

УДК: 347. 9 (477)



*Гулявська Г.Ю.
к.ю.н., доцент
кафедри адміністративного та господарського права
юридичного факультету ЗНУ*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Орієнтація нашої країни на побудову правової, демократичної держави та входження до Європейської Спільноти передбачають наявність ефективного механізму захисту прав та свобод людини, одним із елементів якого є дієва та відносно вдала система судового захисту фізичних та юридичних осіб від порушень їх прав та законних інтересів з боку органів державного управління у сфері публічно-правових відносин. Створення системи адміністративних судів було визначено як напрямок і судово-правової, і адміністративно-правової реформи, а також передбачалося положеннями Конституції України. З 2002 року процес запровадження адміністративної юстиції в Україні активізувався, зокрема було створено Вищий адміністративний суд, почався законпроектна робота щодо Кодексу адміністративного судочинства (який до останнього часу мав назву Адміністративно-процесуальний кодекс, що викликало справедливу критику). Нарешті, 06 липня 2005 року Кодекс Адміністративного судочинства було прийнято, а з 01 вересня 2005 року він набрав чинності, і хоча місцеві та апеляційні окружні адміністративні суди ще формуються, вже з певним правом можна вести мову про початок новітнього етапу розвитку інституту адміністративної юстиції в нашій країні.

Прийняття нового кодифікованого акту процесуального законодавства дозволяє вести мову про існування окремого виду юридичного процесу - судового адміністративного процесу та спричиняє

появу цілої низки теоретичних та практичних питань. Це і питання співвідношення різних категорій, наприклад виробленого адміністративно-науковою практикою поняття адміністративного процесу у вузькому (провадження у справах про адміністративні правопорушення) та ширшому (як сукупність усіх адміністративних проваджень) розумінні та закріпленої Кодексом адміністративного судочинства дефініції адміністративного процесу як правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, а також адміністративної юрисдикції та адміністративної юстиції, адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, публічно-правового та адміністративно-правового спору тощо. Нетривалий час застосування Кодексу адміністративного судочинства на практиці вже сьогодні демонструє такі проблеми як визначення підсудності адміністративних справ, колізії із іншими нормативно-правовими актами і багато інших. Отже, дослідження різних питань, що пов'язані із адміністративним судочинством є актуальним і для науковців, і для фахівців-практиків. Прийняття Кодексу адміністративного судочинства (як і будь-який процес реформування та кодифікації законодавства) логічно зумовлює перегляд усталених та появу нових правових інститутів. Однією із нових категорій, з однієї сторони адміністративного права, зокрема адміністративної юстиції, та, з іншого, процесуального права взагалі є адміністративний позов, що є одним із основних інститутів адміністративного судочинства.

Проходження справи в адміністративному суді, як і будь-якому іншому суді носить стадійний характер. Серед принципів адміністративного судочинства КАСУ визначено принцип диспозитивності, відповідно адміністративний суд не має права ініціювати провадження і судовий адміністративний процес розпочинається із звернення до адміністративного суду особи, яка вважає, що її права, свободи та інтереси порушено. Судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом подання такою особою адміністративного позову. Отже, адміністративний позов - це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. В процесі підготовки попередніх проектів Адміністративно-процесуального кодексу (саме таку назву Кодекс адміністративного судочинства мав раніше) питання назви процесуального документа, з яким звертатимуться до адміністративного суду було дискусійним, зокрема пропонувалися такі назви, як скарга, заява та позов. На погляд переважної більшості науковців, що досліджували дані питання термін "скарга" вказував би на нерівність того, хто скаржиться, і тих, на кого скаржиться, що є зрозумілим при оскарженні рішень органів влади в адміністративному порядку, однак не доцільним за умов рівності учасників процесу в адміністративному судочинстві [2, 63-64] [4, 261-262]. Компромісним варіантом тривалий час вважався термін "заява", який і передбачався проектом Адміністративно-процесуального кодексу, однак прийнятий Кодекс адміністративного судочинства закріпив все ж таки термін "адміністративний позов", як такий, що несе найбільше ідеологічне навантаження (вказує на рівність того, хто звертається до суду і того, до кого спрямовані вимоги), крім того, це дозволило уніфікувати форму звернення і фізичних, і юридичних осіб, а також і суб'єктів владних повноважень.

Отже, до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень, причому суб'єкт владних повноважень має право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Кодексом адміністративного судочинства (наприклад, про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання

громадян; про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, встановлених законом [1].

До адміністративного позову цілком логічно застосовувати загальні положення чинних про структуру позову, розроблені правовою доктриною. Так, елементами адміністративного позову можна визнати підставу, предмет і зміст позову. На наш погляд, підставами позову можна визнати юридичні факти, на яких ґрунтуються вимоги позивача. Предмет позову складають матеріально-правові вимоги позивача, які спрямовані і до відповідача і до суду. Зміст позову - це правова вимога позивача до суду, яка ґрунтується на нормах матеріального та процесуального права, тому зміст позову як його елемент викладається у прохальній частині позовної заяви. Зміст позову перебуває у безпосередньому зв'язку із предметом та підставами позову. З'ясування цих трьох елементів позову дає можливість визначитися із предметом доказування, способом забезпечення позову, правовою оцінкою спірних правовідносин, а наявність всіх елементів позову свідчить про обґрунтованість складеного документа. Зазначимо, що в літературі висловлюються і інші погляди щодо елементів адміністративного позову. Наприклад, О.Шостенко вважає, що змістом адміністративного позову є реальне або уявне порушення прав і законних інтересів невідних суб'єктів публічно-правових відносин з боку органів або їх посадових осіб, які наділені владно-управлінськими повноваженнями [5,11]. Зазначена теза носить дискусійний характер, оскільки, не враховує традиційне визначення змісту позову, що склалося в процесуальній науці, скоріш її можна віднести до підстав позову, однак і в цьому ракурсі запропоноване визначення не поширюється на випадки, коли із адміністративним позовом може звернутися суб'єкт владних повноважень.

За предметом адміністративного позову можна виділити наступні види адміністративного позову, що знайшли відображення у ч.3 ст.105 Кодексу адміністративного судочинства:

а) адміністративні позови про скасування або визнання нечинним рішення відповідача - суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

б) адміністративні позови про зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії;

в) адміністративні позови про зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій;

г) адміністративні позови про стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;

д) адміністративні позови про виконання зупиненої чи негаченої дії;

е) адміністративні позови про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень

ж) адміністративні позови, що містять інші вимоги про захист прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Законодавчі вимоги до форми та змісту позову встановлені у ст. 105-106 Кодексу адміністративного судочинства. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. Кодекс адміністративного судочинства передбачає можливість надання службовцем апарату адміністративного суду допомоги в оформленні позовної заяви на прохання позивача. У позовній заяві зазначаються:

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 чи службової 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, про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про вилучення доказів; про виклик свідків тощо;

6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [1].

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач зазначає докази, про які йому відомо і які можуть бути використані судом. До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів, документ

про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати. Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання. Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Слід звернути увагу на те, що положення Кодексу адміністративного судочинства в ряді випадків є колізійними із іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, Закон України "Про вибори народних депутатів України" в редакції від 07 липня 2005 року (тобто вже після прийняття Кодексу адміністративного судочинства) вживає для позначення форми звернення до суду не термін "позов", а термін "скарга", в свою чергу, положення ст. 106 КАСУ та ст. 107 Закону України "Про вибори народних депутатів України" встановлюють схожі, проте не тотожні вимоги, щодо, відповідно скарги та позовної заяви, та кількості їх копій та всіх документів, що приєднуються до них [3,8]. Цілком зрозуміло, що неузгодженість положень між двома нормативно-правовими актами за умов відсутності в Україні законодавчого акту, який би чітко встановлював правила вирішення колізій, які існують на теоретичному рівні, може негативно впливати на стан захищеності прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, отже, потребує усунення шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / Автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. - К.: Факт, 2003. - 536 с.
3. Кальченко С. Кодекс та закон: дослідження можливих правових ризиків при оскарженні в судовому порядку порушення Закону України "Про вибори народних депутатів України" // Юридична газета. - 2005. - № 18 (54)
4. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. - Харків: Фірма "Консум", 2003. - 464 с.
5. Шостенко О. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики. Автореф. дис. ... к.ю.н. - Київ, 2004. - 18 с.