

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.43.240950>

УДК: 347.9 (477)

О. Г. Костроміна, канд. юрид. наук, доцент
Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій
Кафедра права та публічного управління
вул. Кияшка, 16-Б, Запоріжжя, 69041, Україна
e-mail: o.kostromina@econom.zp.ua

Г. О. Бабенко, канд. юрид. наук, доцент
Запорізький інститут економіки та інформаційних технологій
Кафедра права та публічного управління
вул. Кияшка, 16-Б, Запоріжжя, 69041, Україна
e-mail: g.babenko@econom.zp.ua

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У положеннях наукової статті авторами проаналізовані наукові підходи щодо визначення поняття адміністративного позову. Адміністративний позов визначено як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду. Охарактеризовані різні підходи щодо класифікації адміністративних позовів залежно від змісту. Охарактеризована внутрішня структура адміністративного позову, у зв'язку з чим проаналізовані положення чинного законодавства. Виділені матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову. Проаналізовані законодавчі вимоги до адміністративного позову. Зазначається, що в межах адміністративного законодавства, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України, прямо не визначені види адміністративних позовів. Встановлено, що на науково-теоретичному рівні основними критеріями видової класифікації адміністративних позовів є: предмет адміністративного позову, спосіб процесуального захисту, спосіб досягнення процесуальних цілей, характер матеріальних правовідносин. Визначені основні задачі, які вирішує адміністративний позов, як процесуальний засіб захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративний позов, інститут адміністративного позову, адміністративне судочинство, публічно-правові відносини.

Постановка проблеми. В Україні як правовій і демократичній державі на законодавчому рівні закріплені правові механізми захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, зокрема, в сфері публічно-правових відносин. Фізичні та юридичні особи мають право звернутися з адміністративним позовом до суду, який виступає гарантом вирішення публічно-правових спорів.

Адміністративний позов є одним з основних інститутів адміністративного судочинства. Він використовується як засіб реалізації владних повноважень суб'єктів у сфері публічно-правових відносин, а також виконує функцію правозахисного інструменту, який забезпечує ініціювання судового захисту прав, свобод та інтересів громадян у цій сфері. На формування інституту адміністративного позову істотно вплинуло внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та запровадження спрощеного позовного провадження в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням окремих проблемних питань, пов'язаних з інститутом адміністративного позову, займалися такі науковці, як: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. В. Бречко, В. М. Гаращук, В. В. Гордєєв, Б. Д. Гудз, С. Ф. Денисюк, О. Ю. Дрозд, А. Т. Комзюк, О. В. Константи́й, О. Д. Крупчан, Р. О. Куйбіда, Р. С. Мельник, Н. В. Мостова, О. М. Пасенюк, Ю. С. Педько, П. М. Рабінович, О. В. Рой, О. П. Рябченко, О. І. Сеньків, В. С. Стефанюк, В. П. Тимошук, Ю. О. Тихомиров, Е. Ю. Швед, Н. В. Янюк тощо. Проте, реформи в сфері адміністративного судочинства та постійні зміни в законодавстві вимагають від науковців проведення сучасних досліджень з метою

вдосконалення інституту адміністративного позову, оскільки роботи, в яких це питання розглядалося, вже повністю або частково втратили свою актуальність.

Мета статті. Для розуміння інституту адміністративного позову як складної юридичної конструкції, яка охоплює право особи на звернення до адміністративного суду з вимогою, з'ясування поняття, правової природи, видів адміністративного позову є визначальним.

Метою статті є теоретико-правова характеристика категорій інституту адміністративного позову, визначення поняття, встановлення сутності та структури адміністративного позову, критеріїв його класифікації, надання пропозицій, спрямованих на удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України.

Виклад основного матеріалу. Позовом є процесуальний засіб ініціювання судового провадження щодо захисту порушених прав фізичних і юридичних осіб в межах сфери публічно-правових відносин, в діяльності уповноважених на реалізацію владних управлінських функцій суб'єктів згідно з нормами та приписами Кодексу адміністративного судочинства України [1, с. 182]. П. 6 ст. 3 старої редакції КАС України містив визначення адміністративного позову як звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів в межах публічно-правових відносин. Тобто законодавець акцентував увагу на процесуальний характер адміністративного позову (звернення до адміністративного суду), не розкриваючи при цьому змістових характеристик допустимих способів та меж правового захисту при поданні до суду адміністративного позову. Цікавою з цього приводу є думка О. А. Беляневича, що «це визначення попри зовнішню простоту, тим не менш, фокусує на собі цілу низку проблем теоретичного характеру, пов'язаних з особливостями адміністративної судової процесуальної форми» [2, с. 139].

На сьогодні чинний КАС України не містить визначення поняття адміністративного позову. Тому в юридичній науці існує потреба в з'ясуванні визначення цього поняття.

Науковці В. М. Бевзенко, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник вірно зазначають, що вчення щодо адміністративних позовів у вітчизняній процесуальній доктрині є все ще недостатньо розробленим [3, с. 148]. Тому дослідимо погляди науковців на визначення адміністративного позову.

Так, Н. В. Мостова зазначає, що адміністративним позовом є адресована адміністративному суду правова вимога позивача щодо здійснення судом відповідних дій із зазначенням способу захисту, який передбачено відносинами публічно-правового характеру, що базується на юридичних фактах, подається в формі позовної заяви до суду задля процесу розгляду та вирішення в рамках чітко встановленого процесуального порядку [4, с. 10].

В. В. Середа визначає адміністративний позов як оформлену згідно з процесуальними нормами правову вимогу особи до адміністративного суду стосовно дій, бездіяльності й рішень публічної адміністрації аби поновити, визнати чи захистити свої суб'єктивні права [5].

Ю. С. Педько вказує на те, що адміністративним позовом є процесуальний засіб ініціювання суб'єктом конфліктних відносин публічно-правового типу правозахисної адміністративно-судової діяльності, що здійснює оформлення правової вимоги матеріально-правової природи одного з учасників адміністративного судочинства та котра є невід'ємно пов'язаною із розглядом адміністративним судом певної адміністративної справи й прийняттям по ній рішення [6, с. 157]. Тобто, в цьому визначенні автор виділяє два аспекти позову: матеріально-правовий та процесуально-правовий.

Цієї ж точки зору дотримуються й інші науковці. Зокрема, Н. Ю. Задирака відмічає, що «адміністративний позов варто розглядати в двох аспектах: матеріально-правовому і процесуально-правовому. Матеріально-правовий аспект знаходить прояв у спірній матеріально-правовій вимозі позивача до відповідача, що міститься в адміністративному позові і підлягає розгляду по суті у чітко встановленому процесуальному порядку. Процесуально-правовий аспект виражається в тому, що адміністративний позов є зверненням до адміністративного суду з проханням розв'язання публічно-правового спору по суті і про захист порушеного публічного суб'єктивного права або інтересу» [7, с. 74–78].

Г. Ю. Гулевська зазначає, що предмет позову складають матеріально-правові вимоги позивача, які спрямовані й до відповідача, й до суду. Зміст позову – це правова вимога позивача до суду, яка ґрунтується на нормах матеріального та процесуального права [8, с. 83].

На наш погляд, враховуючи матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову, адміністративний позов можна визначити як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду.

Чинним КАС України прямо не визначені види адміністративних позовів. Тому питання класифікації адміністративних позовів також є дискусійним і малодослідженим. Однак йому притаманна істотна прикладна роль, а класифікація допомагає реалізувати окреслення не тільки видів позовних вимог, однак і змісту резолютивної частини судових рішень [9, с. 293].

На сьогодні не існує єдиної точки зору науковців щодо вичерпного переліку видів адміністративних позовів в адміністративному судочинстві. Так, Е. Ф. Демський пропонує класифікувати адміністративні позови за допомогою способів процесуального захисту, тобто за процесуально-правовим критерієм, на такі три групи позовів:

- зобов'язуючого типу, що спрямовано на примусову реалізацію вимог позивача;
- установчого характеру, котрі спрямовано на судове підтвердження наявності або відсутності легітимності нормативних актів чи повноважень осіб, котрі приймають участь у справі;
- застосовного типу, що спрямовуються на примусову реалізацію вимог законів за зверненням органу публічної адміністрації до суду [10, с. 306].

Інший, матеріально-правовий, критерій класифікації адміністративних позовів першими запропонували В. М. Бевзенко, А. Т. Комзюк та Р. С. Мельник. Науковці виділили адміністративні позови зі спорів:

- фізичних / юридичних осіб із органом публічної адміністрації щодо оскарження його рішень (нормативних або індивідуальних актів), діянь (дії чи бездіяльність);
- стосовно прийняття громадян на публічну службу, її проходження чи звільнення;
- органів публічної адміністрації між собою про реалізацію їх компетенції в межах сфери управління;
- щодо укладення, реалізацію, припинення, скасування або визнання не чинними договорів адміністративного типу;
- за зверненнями органів публічної адміністрації в ситуаціях, що передбачені Основним законом й іншими законами України;
- з правових відносин, котрі пов'язуються із виборчим процесом або процесом із референдуму [3, с. 149].

Класифікація позовів відповідно до матеріально-правової риси має перш за все найбільш важливе значення по відношенню до впорядкування матеріалів судової практики, її узагальнення, ведення судової статистики [11, с. 55].

Далі розглянемо вимоги КАС України до адміністративних позовів. Так, згідно з ч. 1 ст. 160 КАС України у позовній заяві позивач викладає свої вимоги щодо предмета спору та їх обґрунтування. Відповідно до ч. ч. 3, 4 ст. 160 КАС України позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви.

Обов'язковими пунктами, які мають зазначатися в позовній заяві, є (ч. 5 ст. 160 КАС України):

- 1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;
- 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб) сторін та інших учасників справи, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб); поштовий

індекс; ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України); реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб) за його наявності або номер і серія паспорта для фізичних осіб – громадян України (якщо такі відомості відомі позивачу), відомі номери засобів зв'язку, офіційна електронна адреса або адреса електронної пошти;

3) зазначення ціни позову, обґрунтований розрахунок суми, що стягується, – якщо у позовній заяві містяться вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної оскаржуваним рішенням, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень;

4) зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;

5) виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги; зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини;

6) відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору – у випадку, якщо законом встановлений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору;

7) відомості про вжиття заходів забезпечення доказів або позову до подання позовної заяви, якщо такі здійснювалися;

8) перелік документів та інших доказів, що додаються до заяви; зазначення доказів, які не можуть бути подані разом із позовною заявою (за наявності), зазначення щодо наявності у позивача або іншої особи оригіналів письмових або електронних доказів, копії яких додано до заяви;

9) у справах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень – обґрунтування порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю прав, свобод, інтересів позивача;

10) у справах щодо оскарження нормативно-правових актів – відомості про застосування оскаржуваного нормативно-правового акта до позивача або належність позивача до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт;

11) власне письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з тих самих підстав [12].

Оскільки адміністративним позовом передбачається заява фізичною чи юридичною особою вимог стосовно захисту порушених в публічно-правовій сфері прав, свобод чи законних інтересів, а відповідачем зазвичай є наділений повноваженнями в матеріально-правових відносинах суб'єкт, то даний засіб процесуального характеру має володіти значнішими, покращеними якостями захисту аби гарантувати відновлення правового стану «слабкої» сторони у спорі (порівнюючи із цивільним позовом) [1, с. 190].

О.В. Закаленко зазначає, що позовна форма захисту прав має універсальний характер і має свій прояв у двох аспектах:

1) застосовується при вирішенні правових спорів, які виникають як у цивільних (приватних), так і в адміністративних (публічних) правовідносинах, тобто в процесуальному порядку можуть захищатися будь-які суб'єктивні права та законні інтереси незалежно від особи носія цих прав, способів їх порушення та будь-яких інших передумов;

2) реалізується не тільки при здійсненні правосуддя, але й при здійсненні деяких інших різновидів юрисдикційної діяльності [13, с. 4–5].

Адміністративним позовом, як процесуальним засобом захисту права суб'єктивного характеру в межах сфери публічно-правових відносин, забезпечується вирішення принаймні двох задач:

– щонайменше – ініціювання відкриття провадження по справі адміністративного типу, порушення проблеми судової відповідальності органу чи посадовця, що неналежно здійснює власні зобов'язання, не додержується своїх повноважень публічно-управлінського характеру, виходить за їх рамки або зловживає ними, чи нехтує процедурами адміністративного характеру;

– як максимум – забезпечення позивачеві права на захист суду, відновлення прав, свобод чи інтересів суб'єктивного характеру, публічного правопорядку, відшкодування шкоди, що була завдана неправомірним управлінням, законності тощо [1, с. 193–194].

Науковці виділяють такі характерні ознаки адміністративного позову:

1) є універсальним засобом реалізації права на судовий захист прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин;

2) є засобом забезпечення ініціювання позовного провадження та захисту порушеного права в адміністративному судочинстві;

3) його розгляд відбувається на засадах змагальності, диспозитивності та рівності сторін перед законом та судом;

4) забезпечує захист публічних інтересів, покладених в основу визначення компетенції органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічно-владних повноважень [13, с. 5].

Висновки і пропозиції. Отже, адміністративний позов забезпечує реалізацію всіх характерних для цього правового інституту процесуальних функцій. На наш погляд, враховуючи матеріально-правовий та процесуально-правовий аспекти позову, адміністративний позов можна визначити як матеріально-правову вимогу позивача про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, звернену до адміністративного суду.

Інститут адміністративного позову є складним і вимагає подальшого дослідження. Зокрема, це стосується поняття адміністративного позову, його правової природи, класифікації, оскільки це має як теоретичне, так і практичне значення.

Список використаної літератури

1. Константи́й О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Олександр Володимирович Константи́й; Міністерство освіти і науки України; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Харків. 2015. 415 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii.pdf
2. Беляневич О. До питання про адміністративний позов. Вісник академії правових наук України. 2012. № 1 (68). С. 138–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_16
3. Адміністративний процес: загальна частина (Федеративна Республіка Німеччина, Україна): Наук.-практ. посібник / Манн Томас, Мельник Роман, Бевзенко Володимир, Комзюк Анатолій; пер. та адапт. з нім. Мельника Романа, за заг. ред. Бевзенка Володимира. К.: Алерта, 2013. 308 с.
4. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Мостова; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2014. 20 с.
5. Середа В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 49. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda_496_504.pdf
6. Педько Ю.С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 151–157.
7. Задирака Н.Ю. Адміністративний позов: історія та сучасне розуміння. Право та управління. 2011. № 3. С. 74–78.
8. Гулевська Г.Ю. Окремі питання інституту позову в адміністративному судочинстві. Влада. Людина. Закон. 2006. № 1. С. 82–84.
9. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. К.: Старий світ, 2006. 576 с.
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е.Ф. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
11. Иск в гражданском судопроизводстве: Сборник / А.А. Демичев, Т.В. Соловьева, Н.Н. Ткачева; под ред. О. Исаенковой. М.: Волгертс Клувер, 2009. 216 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
13. Закаленко О.В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Закаленко; Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2014. 20 с.

References

1. Kostyantyn O. V. (2015). Zakhyst prav fizychnykh ta yurydychnykh osib v administratyvnomu sudochynstvi: problemy teorii ta praktyky: dys. D -r Yuryd. Nauk: 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiynе pravo» / Oleksandr Volodymyrovych Kostyantyn; Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy; Kharkivskyy natsional'nyy yurydychnyy universytet imeni Yaroslava Mudroho. 415 s. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konstantii/d_Konstantii.pdf [in Ukrainian].
2. Belyanevych O. (2012). Do pytan' pro administratyvnyy pozov. Visnyk akademiyyi pravovykh nauk Ukrainy. № 1 (68). S. 138–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_16 [in Ukrainian].
3. Administratyvnyy protses: zahal'na chastyna (Federatyvna Respublika Nimechchyna, Ukrayina): Nauk.-prakt. posibnyk / Mann Tomas, Mel'nyk Roman, Bevzenko Volodymyr, Komzyuk Anatolii; per. ta adapt. z nim. Mel'nyka Romana, za zah. red. Bevzenka Volodymyra. K.: Alerta, 2013. 308 s. [in Ukrainian].
4. Mostova N.V. (2014). Pozov v administratyvnomu sudochynstvi: avtoref. dys. ... Kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo ta protses; finansove pravo; informatsiynе pravo» / N.V. Mostova; Kyyivskyy nats. un-t im. T. Shevchenka. K., 20 s. [in Ukrainian].
5. Sereda V.V. (2010). Pozova zayava yak vyd zvernennya hromadyan do administratyvnoho sudu. Visnyk Kharkivsk'oho natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav. № 49. URL: http://dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda_496_504.pdf [in Ukrainian].
6. Ped'ko Y. S. (2009). Administratyvnyy pozov ta predmet zakhystu v administratyvnomu sudochynstvi. Chasopys Kyyivsk'oho universytetu prava. № 4. S. 151–157. [in Ukrainian].
7. Zadyraka N. Yu. (2011). Administratyvnyy pozov: istoriya ta suchasne rozumynnya. Pravo ta upravlinnya. № 3. S. 74–78. [in Ukrainian].
8. Hulyevs'ka H. Yu. (2006). Okremi pytannya instytutu pozovu v administratyvnomu sudochynstvi. Vlada. Lyudyna. Zakon. № 1. S. 82–84. [in Ukrainian].
9. Osnovy administratyvnoho sudochynstva ta administratyvnoho prava: Navchal'nyy posibnyk / Za zah. red. R. O. Kuybidi, V. I. Shyshkina. K.: Staryy svit, 2006. 576 s. [in Ukrainian].
10. Dems'kyy Y. F. (2008). Administratyvne protsesual'ne pravo Ukrainy: navch. posibnyk. / Dems'kyy Y. F. K.: Yurinkom Inter, 496 s. [in Ukrainian].
11. Ysk v hrazhdanskom sudoproyzvodstve: Sbornyk / A. A. Demychev, T. V. Solov'yeva, N. N. Tkacheva; pid red. O. Ysaenkoy. M.: Volters Kluver, 2009. 216 c. [in Russian].
12. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 6.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian].
13. Zakalenko O. V. (2014). Pozov v administratyvnomu sudochynstvi: teoriya, pravove rehulyuvannya, praktyka: avtoref. dys. ... Kand. yuryd. nauk: spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo ta protses; finansove pravo; informatsiynе pravo» / O. V. Zakalenko; Natsional'nyy universytet «Odes'ka yurydychna akademiya», Odesa, 20 s. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 11.09.2021 р.

Е. Г. Костроминa, канд. юрид. наук, доцент
Запорожский институт экономики и информационных технологий
Кафедра права и публичного управления
ул. Кияшка, 16-Б, Запорожье, 69041, Украина
e-mail: o.kostromina@econom.zp.ua

А. А. Бабенко, канд. юрид. наук, доцент
Запорожский институт экономики и информационных технологий
Кафедра права и публичного управления
ул. Кияшка, 16-Б, Запорожье, 69041, Украина
e-mail: g.babenko@econom.zp.ua

ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Резюме

В положениях научной статьи авторами проанализированы научные подходы к определению понятия административного иска. Административный иск определен как материально-правовое требование истца о защите прав, свобод и интересов в публично-правовых отношениях, обращенное в административный суд. Охарактеризованы разные подходы к классификации административных исков в зависимости от содержания. Охарактеризована внутренняя структура административного иска, в связи с чем проанализированы положения действующего законодательства. Выделены материально-правовой и процессуально-правовой аспекты иска. Проанализированы законодательные

