. – 199 с.

5. Добровольский А. А. Основные проблемы исковой формы защиты права / А. А. Добровольский, С. А. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 158 с.

6. Изменение предмета и основания иска / П. Ф. Елисейкин // Советская юстиция. – 1969. – № 5. – С. 35–38.

7. Основы административного судочинства та адміністративного права / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.

8. Шевчук П. І. Проблеми судово-правової реформи / П. І. Шевчук, В. В. Кривенко, Г. А. Ярема // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 1. – С. 36–39.

Ситніков О. Ф. Особливості правового положення позивача в адміністративному судочинстві / О. Ф. Ситніков // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 819–823 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12sofvac.pdf>

Проведено аналіз особливостей правового положення позивача в адміністративному судочинстві. Розглянуто нормативно-правову базу діючого законодавства щодо правового статусу позивача в адміністративному процесі. Досліджено теоретичні проблеми, зокрема, щодо особливостей правового положення позивача в адміністративному процесі, їх визначення та класифікація в новому КАС України.

Ситніков О.Ф. Особенности правового положения истца в административном судопроизводстве

Проведен анализ особенностей правового положения истца в административном судопроизводстве. Рассмотрена нормативно-правовая база действующего законодательства относительно правового статуса истца в административном процессе. Исследованы теоретические проблемы, в частности, об особенностях правового положения истца в административном процессе, их определение и классификация в новом КАС Украины.

Sitnikov O.F. Singularities of a Legal Status of the Claimant in Administrative Legal Proceedings

The analyzed of characteristics of the legal status of the plaintiff in the administrative proceedings. The regulatory framework applicable law regarding the legal status of the plaintiff in the administrative process Considered. The theoretical problems, particularly on the specifics of the legal status of the plaintiff in the administrative process, their definition