

# Basics of administrative proceeding

## Інститути адміністративного судочинства

Olashyn V.

### **Keywords:**

*administrative proceedings, institutes of administrative proceedings, dispositive and adversarial rights, preliminary judicial protection, judicial control.*

### **Ключеві слова:**

*адміністративне судочинство, інститути адміністративного судочинства, диспозитивні та змагальні права, попередній судовий захист, судовий контроль.*

**Постановка проблеми.** Закріплене в статті 3 Конституції України положення про те, що “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю”<sup>1</sup>, стало відправною точкою на шляху змін адміністративно-правового статусу людини у її відносинах з державою в особі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб та інших суб’єктів, що здійснюють владні управлінські функції.

Конституційно декларована відповідальність держави перед людиною за свою діяльність в тому числі по забезпеченню прав і свобод людини, дає підставу сподіватися на те, що в Україні народжується нова форма суспільних відносин між державою та її громадянами.

Визнання того, що права і свободи людини та їх гарантія визначають зміст і спрямованість діяльності держави відповідає не тільки нині прийнятим міжнародним стандартам, але й в першу чергу дозволяє утвердити в суспільстві нову філософію мислення, яка відповідає об’єктивним законам розвитку життя на Землі.

Суть такої філософії полягає в тім, що людина не є і не може бути додатком держави, оскільки власне сама держава є результатом творення людського інтелекту в процесі його еволюційного розвитку і покликана лише забезпечити людині належні умови проживання і захистити її життя та свободи від загроз суспільного та природного характеру.

Одним з найважливіших інструментів забезпечення прав і свобод людини і громадянина в державі та утвердження партнерських відносин між державою та громадянином є інститут судової влади, роль і місце якого в сучасному світі мають стати визначальними.

Особливе положення судової влади в системі рівно значимих гілок державної влади полягає в тім, що на відміну від влади законодавчої та виконавчої, судова влада здійснює свої повноваження через механізм примусу (обов’язку) будь-кого з учасників правовідносин, в тому числі і органів державної влади чи їх посадових осіб, виконати рішення суду.

Обов’язковість виконання рішення суду і відсутність необхідності подальшого його підтвердження іншим органом влади чи додаткового звернення в будь-яку іншу інституцію державної влади, принципово різнить рішення суду від рішень будь-якого іншого органу влади в державі.

Верховенство судового рішення базується на принципі верховенства норм права, якими керується суд при винесенні рішення з одного боку та незалежності (суверенності) судової гілки влади від будь-якої іншої з гілок державної влади.

Необхідність утвердження в державі принципу верховенства права – справедливої організації життя для кожного, складає, на мій погляд, головне замовлення суспільства, виконання якого можливе тільки через гармонійне поєднання та збалансування інтересів держави та її громадян.

В контексті цього, особливої уваги, на мою думку, заслуговує розробка

концепції правового забезпечення через систему адміністративних судів дотримання принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади в Україні в тому числі обов’язкового виконання рішень адміністративних судів, судового контролю за виконанням таких рішень, оскільки від реалізації саме цих положень залежатиме з одного боку довіра громадян до інституту адміністративних судів, а з іншого боку – утвердження в державі правової культури як невід’ємного атрибуту демократичного суспільства.

**Метою статті** є дослідження таких інститутів адміністративного судочинства, як: 1) диспозитивні та змагальні права; 2) попередній судовий захист, і їхня роль в адміністративному судочинстві.

<sup>1</sup> Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.

**Виклад основного матеріалу. 1. Диспозитивні та змагальні права.**

Для повноцінного захисту своїх інтересів в адміністративному суді, особи, які беруть участь у справі мають процесуальні права, які умовно діляться на диспозитивні та змагальні.

Диспозитивні права – це власне можливості сторони в справі, що визначені в законі на свій розсуд розпоряджатись предметом позовної заяви.

В адміністративному судочинстві позивач має такі диспозитивні права:

- звернутись до суду з позовною завою;
- відкликати позовну заяву;
- змінити предмет або підставу позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісний вираз;
- відмовитись від позову повністю або частково на будь-якій стадії судового процесу;
- досягти примирення (у тому числі укласти мирову угоду з боржником або відмовитись від примусового виконання судового рішення);

Диспозитивні права позивача мають також треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору.

Відповідач в адміністративному судочинстві має такі права:

- не визнавати позов чи визнати його повністю;
- подавати відзив на позовну заяву;
- досягнути примирення (в тому числі мирову угоду зі стягувачем в процесі виконання судового рішення).

До диспозитивних прав можна віднести також права будь-якої із сторін на оскарження судового рішення та право вимагати його виконання.

Первинним диспозитивним правом є право звернення за захистом до адміністративного суду, тобто право ініціювати адміністративний процес. Це право закріплене в Кодексо́м адміністративного судочинства України положенням статті 5<sup>1</sup>.

До адміністративного суду має право звернутись з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічних правовідносин. Суб'єкт владних повноважень має право звернутись до адміністративного суду у випадках, встановлених законом.

В даному положенні норми Кодексу адміністративного судочинства України міститься важливий момент, який відрізняє право на звернення за захистом від права на судовий захист, оскільки право на звернення до суду може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а право на судовий захист має кожен, чиї права, свободи чи інтереси порушені.

Щодо суб'єкта владних повноважень, то він має право звернутись до адміністративного суду у випадках, що встановлені законом. Дана вимога кореспондується з тим, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, саме тому для суб'єкта владних повноважень необхідно при зверненні до адміністративного суду обґрунтування, для реалізації яких, владних повноважень він подає позов.

Праву на звернення до суду кореспондує обов'язок суду розглянути таке звернення та відкрити по ньому провадження в адміністративній справі, якщо звернення подане з дотриманням вимог Кодексу адміністративного судочинства України. Та обставина, що суд позбавлений можливості ініціювати провадження є надзвичайно важливою перепоною в перетворенні суду з органу правосуддя в контролюючий орган.

Під час провадження в позивача може виникнути необхідність уточнити свою позицію, щоб збільшити шанси позитивного вирішення справи та якнайповніше захистити свої права, свободи чи інтереси. Для цього позивач може змінити позовні вимоги:

- змінити його фактичну і/чи юридичну підставу;
- змінити (збільшити або зменшити) розмір позовних вимог, якщо вони мають кількісний вираз;
- змінити предмет позову;

Визнання відповідачем позову (повністю) звільняє суд від обов'язку досліджувати докази на підтвердження обставин у справі, але перед ухваленням рішення у зв'язку із заявою відповідача про визнання позову суд перевіряє чи є правові підстави для задоволення кожної з вимог позову, якщо ж правових підстав для задоволення вимог позивача нема, то адміністративний суд відмовляє у задоволенні таких вимог, незважаючи на їх визнання позивачем.

На мій погляд, положення, які містяться в статті 189 Кодексу адміністративного судочинства України і регламентують порядок відмови від позову та визнання позову ставлять адміністративний суд поза впливом рішень сторін учасників адміністративного процесу і створюють реальну підставу для утвердження

<sup>1</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: із зм. і доп. станом на 27.04.2021 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.

в суспільстві принципу верховенства права, поваги та незалежності судової гілки влади від інших гілок влади.

На досягнення саме такого результату направлена дія норми Кодексу адміністративного судочинства України, що регламентує порядок закінчення справи примиренням.

Право сторін на закінчення справи примиренням є одним із найважливіших диспозитивних прав, оскільки дає можливість сторонам самостійно врегулювати спір на основі взаємних поступок. Однак в адміністративному процесі суд не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують права, свободи чи інтереси будь-яких інших осіб.

Важливим в адміністративному законодавстві є передбачений Кодексом адміністративного судочинства України обов'язок суду роз'яснити сторонам можливості щодо примирення та можливість суду запропонувати сторонам варіанти примирення, які б компромісно відповідали інтересам сторін.

Оскільки сторони вільні розпоряджатись своїми диспозитивними правами на власний розсуд, то суд за загальним правилом не втручається в реалізацію особами, які беруть участь в справі, цих прав. Проте відмінністю адміністративного судочинства є те, що розпорядження диспозитивними правами перебуває під прискіпливим поглядом суду, оскільки публічно-правовий спір між двома сторонами у більшості випадків стосується публічних інтересів. Такий погляд суд здійснює через процедури прийняття відмови позивача від адміністративного позову чи визнання відповідачем позову, визнання умов примирення сторін.

Суд не приймає відмову позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо внаслідок цього буде порушено норми права або чийсь права, свободи чи інтереси. Тобто відповідальність за правомірність реалізації таких диспозитивних прав покладено на адміністративний суд, а не на сторони як це має місце в цивільному судочинстві.

Змагальні права – це визначені законом можливості сторони та інших осіб, які беруть участь у справі, щодо доведення своєї позиції перед судом та спростування позиції іншої сторони.

До таких змагальних прав насамперед можна віднести такі як:

- знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рішення, що ухвалені судом і які стосуються інтересів відповідної особи, яка бере участь у справі;
- знайомитись з матеріалами справи;
- заявляти клопотання, відводи;
- давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- подавати докази, брати участь в дослідженні доказів;
- висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, задавати питання особам, які беруть участь у справі;
- робити з матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів, знайомитись з записами судового засідання;
- оскаржувати судові рішення в частині, що стосується їх інтересів.

Важливою ознакою дотримання принципу права особи на справедливий суд є також обов'язок адміністративного суду всіляко сприяти сторонам у реалізації змагальних прав і не лише через роз'яснення цих прав.

2. Попередній судовий захист. Попередній судовий захист або іншими словами забезпечення позову є однією з найважливіших гарантій захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Забезпечення позову – це вжиття адміністративним судом у провадженні якого знаходяться справи, певних заходів щодо охорони прав та свобод позивача для створення можливості реального виконання позитивного (для позивача) рішення суду.

Підставами для вжиття судом певних заходів для забезпечення адміністративного позову є:

- невжиття таких заходів може істотно ускладнити чи унеможливити виконання рішення суду або ефективний захист або поновлення порушених чи оспорюваних прав або інтересів позивача, за захистом яких він звернувся або має намір звернутися до суду; або;
- очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, та порушення прав, свобод або інтересів особи, яка звернулася до суду, таким рішенням, дією або бездіяльністю.

Ініціювати забезпечення позову можуть суд або позивач, останній подає щодо цього заяву. Для забезпечення позову суд постановляє ухвалу.

Необхідність та надзвичайна важливість інституту попереднього захисту або інституту забезпечення позову в адміністративному судочинстві продиктовані перш за все природою публічного спору, де однією із сторін виступає суб'єкт владних повноважень, рішення якого як правило носять примусовий характер.

Через те, що можливі ситуації, коли зволікання з вирішенням адміністративної справи може завдати непоправної шкоди позивачеві, у процесуальному законодавстві багатьох країн існує інститут попереднього судового захисту, який дає суду можливість до ухвалення рішення по суті справи вжити заходів щодо забезпечення позовних вимог. Йдеться передусім про зупинення на час судового розгляду дії правового акта, який оскаржується.

Питання про зупинення дії оскаржуваного рішення неоднаково вирішується у різних країнах. Звернення до суду, як правило, не тягне автоматичного зупинення дії оскаржуваного рішення.

Так, наприклад, Акт з питань загального адміністративного права Нідерландів надає право голові суду вжити попередні засоби судового захисту, в тому числі заборонити виконання рішення за клопотанням сторони. Підстави для вжиття таких засобів Актом суворо не регламентовані.

Подібний підхід існує і у Німеччині, де суд, що розглядає справу за заявою сторони, своїм тимчасовим розпорядженням може зупинити виконання рішення повністю чи в частині, якщо стосується стягнення податків, містить невідкладні розпорядження службовців виконавчих органів поліції та в інших, передбачених законом випадках.

Особливістю тут є те, що у Німеччині в усіх інших випадках позов щодо визнання недійсним адміністративного акта має відкладальну дію, тобто подання позову автоматично зупиняє виконання адміністративного акту. Адміністрація повинна просити суд ухвалити рішення про негайне виконання, якщо для цього є особливий інтерес або ж таке виконання можливе без дозволу адміністративного суду у надзвичайних ситуаціях, виходячи з публічного інтересу.

У Франції та Австрії закон не передбачає відкладальної дії звернення до суду з адміністративним позовом, однак там можливе зупинення дії адміністративного рішення судом за клопотанням позивача, якщо від виконання рішення можуть наступити серйозні негативні наслідки або якщо шкода від нього може бути суттєвою або навіть непоправною<sup>1</sup>.

В нормах Кодексу адміністративного судочинства України відображено досвід тих країн, де законодавець не визнає за позовом відкладальної дії, а інститут попереднього судового захисту закріплено в положеннях про забезпечення позову.

Такий підхід законодавця, на мою думку, сприятиме підвищенню ролі адміністративного суду і він відповідає рекомендаціям №R/89/8 Кабінету Міністрів Ради Європи про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах прийнятої 13.09.1989 р<sup>2</sup>.

Заходи забезпечення позову може бути вжито як за заявою позивача так і, що особливо важливо, з ініціативи суду.

Заяву про забезпечення позову суд повинен розглянути не пізніше двох днів з дня її надходження до суду.

Дана вимога закону змушує адміністративний суд оперативно приймати рішення по заявленим заявам і ставить підвищені вимоги до рівня підготовки суддів адміністративного суду в частині знань в різних галузях права а також наявності певного досвіду роботи в якості правника.

На мій погляд, дана вимога закону змушує адміністративний суд оперативно приймати рішення по заявленим заявам і ставить підвищені вимоги до рівня підготовки суддів адміністративного суду в частині знань в різних галузях права а також наявності певного досвіду роботи в якості спеціаліста правника.

Та обставина, що Ухвала з питань забезпечення позову негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень є обов'язковою до виконання, а її оскарження не зупиняє виконання та не перешкоджає подальшому розгляду справи, значно підвищує суспільну відповідальність адміністративного суду.

**Висновки.** Провівши дослідження вказаних вище інститутів адміністративного судочинства, дозволяє прийти до висновку, що вони є тільки частиною адміністративного процесу. Без зазначених двох інститутів, сторонам у судовому процесі складно було б визначити правила по яким змагатися. Визначення на науковому рівні складу інституту диспозитивності, змагальності сторін та попереднього судового захисту, допоможе судам вищих інстанцій якісніше застосовувати норми процесуального права, що як наслідок призведе до формування законної та обґрунтованої судової практики. В той же час судам першої інстанції допоможе здійснити превентивні заходи для забезпечення якомога ефективного захисту прав людини в судовому процесі.

### **Анотація.**

Статтю присвячено дослідженню змісту таких інститутів адміністративного судочинства, як: диспозитивні та змагальні права; попередній судовий захист, і їхню роль в адміністративному судочинстві. На основі проведеного аналізу обґрунтовується важливість вказаних інститутів адміністративного судочинства для утвердження в державі принципу верховенства права.

### **Annotation.**

The article is devoted to the study of the content of such institutions of administrative justice as: dispositive and adversarial rights; preliminary judicial protection, and their role in administrative proceedings. Based on the

<sup>1</sup> Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М: Издательство "СПАРК", 1996. С. 229.

<sup>2</sup> Рекомендація №R/89/8 Кабінету Міністрів Ради Європи про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах прийнятої 13.09.1989 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

analysis, the importance of these institutions of administrative justice for the establishment of the rule of law in the state is substantiated.

### **References:**

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: із зм. і доп. станом на 27.04.2021 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
3. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие. М: Издательство "СПАРК", 1996. С. 229.
4. Рекомендація №R/89/8 Кабінету Міністрів Ради Європи про тимчасовий судовий захист в адміністративних справах прийнятої 13.09.1989 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.

---

**Olashyn V.,**

lawyer (private practice) postgraduate student of the Department of Administrative, Financial and Information Law,  
Uzhhorod National University