

*УДК 347.454*

## **ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ І ОБОВ'ЯЗКІВ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

*Котенко В. М.*

*Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, м. Київ, Україна*

Стаття присвячена проблемі визначення правового статусу сторін в адміністративному процесі. Особливої актуальності досліджене питання набуло в світлі положень нового Кодексу адміністративного судочинства, яким, вперше, в історії українського адміністративного законодавства закріплено механізм реалізації процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний суд, процесуальні права

Актуальність обраної теми визначається необхідністю належного забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина в сфері адміністративного судочинства. Відсутність предметних наукових праць з цих проблем обумовлює важливість дослідження реалізації прав і обов'язків позивачем та відповідачем в адміністративному процесі з урахуванням нових положень чинного законодавства.

В Концепції адміністративної реформи в Україні зазначається, що метою адміністративно-правового регулювання є встановлення й регламентація таких взаємин громадян, при якій кожній людині повинно бути гарантоване реальне дотримання й охорона в сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [1, с. 45]. Уявляється, що ключову роль у досягненні цієї мети відводилося адміністративно-процесуальним нормам.

Треба визнати, що з прийняттям вказаного нормативно-правового акта підвищився рівень процесуальної регламентації адміністративних проваджень. Особливе значення, на наш погляд, займає належна процесуальна регламентація правового становища осіб, які беруть участь у справі.

Проблеми участі сторін в адміністративному процесі, забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів неодноразово були предметом дослідження багатьох вчених і практиків: Агапова А. Б., Бахраха Д. М., Коренєва А. П., Попова Л. Л., Саліщевої Н. Г., Сорокіна В. Д., Хаманєвої Ю. Н. та інших. Дослідження зазначеними науковцями згаданих проблем безумовно мають важливе значення для вдосконалення правового регулювання захисту позивачів та відповідачів в адміністративному процесі. Проте, численні зміни чинного законодавства України, призвели до появи низки питань як в теорії адміністративного процесу, так і в практичній діяльності системи «адміністративної юстиції».

Метою і завданням даної статті є проведення аналізу загальних положень забезпечення процесуальних прав та законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві.

Наукова новизна представленої роботи полягає в тому, що на основі розроблених зазначеними вище вченими-процесуалістами теоретичних положень, що стосуються участі позивача та відповідача в адміністративному процесі, і чинного законодавства України, розкрити механізм забезпечення процесуальних прав та законних інтересів зазначених осіб 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. Особа, на яку позивач вказує як на порушника свого права і яка внаслідок цього притягується судом до відповіді, є відповідачем. Для того, щоб процес у конкретній справі розпочався, необхідно, як правило, наявність двох сторін з протилежними інтересами. Тому, якщо позивач не може назвати конкретного порушника свого права, процес не може виникнути. В тому випадку, якщо в ході процесу одна із сторін вибуває (наприклад, у випадку смерті і за неможливості правонаступництва) процес повинен бути припинений провадженням.

На підставі даних, які містяться в позовній заяві, суд виходить із припущення, що між позивачем та відповідачем існують матеріальні правовідносини, які стали спірними через те, що, на думку позивача, їх оспорує чи порушує відповідач. Порівнюючи зміст адміністративно-процесуальних відносин, які виникають під час здійснення правосуддя в адміністративних судах та зміст цивільно-процесуальних відносин, можна зауважити наявність спільних за сутністю властивостей, характерних для обох процесуальних порядків розгляду правових спорів. Сторони припустимих цивільних правовідносин, як зазначив Шакар'ян М. С., і стають сторонами в процесі у цій справі. Це зовсім не означає, що сторони в процесі завжди збігаються зі сторонами матеріальних правовідносин. Після розгляду справи по суті може виявитися, що між сторонами зовсім не існує ніяких цивільно-правових відносин, і разом з цим, сторони в адміністративному процесі залишаються. До завдання суду входить перевірка обставин справи, пов'язаних з порушенням чи відсутністю адміністративних правовідносин, з порушенням чи оспорованням цих правовідносин відповідачем [2, с. 229]. Таке зауваження стосується і адміністративних правовідносин.

Безумовно, що спроба дати визначення сторін з урахуванням тільки об'єктивної структури спірних матеріальних правовідносин є спірною. Структура сторін у адміністративному процесі не може бути зведена завжди до структури сторін в матеріальних правовідносинах, хоча в більшості випадків сторонами в адміністративному процесі є суб'єкти спірних матеріальних правовідносин. Сторони в процесі – це інститут не тільки матеріального, а й процесуального права, і у визначенні сторони обов'язково має враховуватись і процесуальний аспект. Якщо відкинути процесуальний аспект, то неминучим був би висновок, що у випадках відсутності матеріально (суб'єктивно) зацікавлених осіб, у процесі немає сторін [3, с. 120].

В літературі висловлена думка що, поняття сторони в адміністративному процесі ширше за поняття сторони в матеріальних правовідносинах, а уявлення про сторони як учасників матеріальних правовідносин, є неповним. Більше того, для визначення сторін наявність таких відносин взагалі не має значення [4, с. 68]. Вважаємо, що останнє положення є спірним, бо не враховує матеріального аспекту у визначенні сторони, і більше рації у тих авторів, які вказують на сторони як на дійс-

них або передбачуваних суб'єктів спірних матеріальних правовідносин [5, с. 123; 6, с. 244].

Оскільки в адміністративному судочинстві припустимі правовідносини є спірними і необхідне рішення суду, яке могло б внести ясність і визначеність у відносини між позивачем і відповідачем, обидві сторони мають юридичну зацікавленість в результаті справи. Ця юридична зацікавленість має особистий, матеріальний та процесуальний характер [7, с. 366]. Зокрема, адміністративно-процесуальний правовий інтерес позивача визначається тією матеріально-правовою вигодою, яку принесе позивачу судове рішення про задоволення позову. Адміністративно-правовий інтерес відповідача зводиться до підтвердження судом відсутності яких-небудь його правових обов'язків перед позивачем. Характерною ознакою сторін є також і те, що процес в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін навіть у тому випадку, коли справу порушує не особисто позивач, а інші особи в його інтересах.

Суд, вирішуючи спір між позивачем і відповідачем, розповсюджує матеріально-правову силу судового рішення тільки на сторони. Опосередковано судові рішення може справляти вплив і на права третіх осіб, однак тільки сторони можуть бути в силу судового рішення зобов'язаними чи правомочними на здійснення окремих дій, одержання матеріальних благ тощо. Таким чином, окрім несення сторонами судових витрат і поширення на сторони всіх правових наслідків судового рішення, постановлення судом рішення торкається тільки публічно-правового спору, що виник між сторонами.

Забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів позивача та відповідача впливає з завдань, закріплених в ст. 2 КАС України [8]. Але закріплення права на захист прав, свобод та законних інтересів лише як норми є недостатнім, бо реалізація прав, свобод і захист законних інтересів учасників судочинства не виникає і не може бути здійснено механічно. Для цього необхідна наявність певних гарантій, які будуть забезпечувати це право. В адміністративному процесі гарантіями прав, свобод і інтересів особистості є гарантії законності і правосуддя, які забезпечують нормальний рух адміністративної справи, дають можливість учасникам адміністративного процесу реалізувати процесуальні права і реагувати на їх порушення.

Гарантії законності та правосуддя являють собою сукупність прав, наданих особі для захисту своїх законних інтересів та здійснення адміністративно-процесуальних функцій суду по забезпеченню прав учасників процесу. Необхідно погодитися з Куйбідою Р. О. та Шишкіним В. І., які зазначають, що складові адміністративно-процесуальної функції по забезпеченню прав, свобод учасників адміністративного процесу і охорони їх законних інтересів такі: повідомлення, в якості кого особа бере участь в судовому процесі; роз'яснення прав і обов'язків; заходи по охороні прав, свобод і законних інтересів осіб, що беруть участь у справі; забезпечення права знайомитися з матеріалами справи; забезпечення права подавати докази, брати участь в дослідженні доказів; забезпечення права заявляти клопотання і відводи тощо [9, с. 99].

Позивач та відповідач можуть захищати свої права, свободи та законні інтереси особисто та за допомогою представника, а також розраховувати на виконання покладеного на органи суду обов'язку по захисту суб'єктивних прав позивача та відповідача.

Інтерес позивача в адміністративному процесі, перш за все, пов'язаний з 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 не лише за допомогою представника чи органів суду, а й особисто. Особистий захист прав, 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 чи притягнення до участі як відповідача та роз'яснення їм їх процесуальних прав.

Адміністративне процесуальне законодавство надає сторонам широкі процесуальні права і покладає на них відповідні обов'язки. Крім тих, що зазначені в ст. 49 КАС України, сторони наділяються особливими правами, що дають їм можливість розпоряджатися матеріальним правом, спір з приводу якого розглядає суд, і які передбачені ст. 51 КАС України. Згідно з цією статтею позивач має право протягом всього часу розгляду справи по суті змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитись від адміністративного позову. Відповідач має право визнати адміністративний позов повністю або частково, подати заперечення проти адміністративного позову. Зазначеними статтями законодавець встановив основні права осіб, які беруть участь у справі, які можна розглядати як змагальні процесуальні права та диспозитивні процесуальні права.

Відповідно до ст. 7 КАС України до диспозитивних процесуальних прав належать визначені законом можливості сторони на свій розсуд розпоряджатися предметом адміністративного позову. В даному випадку позивач наділений такими диспозитивними правами: 1) звернутися до суду з адміністративним позовом; 2) змінити підставу бо предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісне вираження; 3) відмовитися від позову повністю або частково; 4) досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з відповідачем.

Відповідач має право: 1) не визнавати адміністративний позов чи визнавати його повністю або частково; 2) подавати заперечення щодо адміністративного позову; 3) досягнути примирення шляхом укладення мирової угоди з позивачем. Крім того, до диспозитивних прав слід віднести: право передавати повноваження, право вимагати виконання судового рішення, право оскаржувати судові рішення.

Під змагальними процесуальними правами необхідно розуміти визначені законом можливості сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції іншої сторони. До змагальних прав законодавець відносить: 1) знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові 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) подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; 6) висловлювати свої думки з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам.

Слід відмітити, оскільки до суду першим звертається позивач, то саме він має доказувати наявність порушеного чи оспорюваного права 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, закріплений ст. 129 Конституції України: свобода в наданні суду доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Необхідно зауважити, що чинне законодавство України передбачає для позивача та відповідача певні можливості збирання доказів щодо позову:

1) перш за все, позивач та відповідач можуть реалізувати права, надані їм 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 (наприклад, щодо виступу потрібних доказів через неможливість самотійно їх надати з поважних причин або через побоювання сторін, які беруть участь у справі, що подання потрібних доказів стане згодом неможливим чи утраченим).

Специфіка доказування в адміністративному судочинстві полягає в тому, що у справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доведення правомірності свого рішення, дії чи відповідальності покладено на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Такий підхід означає, що докази, направлені на спростування позовних вимог, є найголовнішим питанням участі відповідача в адміністративному процесі, адже від того, наскільки повно будуть зібрані факти для підтвердження відсутності обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, залежить встановлення судом правильного і об'єктивного рішення. Тому, триматися осторонь під час збирання доказів для підтвердження відсутності протиправних дій чи бездіяльності, не в інтересах відповідача.

Таким чином, в адміністративних справах запроваджено презумпцію вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, що підтверджує ч. 2 ст. 71 КАС України. Особливість адміністративного судочинства, на відміну від цивільного судочинства, де пояснення сторін (позивача і відповідача) про відомі їм обставини, що мають значення для справи, є самотійними засобами доказування, полягає у більш активній ролі суду щодо забезпечення принципу змагальності.

Розглянуті у цій статті зауваження та викладені пропозиції стосовно процесуальних прав і обов'язків сторін в адміністративному процесі необхідні для всебічного, повного і об'єктивного розгляду справи. Не добросовісність користування сторонами процесуальними правами та невиконання покладених на них обов'язків, призведе до негативних наслідків, які виявляться, перш за все, у програші справи, тобто позивач може втратити свої матеріальні права, якщо не доведе їх обґрунтованість у суді, а відповідач – буде притягненим до відповідальності, якщо не спростує надмірні та необґрунтовані претензії позивача.

Список літератури

1. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з питань проведення в Україні адміністративної реформи. – К. : Центр політ.-прав. реформ і Центр розв. укр. законодавства, 1998. – 62 с.
2. Гражданское процессуальное право: [Учебник] / [Под ред. М. С. Шакарян]. – М. : «Проспект», 2004. – 584 с.
3. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: [Монографія] / В. С. Стефанюк. – Х. : Фірма «Консум», 2003. – 464 с.
4. Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. – М. : Издательство НОРМА, 2001 – 304 с.
5. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: [Монографія] / Ю. С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні: [Навч. посібник] / [За заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди]. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
7. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х тт.. Том 1 / [За заг. ред. В. К. Матвійчика] / В. К. Матвійчик, І. О. Хар/ – К. : Алерта, КНТ, 2008. – 787 с.
8. Кодекс административного судопроизводства Украины. – Х. : ООО «Одиссей», 2005. – 168 с.
9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / [За заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.

**Котенко В. Н. Отдельные аспекты реализации процессуальных прав и обязанностей участников административного процесса / В. Н. Котенко** // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2012. – Т. 25 (64). № 1. 2012. – С. 103-108.

Статья посвящена проблеме определения правового статуса сторон в административном процессе. Особой актуальности исследованный вопрос приобрел с появлением положений нового Кодекса административного судопроизводства, которым, впервые, в истории украинского административного законодательства, закреплён механизм реализации процессуальных прав и обязанностей лиц, участвующих в деле.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный суд, процессуальные права.

**Kotenko V. Certain aspects of the implementation of the procedural rights and duties of the administrative process / V. Kotenko** // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2012. – Vol. 25 (64). № 1. 2012. – P. 103-108.

The article deals with problems of identifying legal status of the parties in administrative process. This problem gains its actuality due to new administrative code of Ukraine. Code of administrative legal proceedings now divides of mechanism realization legal rights and duties of the persons, which take part in process.

**Keywords:** administrative legal proceedings, administrative court, procedural rights.

Статья поступила в редакцию 10.02.2012.