

ской милиции в полицию. Определены позитивные и негативные стороны процесса реформирования системы правоохранительных органов Украины. Выделены и проанализированы факторы, которые будут способствовать успешному проведению данной реформы.

**Ключевые слова:** полиция, реформа милиции, национальная полиция Украины, муниципальная полиция, финансовая полиция.

**Seliukov V. S. From militia to police: legal problems, factors, vectors of reformation**

*The article describes the main issues related to the process and necessity of development a legal and regulatory framework of Ukraine to turn Ukrainian militia into police. Identified the positive and negative aspects of the reforming process of the system of internal affairs in Ukraine. Reviewed and analyzed the factors which will promote this reform.*

**Keywords:** police, police reform, national police of Ukraine, municipal police, finance police.



УДК 347.454

**О. Ф. Ситніков**

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЗИВАЧА  
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ**

*Статтю присвячено проблемам визначення правового статусу позивача в адміністративному судочинстві України. Відсутність предметних наукових праць з даних проблем обумовлює важливість дослідження реалізації прав і обов'язків позивачем в адміністративному судочинстві з урахуванням нових положень чинного законодавства.*

**Ключові слова:** правовий статус, позивач, адміністративне судочинство, позовна вимога, відмова від позову, адміністративний спір, публічно-правові відносини.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Адміністративні суди є найбільш доступним і ефективним інститутом захисту прав, свобод та інтересів людини. Конституцією України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1, ст. 19], у тому числі й шляхом подання до адміністративного суду позову [2, ст. 104]. Подання скарги-позову до суду призводить до виникнення процесуального правовідно-

© Ситніков О. Ф., 2013

шення: воно є правоохоронним і водночас горизонтальним, в якому суб'єкти протистоять один одному як дві рівні сторони. Позивач у справі має найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дає йому можливість впливати на розвиток адміністративного процесу та використовувати нормативні положення, а саме: суб'єктивні права на вчинення процесуальних дій, що передбачені адміністративним процесуальним законодавством.

Мета даної статті – дослідження й аналіз реалізації правового статусу позивача в адміністративному судочинстві, визначення сутностей та особливостей належної процесуальної регламентації його правового положення.

Питання реалізації правового статусу позивача в адміністративному судочинстві були предметом дослідження вчених-адміністративістів А. Б. Агапова, Д. Н. Бахраха, А. П. Коренева, Л. Л. Попова, Н. Г. Саліщева, В. Д. Сорокіна, Ю. Н. Хаманевої та ін. Однак численні зміни діючого законодавства України спричинили нові питання, особливо у практичній діяльності системи адміністративної юстиції.

Позивач у справі має найбільший обсяг прав, свобода розпорядження якими дає йому можливість впливати на розвиток адміністративного процесу та використовувати нормативні положення. Він має право вибору юрисдикційного органу, який буде захищати його права, свободи та інтереси, тобто може вирішувати питання підвідомчості адміністративної справи. Варто зазначити, що особа, яка подає позовну заяву, повинна бути наділена адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю (ст. 48, п. 1 ч. 1 ст. 107 КАС України). Для здійснення позивачем захисту своїх прав і законних інтересів необхідно, щоб суддя після одержання позовної заяви з'ясував наявність усіх необхідних передумов права на подання адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права, що передбачені ч. 1 ст. 107 КАС України.

На думку вчених, поняття «право на адміністративний позов» за своєю структурою є неоднозначним і складається з таких сутностей: матеріально-правової та процесуально-правової [3, ст. 246]. Інші вчені вважають, що концепція права на позов є комплексною і обіймає такі складові: 1) право на пред'явлення позову до суду у встановленому порядку, що є процесуальним змістом права на позов; 2) право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав та законних інтересів, що є матеріальною ознакою позову. На нашу думку, не можна ототожнювати право на пред'явлення позову до адміністративного суду з правом на звернення до адміністративного позову. Право на позов у процесуальному змісті є самостійною категорією, а право на звернення до адміністративного позову є засобом реалізації зазначеного права. Також позивач має можливість відмовитись від вимоги, викладеної у позові, змінити її, а якщо постає питання про відшкодування збитків, – змінити і ціну позову.

Тож відмова від адміністративного позову також належить до процесуального права позивача, яка в теорії процесу має ряд ознак, що завжди включаються різними авторами в поняття даної процесуальної дії позивача. Як приклад можна навести декілька визначень відмови від позову, в яких містяться ці ознаки: 1) відмова від позову – це здійснюване під контролем суду одностороннє волевиявлення позивача, спрямоване на ліквідацію процесу, є розпорядчим актом процесуального значення й тягне припинення справи провадженням [4, с. 85–88]; 2) відмова від позову є висловленою на суді беззастережною відмовою позивача від судового захисту позовної вимоги, спрямованою на припинення порушеного позивачем процесу [5, с. 124–139]; 3) відмова від позову – розпорядча дія позивача, що має метою припинити початковий процес [6, с. 259]; 4) відмова від позову – це висловлювана в суді беззастережна відмова від судового захисту своїх позовних вимог, одностороння розпорядча дія позивача [7, с. 75]; 5) відмова від позову являє собою акт, що є безумовною підставою для припинення провадження у справі [8, с. 214]. Загальними ознаками у наведених вище визначеннях є: відмова від позову як одностороннє волевиявлення позивача; відмова від позову спрямована на припинення справи.

Щоб уникнути прийняття «умовної» відмови від адміністративного позову, бажано орієнтувати суди на перевірку причин відмови позивача від адміністративного позову. В такому разі, на нашу думку, адміністративному суду необхідно запропонувати сторонам досягти примирення або роз'яснити відповідачеві його право на визнання адміністративного позову (ч. 2, 3 ст. 51, ч. 1, 3 ст. 112, ч. 2 ст. 136 КАС України).

У ст. 51 КАС України в частині першій зазначено, що позивач має право відмовитись від позову у будь-який час до закінчення судового розгляду повністю або частково з різних причин. Зазначимо, суд при винесенні ухвали про закриття провадження в цьому випадку роз'яснює про неможливість повторного звернення до суду з позовом між тими самими сторонами, про той самий предмет позову. Відмовляючись від позову, позивач знаходиться в досить не вигідному становищі, бо не завжди відповідач виконує свої обіцянки. Таким чином, існує потреба визначити норми інституту, які б передбачали право позивача на відкликання адміністративного позову. За даних умов позивач зберігав би за собою можливість на звернення з позовом до адміністративного суду з тотожною позовною заявою, до того самого відповідача, про той самий предмет на тих самих підставах під час здійснення окремих стадій адміністративного процесу. Відсутність в адміністративному процесуальному законодавстві України такої норми призводить до того, що позивач майже не використовує інститут відкликання позовної заяви, а здебільшого відмовляється від неї, чим позбавляє

себе повторного звернення з тим самим позовом, хоча бажання зберегти таке право існує.

Щодо процесуальної дії позивача, пов'язаної з реалізацією його права на зміну елементів позову, та її потрібно розглянути у двох аспектах, що мають практичне значення: а) чи має позивач право одночасно змінити підставу, предмет позову, та які межі допустимі при зміні цих елементів; б) межі нормативного закріплення зазначених елементів позову при розгляді справ в адміністративному судочинстві. Одночасно змінити предмет та підставу позову неможливо з огляду на ч. 1 ст. 51 КАС України, де законодавець використовує словосполучення «підставу або предмет позову», оскільки таким чином буде замінено один позов іншим. Предмет адміністративного позову позивача розуміють як вимогу позивача, звернену до відповідача через суд, про зобов'язання поновити його порушені права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин. Аспекти зміни підстав позову такі: доповнення юридичними фактами існуючих вимог; видучення деяких юридичних фактів з первісних вимог. Право на зменшення позовних вимог має тільки позивач як суб'єкт спірних відносин. Крім того, позивач також має право: частково змінити підстави позову; частково змінити предмет позову; не змінювати підстави позову, але повністю змінити предмет позову.

Зупинимось на зверненні суб'єкта владних повноважень до суду. За результатами вивчення та системного аналізу адміністративних спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень серед них можна виокремити такі спори: 1) безпосереднє зазначення в законі про можливість звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду; 2) спір впливає з публічних правових відносин, і суб'єкт владних повноважень з метою реалізації своїх функцій та повноважень має право на звернення до суду; 3) спір впливає з правовідносин, спори в яких вирішуються лише в адміністративному судочинстві; 4) суб'єкт владних повноважень має право на звернення до суду, але після встановленої законом процедури вирішення цього спору в досудовому порядку; 5) за позовом суб'єкта владних повноважень, якщо спір не належить розгляду в іншому судочинстві.

Цей перелік не є вичерпним, оскільки базується лише на тій категорії справ, які виникали в судовій практиці. Неоднозначність під час вирішення питання про належність до адміністративної юрисдикції спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень перешкоджає здійсненню принципу доступності до правосуддя, робить ускладненою реалізацію пересічними громадянами судового захисту законних прав, свобод та інтересів. Для спрощення визначення належності таких справ до адміністративної юрисдикції необхідно законодавчо врегулювати ці питання та, на нашу думку, слід виходити з публічності правовідносин, в яких виник спір,

незалежно від того, яка із сторін звернулася до суду з позовною заявою, оскільки предметом будь-якого спору є спірні правовідносини. Тому, на наш погляд, не може визначатися належність спору до судової юрисдикції залежно від позивача у справі, це породжує випадки вирішення одного й того ж предмета спору в різних видах судочинства.

На нашу думку, адміністративний позов спрямований не лише на захист прав, свобод та інтересів людини, а й на захист публічних інтересів, які ми визначаємо як об'єктивовані в нормах статутного законодавства суспільно значимі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в основу визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень. Отже, захищаючи публічний інтерес, адміністративний суд забезпечує, в першу чергу, правомірність реалізації публічно-владних повноважень відповідних суб'єктів публічно-правових відносин у взаємовідносинах із невідчужуваними суб'єктами. Реалізація подібного публічного інтересу органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить свій прояв кожного разу, коли фізична чи юридична особа не може бути забезпеченою без відповідного публічно-владного впливу, здійснення повноважень відповідними органами публічної влади. Саме тому, на нашу думку, слід виокремити безпосередній предмет адміністративно-судового захисту, яким у більшості випадків є право на реалізацію того чи іншого права – суб'єктивне публічне право, та опосередкований предмет, тобто те суб'єктивне право, реалізація якого стала ускладнена або неможлива внаслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Таким чином, характеризуючи правовий статус позивача в адміністративному судочинстві, ми звертаємо увагу на принципи диспозитивності та змагальності, які дають змогу простежити динаміку адміністративних правовідносин, процес доказування. На нашу думку, було б доцільно внести певні зміни до адміністративного процесуального законодавства, а саме: доповнити главу 2 КАС України ст. 112-1 «Відкликання позовної заяви під час підготовчого провадження» та визначити в цій статті процесуальний порядок реалізації дій позивача і їх наслідки; назву ст. 136 КАС України викласти в такій редакції: «Відкликання позовної заяви...», а далі за текстом; ч. 1 ст. 136 КАС України викласти в такій редакції: « Позивач має право відкликати позовну заяву, подавши до суду письмове клопотання, протягом усього часу судового розгляду справи. Відкликання позовної заяви не позбавляє позивача права на звернення до адміністративного суду з тотожною позовною заявою, до того самого відповідача, про той самий предмет на тих самих підставах у майбутньому». Відповідно, частини 1, 2, 3 ст. 136 вважати частинами 2, 3, 4 ст. 136 КАС України.

**Список використаних джерел:** 1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Кодекс Адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 3. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонова О. І., Аракелян М. Р. та ін.] – Х. : Одісей, 2005. – 532 с. 4. Орлова Л. М. Права сторон в гражданском процессе / Л. М. Орлова. – Минск : Изд-во БГУ, 1973. – 192 с. 5. Советский гражданский процесс / [авт. кол.: М. А. Гурвич, В. Ф. Тараненко, М. С. Шакарян и др.] ; под ред. М. А. Гурвича. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Высшая школа, 1975. – 399с. 6. Гражданский процесс : Краткое пособие для подготовки к экзамену / под ред. В. В. Яркова ; [подг. матер. В. П. Воложанин, В. П. Кайгородов, А. К. Кац и др.] ; Урал. гос. юрид. акад. – М. : Бек, 2000. – 288 с. 7. Гражданский процесс : учебник / [авт. кол.: А. П. Вершинин, Л. А. Кривоносова, М. А. Митина и др.] ; под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 1998. – 472 с. 8. Вукот М. А. Гражданский процесс России / М. А. Вукот, И. М. Зайцев. – М. : Юристъ, 1999. – 384 с.

Надійшла до редколегії 23.04.2013



### **Ситников А. Ф. Реализация правового статуса истца в административном судопроизводстве**

*Статья посвящена проблемам определения правового статуса истца в административном судопроизводстве Украины. Отсутствие предметных научных трудов по данным проблемам обуславливает важность исследования реализации прав и обязанностей истцом в административном судопроизводстве с учетом новых положений действующего законодательства.*

**Ключевые слова:** правовой статус, истец, административное судопроизводство, исковое требование, отказ от иска, административный спор, публично-правовые отношения.

### **Sytnikov O. F. The implementation of the legal status of the plaintiff in the administrative proceedings**

Article is devoted to the legal status of the applicant in the administrative proceedings Ukraine. Lack of meaningful scientific papers on these problems makes the importance of the study of the rights and obligations of the plaintiff in administrative proceedings with the new provisions of law.

**Keywords:** legal status, the plaintiff, administrative proceedings, lawsuit requirement, abandonment from a lawsuit, administrative dispute, public relations.

