

М. І. ПОВОРОЗНЮК

Микола Іванович Поворознюк, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ОЗНАКИ ПОЗОВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ СФЕРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗАХИСТ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

Суспільне життя нині ставить на одне з перших місць необхідність забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб (далі – невіддільні суб'єкти) у сфері публічно-правових відносин, яке належить до найважливіших функцій правової, демократичної держави. З огляду на це особливого значення набуває процесуальний порядок реалізації права на судовий захист, оскільки це право не лише належить до основних конституційних прав, а й виступає основним засобом захисту прав, свобод та інтересів невіддільних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У контексті зазначеного концептуального характеру набуває питання щодо ознак позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на судовий захист в адміністративному суді, оскільки ці суди є новітнім організаційним утворенням у судовій системі України і потребують як належного законодавчого урегулювання з урахуванням судової практики, так і відповідного науково-теоретичного забезпечення.

Проблемам теоретичного обґрунтування сутності, змісту та особливостей запровадження в Україні адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, визначення сутності адміністративного процесу присвятили свої наукові праці В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, С. В. Ківалов, Р. О. Куйбіда, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Ю. С. Педько та ін., що стали теоретичною базою для досліджуваних у цій статті питань.

Мета статті полягає у визначенні ознак позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на судовий захист.

Право на судовий захист порушеного права, свободи та інтересу у сфері публічно-правових відносин здійснюється шляхом звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. Це свідчить про те, що адміністративний суд розглядає адміністративні справи в порядку позовного провадження. Тому ми вважаємо, що для правильного розуміння сутності позовного провадження потрібно дослідити основні ознаки, які більш повно його характеризують.

При цьому зазначимо, що досліджуючи питання щодо визначення ознак позовного провадження насамперед слід звернути увагу на той факт, що у юридичній літературі серед науковців відсутній єдиний підхід до розуміння юридичної природи, суті та визначення поняття позовного провадження. Разом із тим існуючі визначення цього поняття в цілому не суперечать одне одному, проте містять певні відмінності у характеристиках позовного провадження. Тому, на наш погляд, цілком доречним вбачається наведення сучасних визначень науковцями поняття позовного провадження.

Так, окремі автори під провадженням будь-якого процесу розуміють закріплену відповідним нормативно-правовим актом (Цивільним процесуальним кодексом, Кодексом адміністративного судочинства, Кодексом України про адміністративні правопорушення) сукупність специфічних правил, за якими у межах конкретного виду процесу розглядається та вирішується справа у певній судовій інстанції; це система процесуальних дій, об'єднаних кінцевою процесуальною метою (розгляд і вирішення справи)¹.

Досліджуючи поняття процесуального провадження, В. М. Горшеньов висловлює точку зору, згідно з якою процесуальне провадження являє собою головний елемент юридичного процесу, який становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених процесуальних дій, котрі: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою та взаємозв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування усіх обставин та фактичних даних відповідної юридичної справи, що розглядається; в) обумовлюють необхідність закріплення та офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах².

На думку професора О. В. Кузьменко, під позовним провадженням у адміністративних судах слід розуміти регламентовану адміністративно-процесуальними нормами послідовну діяльність судів з розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що виникають у сфері публічного управління між публічною адміністрацією (посадовими особами) та фізичними і юридичними особами, яка провадиться у ході розгляду індивідуально-конкретної справи³.

Аналіз наукових праць відомих вчених дає нам можливість наголосити, що в цілому доступ до правосуддя забезпечується дотриманням процесуального порядку звернення до адміністративних судів за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин та порядку здійснення адміністративного судочинства, що передбачений Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС).

При цьому, на наш погляд, позовне провадження в адміністративному судочинстві щодо розгляду адміністративних справ є складовою частиною, первинним елементом структури адміністративного процесу, оскільки воно характеризується обов'язком суду здійснити перевірку таких передумов для подання адміністративного позову, як адміністративну процесуальну дієздатність позивача; наявність повноважень на подання позову у представника, якщо позовну заяву подано представником; відповідність позовної заяви вимогам закону; належність спору до адміністративної юрисдикції; дотримання строку на звернення до суду з адміністративним позовом, а в разі пропуску цього строку – поважність причин такого пропуску; відсутність інших підстав, які можуть стати перешкодою для відкриття провадження в адміністративній справі (п.п. 1–6 ч. 1 ст. 107 КАС).

Усе це свідчить, що для правильного визначення поняття позовного провадження в адміністративному суді вбачається доцільним звернути увагу на матеріально-правову природу публічно-правових спорів, яка зумовила особливості процесуального порядку їх розгляду і вирішення, суб'єктного складу, особливості процесуального засобу порушення судової діяльності та реалізації судових рішень. Тому вважаємо, що більш повно сутність позовного провадження в адміністративній справі може бути охарактеризовано через низку змістовних основних ознак, притаманних цьому унормованому порядку правової діяльності, а саме:

- 1) виникає внаслідок пред'явлення адміністративного позову шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції;
- 2) правовою основою його здійснення виступають норми КАС;
- 3) наявність певної адміністративної справи, що належить до юрисдикції адміністративних судів;
- 4) наявність спеціального суб'єкта, який здійснює провадження щодо розгляду і вирішення адміністративної справи – адміністративного суду;
- 5) наявність двох сторін з різним ступенем юридичної заінтересованості, яким надано КАС рівні процесуальні права і обов'язки;
- 6) наявність спеціальних суб'єктів – третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, так і без самостійних вимог щодо предмета спору між сторонами;
- 7) метою позовного провадження;
- 8) способом захисту порушених прав, свобод та інтересів;
- 9) відбувається у передбаченій законом процесуальній формі;
- 10) поділяється на менш дрібні процесуальні утворення, що закріплюються у спеціальних документах;
- 11) судовими рішеннями, які виносяться за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи в суді;
- 12) можливість звернення судових рішень в адміністративних справах до примусового виконання.

Кожна із зазначених ознак характеризується певними властивостями.

Зокрема, позовне провадження виникає внаслідок пред'явлення адміністративного позову шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції. Це означає, що звернення невідданого суб'єкта – позивача до адміністративного суду з адміністративним позовом є підставою для виникнення процесуальних відносин та породжує обов'язок суду розглянути і вирішити його по суті. Звідси випливає, що право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є первинним диспозитивним правом в адміністративному процесі, тобто правом, яким особа розпоряджається на власний розсуд. Отже, в стадії відкриття провадження в адміністративній справі диспозитивність виявляється у тому, що судове провадження виникає на підставі звернення позивача до адміністративного суду з адміністративним позовом. Це свідчить про те, що адміністративний суд позбавлений можливості ініціювати судове провадження в адміністративній справі, інакше він перетворився б з органу правосуддя на контролюючий орган.

Правовою основою здійснення позовного провадження виступають норми КАС. Під ним слід розуміти чітку регламентацію процесуальних дій, їх широкую та об'ємну формалізацію. Це свідчить про те, що розгляд публічно-правового спору по суті в адміністративному суді з метою забезпечення ефективності судового захисту порушених прав, свобод та інтересів невідданних суб'єктів у сфері публічно-правових відносин здійснюється за правовими нормами КАС.

Під певною адміністративною справою, що належить до юрисдикції адміністративних судів, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС слід розуміти переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень⁴. Як видно з цього нормативного припису, принципово важливим для визначення правового спору підвідомчим адміністративному суду є те, що суб'єкт владних повноважень у спірних публічно-правових відносинах обов'язково здійснює свої владні управлінські функції з метою практичного виконання положень Конституції та законів України.

Під спеціальним суб'єктом, який здійснює провадження щодо розгляду і вирішення адміністративної справи, згідно із п. 2 ч. 1 ст. 3 КАС потрібно розуміти адміністративний суд, як суд загальної юрисдикції, до компетенції якого КАС віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ.

Наявність двох сторін з різним ступенем юридичної заінтересованості у результаті вирішення адміністративної справи, яким надано КАС рівні процесуальні права і обов'язки щодо захисту своїх прав, свобод та інтересів у адміністративному суді, свідчить про те, що одну з провідних ролей у судовому провадженні в адміністративній справі, безперечно, відіграють такі його учасники, як сторони. Разом з тим слід мати на

увазі, що визначення сторін у адміністративному процесі та їх правового становища є обов'язковою передумовою винесення законних і обґрунтованих судових рішень. Так, відповідно до ст. 50 КАС в адміністративному процесі основними учасниками є позивач та відповідач, які є сторонами процесу. Зокрема, особа, яка звертається до суду з адміністративним позовом за захистом, як вона вважає, порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, є позивачем в адміністративному процесі. А суб'єкт владних повноважень, до якого звертається з адміністративним позовом позивач з вимогами усунення порушених його прав, свобод та інтересів чи компенсації заподіяної шкоди, є відповідачем.

При цьому слід звернути увагу на той факт, що провідна роль цих учасників позовного провадження в адміністративній справі обумовлюється тим, що саме завдяки їм та їхній поведінці, волевиявленню виникає й розвивається вказане провадження. Проте доцільно зазначити, що позивачем та відповідачем є не будь-які особи, а лише ті, між якими виник правовий спір (конфлікт) у сфері публічно-правових відносин. Таким чином, основне у характеристиці сторін те, що вони є учасниками публічно-правового спору, переданого для розгляду адміністративного суду. Це означає, що лише наявність у позивача та відповідача протилежних юридичних інтересів є підставою для порушення адміністративної справи у адміністративному суді. Звідси випливає, що для виникнення позовного провадження у конкретній адміністративній справі необхідна наявність двох сторін, які беруть участь у справі особисто або через своїх представників та є суб'єктами спірних правовідносин і мають різний ступень юридичної заінтересованості щодо результатів розгляду та вирішення адміністративної справи.

Зазначимо при цьому, що моментом, з якого позивач та відповідач набувають статусу сторін в адміністративному процесі, є постановлення суддею ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі, оскільки з цим моментом пов'язане виникнення процесуальної діяльності в адміністративній справі і набуття суб'єктами процесуальної діяльності притаманних їм прав та обов'язків, що визначаються їх особливим процесуальним статусом при розгляді адміністративного позову.

Разом із тим слід зазначити, що ст. 49 КАС встановлено рівні процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, а ст. 51 КАС передбачає процесуальні права та обов'язки, якими наділені тільки сторони. Так, крім прав та обов'язків, визначених ст. 49 КАС, позивач наділений спеціальними додатковими правами, а саме: правом на зміну предмета або підстави позову до початку судового розгляду справи по суті; правом збільшити або зменшити розмір (зокрема суму) позовних вимог, уточнити позовні вимоги (якщо це не приводить до зміни предмета або підстави позову) або відмовитися від адміністративного позову, відкликання позовної вимоги в будь-який час до закінчення судового розгляду. Згідно зі ст.ст. 194, 219 КАС позивач має право відмовитися від адміністративного позову у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду.

Відповідно до ч. 2 ст. 51 КАС відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову.

Згідно з ч. 3 ст. 51 КАС сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. При цьому необхідною умовою є взаємна згода сторін щодо врегулювання спору шляхом примирення. Це є правом сторін щодо можливості закінчити адміністративну справу на будь-якій стадії адміністративного процесу примиренням.

Таким чином, можливість користуватися рівними процесуальними правами та обов'язками сторонами адміністративного процесу означає наявність рівних можливостей використовувати процесуальні засоби захисту. Характер прав та обов'язків, які притаманні сторонам, обумовлюється їх процесуальним становищем.

Крім сторін у результаті адміністративної справи можуть бути заінтересовані й інші особи, які не є суб'єктами публічно-правового спору, переданого на розгляд і вирішення адміністративного суду. Вони називаються третіми особами.

КАС передбачає два види третіх осіб – треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору. Так, відповідно до ч. 1 ст. 53 КАС треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити у справу у будь-який час до закінчення судового розгляду, пред'явивши адміністративний позов до сторін. Задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача. У разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд адміністративної справи починається спочатку.

При цьому слід зазначити, що процесуальні права і обов'язки третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, такі ж самі, як і в позивача (ст. 49, ч. 1, 3 ст. 51 КАС).

Під метою позовного провадження необхідно розглядати забезпечення ефективності судового захисту порушених прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин через вирішення публічно-правового спору, де є згода сторін з остаточним результатом, який відображено в судовому рішенні. Звідси випливає, що досягнення наміченої мети можливе лише через належне, засноване на неухильному дотриманні законів, регулювання діяльності всіх суб'єктів позовного провадження на всіх його стадіях і етапах.

Зазначимо при цьому, що завдання судочинства, спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у межах позовного провадження, досягається шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Зокрема, правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості й забезпечує ефективне поновлення в правах.

Під процесуальною формою судових процесів, у межах якої розглядаються всі адміністративні справи, розуміють систему передбачених процесуальним правом юридичних засобів, відносин і дій, за допомогою яких урегулюються всі питання, що виникають в юридичному процесі⁵.

Треба зазначити, що будь-яке позовне провадження в адміністративній справі складається з менш дрібних процесуальних утворень, якими є стадії провадження, процесуальні етапи стадії провадження та процесуальні дії. При цьому слід підтримати позицію окремих авторів, згідно з якою здійснення тієї або іншої операції у позовному провадженні визначається адміністративно-процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права⁶.

Під судовими рішеннями, які виносяться за результатами розгляду і вирішення адміністративної справи в суді, слід розуміти ухвалені відповідно до норм матеріального та процесуального права акти, як результати здійснення правосуддя. Так, залежно від кола питань, вирішених через прийнятий акт, судові рішення поділяються на постанови та ухвали. За цим критерієм постановою є рішенням суду будь-якої інстанції, в якому вирішуються вимоги адміністративного позову, а ухвалою – рішенням, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання⁷.

Під можливістю звернення судових рішень в адміністративних справах до примусового виконання треба розуміти видачу адміністративним судом за заявою особи, на користь якої ухвалено рішення, виконавчого листа, на підставі якого здійснюється примусове виконання судового рішення державною виконавчою службою в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Зазначимо при цьому, що відповідно до ч. 1 ст. 267 КАС суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення⁸.

Отже, підсумовуючи існуючі погляди стосовно тлумачення позовного провадження та враховуючи викладені ознаки, слід звернути увагу на можливість використання такого визначення: позовне провадження – це урегульована нормами КАС сукупність послідовно здійснюваних адміністративним судом процесуальних дій щодо розгляду адміністративних справ.

¹ Тертышников В. И. Гражданский процесс: Курс лекций. – Х., 2001. – С. 9.

² Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. / Под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – С. 90.

³ Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 208 с.

⁴ Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 22 квітня 2014 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 196 с.

⁵ Колодій А. М. Принципи права України: монографія / А. М. Колодій. – К.: ЮрінкомІнтер, 1998. – С. 81.

⁶ Адміністративне процесуальне право: навч. посіб. / Т. П. Мінка, С. М. Алфьоров, Р. В. Миронюк та ін.; за заг. ред. Т. П. Мінки. – Х.: Право, 2013. – С. 46.

⁷ Темкіжев І. Х. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / За заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: ЮрінкомІнтер, 2013. – С. 410.

⁸ Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 22 квітня 2014 р.: (ОФЦ. ТЕКСТ). – К.: ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 196 с.

Резюме

Поворозник М. І. Ознаки позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на судовий захист.

У статті виокремлено та досліджено ознаки позовного провадження як процесуальної сфери реалізації права на захист в адміністративному судочинстві. Дається авторське уніфіковане визначення поняття «позовне провадження».

Ключові слова: позовне провадження, адміністративний позов, ознаки позовного провадження, способи процесуального захисту.

Резюме

Поворозник Н. И. Признаки искового производства как процессуальной сферы реализации права на судебную защиту.

В статье выделены и исследованы признаки искового производства как процессуальной сферы реализации права на защиту в административном судопроизводстве. Дается авторское унифицированное определение понятия «исковое производство».

Ключевые слова: исковое производство, административный иск, признаки искового производства, способы процессуальной защиты.

Summary

Povoroznyuk N. Signs of action proceedings as procedural scope of the right to judicial protection.

The article singled out and investigated characteristics of limitation proceedings as procedural scope of the right of defense in administrative proceedings. In the paper a unified definition of action proceedings is given.

Key words: action proceedings, administrative claim, action proceedings signs, methods of procedural protection.

Отримано 24.06.2014