

Ключевые слова: органи исполнительной власти, административные процедуры, административная правосубъектность, граждане.

Summary

Article is devoted to the comparative legal analysis of normative acts of Ukraine and Belarus which define of administrative procedures in the specified countries. The author comes to a conclusion that the administrative-procedural legislations of Ukraine and Belarus are mainly subordinate legislations, and that existing laws of mentioned countries about applications of citizens define of procedural aspects of relations between individuals, legal entities and organs of government enough unclear. According to the author the specified lack of legislations of Ukraine and Belarus can be eliminated in case of acceptance of special laws on administrative procedures in both states.

Key words: organs of government, administrative procedures, administrative legal personality, citizens.

Отримано 15.09.2009

Ю. С. ПЕДЬКО

Юрій Сергійович Педько, кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ І ПРЕДМЕТ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Створення в Україні інституту адміністративної юстиції як невід'ємної складової національної правової системи та механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, обумовлює актуальність дослідження окремих складових даного інституту. Зокрема заслуговує на увагу питання, пов'язані із визначенням характерних рис такого правового захисного інструменту як адміністративний позов, що забезпечує ініціювання адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян від неправомірних рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що відбувається за правилами адміністративного судочинства.

Питання сутності та призначення адміністративного позову залишаються малодослідженими у вітчизняній юридичній літературі, хоча певні питання були підняті у статтях І. Картузової, А. Осадчого, Н. Янюк. Ми пропонуємо розглянути окремі характерні ознаки адміністративного позову як засобу захисту прав і свобод громадян в адміністративному судочинстві України. При цьому за мету даної статті обрано проведення аналізу основних елементів адміністративного позову та простеження основних рис детермінованого зв'язку адміністративного позову і предмету захисту в адміністративному судочинстві.

Проблемі адміністративного позову приділялася увага протягом всього періоду розвитку науки адміністративного права, при цьому дана проблема розглядалася невід'ємно від питань становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції. Зокрема, як вказувалося в юридичній літературі початку ХХ ст., адміністративний позов для захисту суб'єктивних публічних прав направляється проти адміністративного органу із приводу зробленого їм адміністративного акту. Змістом даного позову є вимога про скасування неправомірного розпорядження адміністративного органу¹.

Необхідність адміністративного позову виводилася з потреби повноцінного забезпечення всякого визнаного суб'єктивного публічного права і його захисту в адміністративному спорі. Такий захист вважався можливим лише шляхом подання позову про відновлення порушеного права, шляхом порушення приватною особою проти влади, як сторо-

ни, процесу про право публічне, здійснюваного в судово-змагальному або більш-менш близькому до нього порядку².

Сьогодні питання реформування судової системи та розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні (після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України 2005 р. – далі КАСУ) спонукають до з'ясування особливостей засобів судового захисту прав суб'єктів публічно-правових відносин, зокрема і адміністративного позову як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах (ст. 3 КАСУ)

Зазначимо, що питання про поняття «адміністративного позову», ознаки даного правозахисного інструменту та елементи, на жаль, у вітчизняній юридичній літературі все ще не стали предметом жвавої дискусії, однак поодинокі звернення до піднятої проблеми все ж мають місце.

Зокрема, в українській періодиці адміністративний позов характеризується, як виражену у процесуальній формі вимогу позивача до відповідача, звернена через адміністративний суд, з метою вирішення адміністративно-правового спору, який виникає у зв'язку з необхідністю визнання неправомірним рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб³. Тобто, робиться акцент на юрисдикційній природі адміністративного позову, його спрямованості на вирішення адміністративно-правового спору.

Окрім дослідники роблять дещо інший (правозахисний – *Авт.*) акцент під час дослідження адміністративного позову, характеризуючи даний інститут як звернену до суду або до органу державного управління вимогу заінтересованої особи про захист суб'єктивних публічних прав і законних інтересів, які порушені незаконними актами, діями чи бездіяльністю органу державного управління (його посадової особи) і розгляд якої врегульовано адміністративно-процесуальними нормами⁴.

Так чи інакше, необхідно зазначити, що адміністративний позов спрямований на вирішення двох основних цілей: матеріально-правової – вирішення правового конфлікту і відновлення порушених прав позивача; процесуально-правової – документальне оформлення вимог позивача та ініціювання адміністративно-судового провадження.

Російські вчені, не зважаючи на відсутність даного правозахисного інструменту в якості легалізованого елементу судового механізму захисту прав і свобод громадян, намагаються визначитися із основними рисами адміністративного позову. Зокрема, Г. Л. Осокіна указує, що адміністративний позов, на відміну від цивільного, являє собою вимогу про захист суб'єктивних прав і інтересів суб'єктів вертикальних (публічно-правових) відносин⁵.

Звичайно, що питання про вертикальність відносин розглядається виключно з точки зору традиційних поглядів щодо відносин «влади-підпорядкування», які, на нашу думку, можна лише умовно називати «вертикальними». Більше того, адміністративний позов з'являється і у випадках необхідності захисту інтересів суб'єктів і у так званих «горизонтальних» публічно-правових відносинах (наприклад, у випадках виникнення компетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень, які знаходяться в системі органів виконавчої влади на одному організаційно-правовому рівні).

Слід зазначити, що тим же автором адміністративний позов характеризується як вимога про захист установленого правопорядку, прав і свобод громадян, організацій і держави від публічних правопорушень, тобто у сфері публічно-правових відносин. В даному випадку простежується певна непослідовність позиції автора відносно цільового призначення адміністративного позову. Оскільки першочергове призначення всякого позову, на нашу думку, захист порушених суб'єктивних прав. При цьому слід погодитися з окремими дослідниками, що основна мета адміністративного позову – захист публічних прав, «а не порядку як такого»⁶.

Правопорядок у будь-якій державі забезпечується різними правоохоронними органами, більшість з яких є органами виконавчої влади. При цьому захист правопорядку не основна функція суду, а для адміністративної юстиції правозахисна функція, на нашу думку, є основною. Адміністративний суд може лише сприяти своєю діяльністю зміцненню правопорядку та попередженню правопорушень. Очевидно, що під час

ініціюванні окремими суб'єктами публічно-правових відносин офіційного вирішення публічно-правового конфлікту, мова може йти про захист не правопорядку, а суб'єктивного права та законного (приватного, суспільного або державного) інтересу.

Головним завданням, яке поставлено перед адміністративним судочинством в Україні (ст. 2 КАСУ), є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. При цьому, сутність адміністративно-судового захисту прав і свобод полягає в тому, що він спрямований не стільки на визнання незаконності рішення, дій чи бездіяльності, скільки на відновлення права користуватися певними соціальними благами або спонукання суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення сприяння у реалізації цього права (наприклад, реалізації права на об'єднання, права на отримання пенсії і т.п.).

Питання про правозахисну природу адміністративного позову, на нашу думку, є принциповим і характеризує адміністративне судочинство в цілому, як судовий правозахисний механізм у сфері публічної влади. При цьому, ми не можемо погодитися з розширенням юрисдикції адміністративних судів за рахунок справ, пов'язаних з покаранням невідданих суб'єктів та застосуванням за рішенням суду заходів адміністративного примусу (наприклад, заходів адміністративного припинення).

Як відзначали дослідники, порушення не лише права громадян, а й інтересу може стати підставою для порушення справи за допомоги адміністративного позову⁷. Як правило, в такому випадку йдеться про захист так званого публічного інтересу, який начебто і є предметом адміністративно-позовного захисту.

Разом із тим слід застерегти науковців та практиків від надмірної ідеалізації саме такого предмету правозахисної спрямованості адміністративного судочинства, оскільки в окремих випадках необхідно враховувати, що публічний інтерес є лише загальним атрибутом (критерієм) справ, які підвідомчі адміністративним судам, а захищатися при цьому безпосередньо, тобто в першу чергу, буде приватний інтерес, реалізація якого була обмежена або унеможливлена представником (виразником) публічного інтересу, в якості якого завжди повинен виступати суб'єкт публічно-владних повноважень.

І все ж таки, слід визнати, що адміністративний суд, не зважаючи на зумовлені приватними інтересами вимоги позивача, дійсно завжди захищає й публічний інтерес, природа якого закладена законодавством України, що визначає правовий статус суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, адміністративний позов спрямований у тому числі й на захист публічних інтересів, які ми визначаємо, як об'єктивовані в нормах статутного законодавства суспільнозначимі потреби загальнодержавного або локального характеру, що покладені в основу визначення компетенції (функцій, повноважень та предметів відання) 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 невідданими суб'єктами.

Реалізація подібного публічного інтересу органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування знаходить свій прояв кожного разу, коли фізична чи юридична особа, звертається за допомогою щодо забезпечення реалізації їхніх суб'єктивних прав, яка 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 (у справах про оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень) є право на реалізацію того чи іншого права – суб'єктивне публічне право та опосередкований – тобто те суб'єктивне право, реалізація якого стала ускладнена або неможлива у наслідок неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

До елементів адміністративного позову можна віднести, по-перше, вимогу (прохання) про захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин. У зв'язку із цим можна говорити про те, що адміністративний позов забезпечує можливість реалізації права на звернення з вимогою, тобто мова йде про право на пред'яв-

лення позову у встановленому законом порядку. Адміністративний позов може бути пред'явлений як особою, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, так і іншими особами, уповноваженими на те законом (наприклад, прокурором).

Сама вимога про захист прав, свобод та законних інтересів має процесуальну форму позовної заяви, що повинна містити вказівку на те, хто й на чию користь вимагає (сторони), а також що й на підставі чого вимагає (предмет і підстава позову).

За характером позивних вимог адміністративні позови, які подані громадянами до адміністративного суду і спрямовані на захист їхніх прав і свобод, можуть бути декількох видів:

– позови про скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень;

– зобов'язальні позови – про утримання від дій чи прийняття рішення або вчинення певних дій суб'єктом владних повноважень;

– позови про стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю.

За допомогою адміністративного позову громадяни можуть офіційно оформити свої претензії до суб'єктів владних повноважень з приводу порушення їхніх прав, заподіяні як діями, тобто шляхом активної діяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування (посадових осіб), яка полягає, наприклад, у прийнятті протиправних рішень, незаконної реалізації окремих повноважень, так і бездіяльністю, тобто шляхом невиконання органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування (посадовою особою) установлених для нього і закріплених у нормативно-правових актах повноважень.

Зазначимо, що відповідно до ст. 171 КАСУ до адміністративних судів у позові громадянина можуть бути оскаржені будь-які нормативно-правові акти з мотивів їх незаконності (крім конституційності) або невідповідності правовому акту вищої юридичної сили, крім випадків, коли щодо таких актів Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження чи індивідуальні акти суб'єктів владних повноважень (акти застосування норм права, які поширюються на окремих осіб або регулюють окремі суспільні відносини). Разом із тим, у ч. 2 вказаної статті закріплено, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Однак, слід зауважити, що в даному випадку подібне подвійне формулювання особливостей ініціювання розгляду подібних спорів нівелюється характеристиками самих нормативно-правових актів. Оскільки нормативно-правові акти породжують публічно-правові відносини загального (неконкретизованого) характеру, в яких учасниками виступають всі суб'єкти адміністративного права *ex lege* (виходячи із норм законодавства), а, отже, потенційна участь у таких відносинах передбачена самим актом.

Крім того, простежується певна непослідовність між положеннями даної статті та нормами ст. 162 КАСУ, яка в повноваженнях суду при вирішенні справи не вказує на можливість визнання актів незаконними (мова йде про протиправність). Однак така ситуація може вважатися упорядкованою, якщо враховувати виключно положення ч. 2 ст. 171 КАСУ, де фактично закріплюється положення про те, що «мотиви незаконності» повинні бути підпорядковані «мотивам протиправності», хоча ч. 8 цієї ж статті надає адміністративному суду можливість визнання нормативно-правового акта саме незаконним.

Слід зазначити, що в окремих випадках оспорювання нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень досить лише скасування незаконного акта, однак у більшості інших випадків, потрібне і відновлення порушених прав. Саме виходячи із цього, у законодавстві запропонований такий засіб захисту прав і свобод як адміністративний позов, хоча на етапі підготовки КАСУ пропонувалося використання інституту скарги.

Таким чином, будь-який позов як вимога про захист повинен містити вказівку на те, хто й на чию користь вимагає, що і на підставі чого вимагає (елементи позову).

Другий обов'язковий компонент позову повинен указувати на мету позову. Позовом вважається не будь-яка і не всяка вимога (наприклад, матеріально-правова вимога одного учасника спірних правовідносин до іншого). Позов являє собою певним чином цілеспрямовану, відповідно до змісту та адресату, вимогу. Метою адміністративного позову, є захист порушеного або оспорюваного суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу, а також охорона публічного правопорядку, встановленого профільним законодавством України для того чи іншого типу публічно-правових відносин, із яких виник підвідомчий адміністративному суду спір. Ціль позову обумовлює такі його істотні ознаки, як наявність сторін, що офіційно конфліктують у адміністративно-судовому провадженні.

Зауважимо, що позов завжди пов'язаний із спором про право або інтерес, що зумовлює наявність сторін, які спорять. Останній факт визначає іншу невід'ємну ознаку позовної форми адміністративно-судового провадження – змагальність.

Оскільки змагальність можлива лише у випадках, коли функції правового позивання (вимагання) і відхилення такого позивання не збігаються в одній особі, змагальність припускає не тільки наявність сторін, що спорять, але й третьої особи, покликаної розсудити сторони, які конфліктують. У відповідності із положеннями законодавства України адміністративний позов подається до адміністративного суду, який має за завдання захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин. Отже, це означає, що ще одним компонентом, що характеризує адміністративний позов, є те, що позов як вимога про захист завжди адресований уповноваженому на те КАСУ адміністративному суду, а не іншій стороні конфлікту.

Таким чином, для позову й позовної форми процесу характерно те, що орган, зобов'язаний дати відповідь на заявлену вимогу про захист, не зв'язаний зі сторонами, що спорять, а тому об'єктивно незалежний від них і не зацікавлений у результатах справи. Разом із тим, такий орган повинен бути об'єктивно зацікавленим у ефективному вирішенні справи адміністративної юрисдикції, а також активно використовуючи надані йому юрисдикційні повноваження (принцип офіційності адміністративного судочинства). У іншому випадку можна говорити лише про претензію, скаргу, заяву, але не про позов як такий.

Захист суб'єктивного права в позовному провадженні завжди пов'язаний з функціональними ознаками позову. Функціональне призначення позову можна розглядати як напрямки його впливу на забезпечення судового захисту прав і свобод особи (процес порушення та вирішення відповідного публічно-правового спору), яка з ним звернулася. Реалізація функцій позову в адміністративно-судовому провадженні здійснюється:

- 1) під час передачі справи адміністративної юрисдикції на розгляд адміністративного суду;
- 2) визначенні позовної форми захисту права, що у цьому випадку набуває характер публічно-спірного відношення, з власною структурою;
- 3) у впливі на юридичні результати юрисдикційної діяльності адміністративного суду (судове рішення).

Розглядаючи позов як елемент механізму судового захисту прав і свобод слід зазначити, що функціональне призначення позову визначено декількома обставинами:

співвідношенням адміністративного позову із публічно-правовим спором, на ініціацію вирішення якого він спрямований;

зв'язком адміністративного позову з адміністративним судочинством, в якому він розглядається, а, отже, і з його завданням – захистом прав і свобод, зацікавлених у цьому суб'єктів публічно-правових відносин;

кореспондуванням позову із наслідками адміністративного судочинства, тобто судовим рішенням, яке приймається у результаті розгляду ініційованої справи.

Виходячи із цього, можна виділити наступне функціональне призначення позову:

- а) забезпечення переходу публічно-правового конфлікту між суб'єктами відповідних публічно-правових відносин у стадію спору, який передається на розгляд адміністративного суду;

б) ініціювання вступу в дію різних адміністративно-судових засобів захисту прав позивача, наприклад попереднього захисту;

в) детермінація найважливіших рис адміністративного судочинства у конкретному провадженні: складу його учасників, предмета і спрямованості доказування, розміру судових витрат і т. ін.;

г) вплив на результати юрисдикційної діяльності адміністративних судів.

Особливість адміністративного позову полягає в тому, що його вплив на хід та результати юрисдикційної діяльності має дуже велике значення, оскільки він може слугувати для адміністративного суду засобом визначення напрямів захисту прав позивача. Крім того, враховуючи положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАСУ) про можливість виходу адміністративного суду за межі позивних вимог, адміністративний позов, на відміну від цивільного, створює підстави для поліваріантної правозахисної діяльності адміністративного суду, спрямованої на повний (остаточний) захист прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Слід зазначити, що не потрібно обмежувати об'єкт захисту, що здійснюється за допомогою адміністративного позову, виключно суб'єктивними публічними правами, оскільки адміністративний позов забезпечує процесуальну можливість розгляду і вирішення спорів, які виникають із публічно-правових відносин і пов'язані з реальним або уявним порушенням будь-яких прав (приватних у тому числі) невіддільних суб'єктів таких відносин.

Отже, адміністративний позов фактично відображає процесуально-оформлені вимоги позивача щодо захисту його прав у конкретній справі адміністративної юрисдикції і є відображенням матеріального конфлікту, який може виникати через безпосереднє порушення суб'єктом владних повноважень прав і свобод громадянина; через невизначеність у правовому регулюванні певних публічно-правових відносин із необхідністю визначення прав і обов'язків сторін або заподіяння шкоди і відмови в її відшкодуванні добровільно.

Адміністративний позов може бути спрямований на визнання як незаконності, тобто протиріччя нормативно-правових актів з актами вищої юридичної сили, так і неправності – невідповідності адміністративних рішень, дій чи бездіяльності правам і свободам громадян, у тому числі основних принципів природного права, які можуть бути не конкретизовані в законодавстві України. Ці характеристики дій чи бездіяльності, яка може бути предметом позову в адміністративному суді, можуть бути як двоєдиними факторами, так і окремо створювати підстави для оскарження.

При цьому законодавець передбачив у ст. 105 та 162 КАСУ безпосередні способи захисту, за допомогою яких особа може захистити своє порушене, нереалізоване, невизнане або оспорюване право.

Отже, визначивши позов як вимогу про захист порушеного або оспорюваного права або законного інтересу, можна сформулювати істотні ознаки позову та позовної форми адміністративно-судового провадження.

1. Адміністративний позов як вимога про захист завжди пов'язаний із спором про право або законний інтерес суб'єкта публічно-правових відносин. При цьому спір про право виникає, переважним чином, у випадках оскарження індивідуальних актів, а спір про інтерес – у випадках оскарження нормативно-правових актів. Хоча ця умовність може і не мати місце, до того ж спір про право дуже часто зумовлений саме наявністю законного інтересу в тих чи інших конфліктних правовідносинах, що стали основою виникнення справи адміністративної юрисдикції.

Тобто, позовна форма є формою адміністративно-судового процесу щодо розгляду і вирішення спорів про права, свободи та законні інтереси громадян, організацій та інших суб'єктів публічно-правових відносин. При цьому, у випадках відсутності спору про право або інтерес, немає і не може бути позову і позовної форми процесу. Тому вважаємо неприпустимим вказівки на відсутність у справах адміністративної юрисдикції спору про право.

2. Наявність спору про суб'єктивне право або законний інтерес припускає наявність суб'єктів, що спорять, із конфліктуєчими юридичними інтересами, тобто сторін незалежно від характеру матеріально-правового зв'язку між ними.

3. Наявність суб'єктів, що спорять, із конфліктуючими юридичними інтересами припускає обов'язкове існування третьої, безсторонньої особи (судді або суддів адміністративного суду), покликаної розсудити сторони спору, тому що захист забезпечується лише в органі, який є незалежним від сторін, що спорять, а тому об'єктивно незаінтересованої в юридичних результатах спору, але заінтересованої у ході адміністративно-процесуальних відносин. Слід визнати, що зв'язок між сторонами та адміністративним судом все ж присутній і цей зв'язок має юридичний характер та зумовлюється існуванням трьохсторонніх адміністративно-процесуальних відносин, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства. При чому подання адміністративного позову є тим юридичним фактом-дією, який і зумовлює виникнення адміністративно-процесуальних відносин за участю адміністративного суду та відповідних сторін публічно-правового спору.

Підсумовуючи відзначимо, що адміністративний позов виступає процесуальним засобом ініціювання суб'єктом конфліктних публічно-правових відносин правозахисної адміністративно-судової діяльності, що оформлює правову вимогу матеріально-правового характеру однієї із сторін публічно-правового спору (учасника адміністративного судочинства) і невід'ємно пов'язана з розглядом адміністративним судом відповідної справи адміністративної юрисдикції та прийняттям по ній рішення.

¹ Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев, 1917. – С. 510.

² Кулишер А. М. Защита субъективных публичных прав посредством иска // Юридический вестник. – 1913. – Кн. IV. – С. 3.

³ Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга / Право України. – 2003. – № 8. – С. 52-55.

⁴ Картузова І., Осадчий А. До проблеми позову в адміністративному процесі / Право України. – 2003. – № 7. – С. 80-84.

⁵ Осокина Г. Л. Иск (теория и практика). – М.: Городец, 2000. – С. 60.

⁶ Рязановский В. А. Единство процесса. – М., 1996. – С. 26.

⁷ Загряцков М. Д. Административная юстиция и право жалоб // Право и жизнь. – Кн. 4. – М., 1923. – С. 25.

Резюме

В статье раскрыты основные черты административных исков и их взаимосвязь с предметом административно-судебной защиты. Охарактеризовано функциональное значение административных исков для административного судопроизводства и определены элементы этого правозащитного инструмента. Отдельное внимание уделено правозащитным свойствам административных исков и их видам.

Ключевые слова: административный иск, административный суд, административное судопроизводство, судебная защита прав и свобод.

Summary

In the article the basic lines of administrative claims and their interrelation with a subject of is administrative-judicial protection are opened. The functional significance of administrative claims for administrative legal proceedings is characterised and elements of this remedial instrument are advanced. The separate attention is given remedial properties of administrative claims and their kinds.

Key words: administrative claim, administrative court, administrative procedure, judicial defence of human rights and freedoms.

Отримано 8.09.2009