

О. М. Лисак, кандидат юридичних наук, адвокат

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ ЗА КАС УКРАЇНИ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ ВІД ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ: СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ПРОБЛЕМИ

Стаття присвячена комплексному аналізу інституту адміністративного позову в системі адміністративної юстиції України як ключового процесуального засобу реалізації конституційного права особи на судовий захист у публічно-правових відносинах. Показано, що запровадження адміністративного позову в Кодексі адміністративного судочинства України стало одним із визначальних результатів судово-правової реформи, оскільки забезпечило перехід від скаргової моделі до повноцінного позовного провадження, заснованого на засадах змагальності, юридичної рівності сторін та повної судової юрисдикції. Визначено зміст інституту адміністративного позову як сукупності норм КАС України, що регулюють підстави звернення до суду, форму й зміст позовної заяви, коло позовних вимог, суб'єктний склад осіб, наділених правом на позов, а також порядок порушення й розгляду адміністративних справ. Узагальнено основні доктринальні підходи українських учених до визначення правової природи адміністративного позову, зокрема його подвійного – матеріально-правового та процесуально-правового – характеру, зв'язку з правом на доступ до правосуддя та ролі як індивідуального правозахисного засобу. Наголошено, що адміністративний позов виконує функцію юридичного механізму ініціювання судового контролю за діями, рішеннями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, відображаючи матеріальний конфлікт між приватною особою та публічною адміністрацією. Підкреслено, що в умовах воєнних викликів, реформування публічного управління, цифровізації адміністративних послуг і зростання кількості публічно-правових спорів особливого значення набувають питання ефективності реалізації інституту адміністративного позову, забезпечення реального доступу до правосуддя, розширення спектра позовних вимог і забезпечення виконання судових рішень. Зроблено висновок про необхідність подальшого вдосконалення законодавчого регулювання та судової практики з огляду на європейські стандарти верховенства права й справедливого суду.

Ключові слова: адміністративний позов, адміністративне судочинство, судовий захист, публічно-правові відносини, суб'єкти владних повноважень, доступ до правосуддя.

L. O. M. ysak. Administrative claim under the Administrative Procedure Code of Ukraine as a procedural means of exercising the right to judicial protection against the actions of subjects of public authority: the state of scientific development of the problem

The article is devoted to a comprehensive analysis of the institute of administrative claim in the system of administrative justice of Ukraine as a key procedural means of exercising the constitutional right of a person to judicial protection in public legal relations. It is shown that the introduction of administrative claim in the Code of Administrative Procedure of Ukraine became one of the defining results of the judicial and legal reform, as it ensured the transition from the complaint model to a full-fledged claim proceedings based on the principles of adversarial nature, legal equality of parties and full judicial jurisdiction. The content of the institute of administrative claim is determined as a set of norms of the Administrative Procedure Code of Ukraine that regulate the grounds for applying to court, the form and content of the statement of claim, the range of claims, the subject composition of persons entitled to a claim, as well as the procedure for initiating and considering administrative cases. The main doctrinal approaches of Ukrainian scholars to determining the legal nature of an administrative claim are summarized, in particular its dual nature – substantive and procedural –, its connection with the right to access justice and its role as an individual human rights protection measure. It is emphasized that an administrative claim serves as a legal mechanism for initiating judicial control over the actions, decisions and inaction of subjects of power, reflecting the material conflict between a private person and public administration. It is emphasized that in the context of military challenges, public administration reform, digitalization of administrative services and an increase in the number of public legal disputes, the issues of the effectiveness of the implementation of the institution of an administrative claim, ensuring real access to justice, expanding the range of claims and ensuring the execution of court decisions are of particular importance. The conclusion is made about the need for further improvement of legislative regulation and judicial practice in view of European standards of the rule of law and a fair trial.

Key words: administrative lawsuit, administrative proceedings, judicial protection, public-legal relations, subjects of authority, access to justice.

Постановка проблеми. Запровадження інституту адміністративного позову в КАС України стало одним із ключових досягнень судово-правової реформи, на що у своїх працях неодноразово звертали увагу В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, О.М. Пасе-нюк, М.І. Смокович. Саме через адміністративний позов, як наголошують П.М. Рабінович, М.І. Козюбра, О.В. Скакун, забезпечується реальна можливість практичної реалізації конституційного права на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин.

В умовах воєнних викликів, реформування публічного управління, цифровізації адміністративних послуг і зростання кількості публічно-правових спорів питання змісту, структури та ефективності адміністративного позову набувають особливої ваги. Додаткової актуальності темі надає потреба узгодження національної моделі адміністративного судочинства з європейськими стандартами, про що пишуть, зокрема, С.В. Шевчук, Н.Ю. Блажівська, В.М. Кравчук.

Стан наукової розробки проблеми. Проблема адміністративного позову послідовно розроблялася в роботах українських учених-адміністративістів. Питання вибору між позовною формою та провадженням за скаргою аналізувалися у працях вітчизняних дослідників початку 2000-х років; сутність і структура адміністративного позову ґрунтовно досліджувалися Е.Ю. Шведом, П.В. Вовком, Ю.С. Педьком, К.М. Кобилянським, В.В. Середою, В.М. Котенком. Особливості адміністративного позову як форми судового захисту прав у публічно-правових відносинах розглядали В.М. Бевзенко, В.Б. Городовенко, Н.Ю. Блажівська, а питання його місця в системі адміністративної юстиції – О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, І.Б. Коліушко. У новітніх публікаціях 2022–2025 рр. (В.М. Бевзенко, Н.Ю. Блажівська, В.М. Кравчук та ін.) адміністративний позов аналізується крізь призму доступу до правосуддя, справедливого суду й ефективних засобів захисту, однак комплексна оцінка його як центрального елементу механізму судового захисту від публічної влади все ще потребує поглиблення.

Кодекс адміністративного судочинства України, поряд із закріпленням основних інститутів адміністративного процесу (зокрема правил підсудності адміністративних справ, статусу учасників процесу тощо), увів у національне законодавство також інститут адміністративного позову. Із аналізу його положень випливає, що під інститутом адміністративного позову слід розуміти сукупність норм КАС України, які визначають підстави звернення до суду з адміністративним позовом, встановлюють вимоги до форми та змісту такого позову, окреслюють вимоги до позовної заяви, предмет судового оскарження, а також регулюють відносини, пов'язані з поданням позовної заяви, вирішенням питання про її прийняття до розгляду, відкриттям провадження, судовим розглядом справи, ухваленням судового рішення та визначенням його правових наслідків.

Саме на рівні КАС України від 6 липня 2005 р. термін «адміністративний позов» уперше був нормативно закріплений і отримав офіційне тлумачення. Так, у п. 6 ч. 1 ст. 3 КАС України він визначався як звернення до адміністративного суду з вимогою про захист прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин. При цьому зміст п. 6 ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 105, ст. 106 КАС України дає підстави стверджувати, що законодавець визначив адміністративний позов процесуальною підставою для порушення провадження в адміністративній справі: він подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви, оформленої відповідно до вимог, передбачених КАС України.

Стаття 104 КАС України (у первісній редакції – «Право на звернення до адміністративного суду») закріплювала, що правом подати адміністративний позов наділені: 1) особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено; 2) суб'єкт владних повноважень – у випадках, прямо визначених законом. Водночас ч. 4 ст. 105 КАС України містила перелік можливих позовних вимог, які позивач може заявити, звертаючись до адміністративного суду з метою захисту своїх порушених прав, свобод чи законних інтересів у публічно-правовій сфері.

Отже, узагальнений аналіз наведених норм у їх взаємозв'язку зі ст. 2 КАС України дає підстави для висновку, що юридична природа адміністративного позову як індивідуального правозахисного процесуального засобу зумовлює його органічний зв'язок із потребою судового захисту прав, свобод та законних інтересів конкретної особи у сфері публічно-правових відносин від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що саме адміністративний позов відповідно до положень КАС України є тим процесуальним засобом, за допомогою якого громадянину забезпечується можливість практичної реалізації права на звернення до адміністративного суду з позовними вимогами про судовий захист своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень шляхом здійснення правосуддя в адміністративній справі.

При цьому слід наголосити, що ще до ухвалення КАС України в українській адміністративно-правовій доктрині точилася дискусія щодо визначення належного процесуального засобу порушення судового провадження з метою захисту прав громадян: чи має така діяльність адміністративних судів здійснюватися на позовній основі, чи в межах провадження за скаргою. Мова йшла про те, яка процесуальна форма є більш відповідною природі захисту прав, свобод та законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Так, у монографічному дослідженні 2001 р. обґрунтовується теза, що лише позовна форма захисту прав і свобод особи, на відміну від провадження за скаргою, може свідчити про реальне існування інституту адміністративної юстиції [1, с. 239]. В іншій праці, присвяченій співвідношенню адміністративного позову та адміністративної скарги (2003 р.), з урахуванням того, що підставою звернення до суду є адміністративно-правовий спір, робиться висновок, що саме адміністративний позов має виступати процесуальною підставою порушення справи в адміністративному суді [2, с. 52].

Водночас у монографії «Судовий адміністративний процес» (2003 р.) звертається увага на те, що термін «скарга» акцентує на нерівності сторін – того, хто скаржиться, і того, на кого скаржаться, – що не відповідає природі судового захисту суб'єктивних прав приватних осіб у сфері адміністративної юстиції. Водночас автор критикує й пропозиції щодо беззастережного закріплення в адміністративному судочинстві саме адміністративного позову як основного процесуального засобу захисту прав, свобод та інтересів громадян і організацій у публічно-правових відносинах. Спираючись на форму звернення до Європейського суду з прав людини, у згаданому дослідженні обстоюється доцільність використання терміна «заява» для позначення процесуального засобу ініціювання фізичними чи юридичними особами судового захисту від порушень, допущених органами влади та посадовими особами в адміністративному процесі [3, с. 264].

В окремих наукових працях, присвячених проблематиці судового оскарження незаконних дій органів виконавчої влади, обґрунтовується підхід, згідно з яким саме використання терміна «позов» як форми звернення до суду для вирішення адміністративно-правового спору найбільш адекватно відображає особливості процесуальної форми його розгляду, оскільки передбачає наявність юридично рівних сторін та їх змагальність під час судового процесу [4, с. 78]. У цьому ж контексті висловлюється думка, що істотною й принципово важливою ознакою адміністративного позову є те, що його конструкція дає змогу заявляти не лише вимогу про скасування незаконного акта чи рішення (як у разі подання скарги), а й вимоги про визначення та стягнення матеріальної шкоди, завданої у конкретній ситуації, встановлення й поновлення порушених суб'єктивних прав приватної особи, покладення на державний чи муніципальний орган, посадових осіб обов'язку щодо забезпечення їх примусової реалізації [5; 6].

Зазначені у цих дослідженнях наукові підходи істотно вплинули на формування закріпленої в КАС України моделі «повної судової юрисдикції», яка ґрунтується на справжньому позовному провадженні при розгляді адміністративних справ. Така модель передбачає реальну можливість забезпечення громадянину права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом за судовим захистом своїх прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

У подальших наукових розвідках слушно наголошується, що розширення можливостей і меж судового захисту прав приватних осіб у відносинах з апаратом публічної влади в умовах становлення громадянського суспільства та переосмислення ролі держави як інституту, відповідального перед громадянами – носіями суверенітету, об'єктивно зумовило необхідність упровадження саме позовної форми їх захисту. Саме визнання суб'єкта владних повноважень відповідачем у справі, покладення на нього обов'язку «відповідати» за свої дії, бездіяльність, видані акти перед громадянином чи юридичною особою як рівноправним суб'єктом, а також доводити в суді їх правомірність розглядається як засіб досягнення пропорційного, відповідального та такого, що відповідає європейським стандартам, публічного управління в Україні [7, с. 33].

Варто підкреслити, що вже після набуття чинності КАС України проблематика з'ясування правової природи адміністративного позову отримала подальший розвиток у дисертаційних дослідженнях українських науковців, що свідчить про зростання наукового інтересу до цього інституту та його ключове значення для адміністративного судочинства.

У дисертаційному дослідженні «Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві» (2009 р.) Е. Ю. Швед обґрунтовує слушну позицію про те, що адміністративний позов має подвійний характер і поєднує в собі як матеріально-правову, так і процесуально-правову складові. Проаналізувавши основні наукові підходи до розуміння природи позову, автор формулює дефініцію адміністративного позову, виокремлює його ключові ознаки, які відмежовують його від інших процесуальних актів-документів в адміністративному судочинстві (ухвал, постанов, заяв, клопотань тощо), а також визначає спільні риси з ними. Окремий акцент зроблено на структурі адміністративного позову [8, с. 83–98].

У дисертації «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції» (2009 р.) П. В. Вовк доходить висновку, що правова природа адміністративного позову є виключно судовою: адміністративний позов розглядається ним як вимога про здійснення правосуддя адміністративним судом, що виступає однією з форм судового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян [9].

Важливе значення для дослідження специфіки адміністративного позову як правозахисного інструменту, за допомогою якого ініціюється адміністративно-судовий захист прав і свобод громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, має також праця Ю. С. Педько «Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві» (2009 р.). Автор розглядає широке коло питань, пов'язаних із базовими елементами адміністративного позову та особливостями детермінованого зв'язку між адміністративним позовом і предметом судового захисту в адміністративному процесі. У результаті аналізу робиться висновок, що адміністративний позов є процесуально оформленим вираженням вимог позивача щодо захисту його прав у конкретній справі адміністративної юрисдикції й відображає матеріальний конфлікт, який може виникати: унаслідок безпосереднього порушення суб'єктом владних повноважень прав і свобод громадянина; через правову невизначеність у регулюванні публічно-правових відносин, що потребує встановлення прав і обов'язків сторін; а також у зв'язку із заподіянням шкоди та відмовою у її добровільному відшкодуванні [10].

Значний інтерес становить і дисертаційне дослідження К. М. Кобилянського «Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді» (2010 р.). Визначаючи зміст права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом, автор підкреслює, що це право посідає центральне місце у структурі права на судовий захист, оскільки всі подальші пов'язані з ним правомочності – право на участь у судовому розгляді, право на судові рішення, право на виконання судового рішення – є необхідними, але похідними від права на звернення до суду. Окремо досліджується право на задоволення адміністративного позову, щодо якого обґрунтовується висновок, що, так само як і право на адміністративний позов, воно має комплексний характер і поєднує в собі матеріально-правовий та процесуально-правовий елементи [11].

Привертає увагу дисертаційне дослідження «Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації» (2011 р.), у якому автор формулює поняття «адміністративний позов» і виокремлює його характерні ознаки: 1) наявність правової вимоги, що випливає з порушеного чи оспорюваного права та підлягає розгляду в порядку, визначеному законом (наявність позову як вимоги); 2) існування спору про право; 3) наявність двох сторін із протилежними юридичними інтересами, яким надаються широкі можливості для захисту своїх прав і законних інтересів у межах виниклого спору [12, с. 10].

У дисертації «Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України» (2011 р.) робиться висновок, що сутність правової природи адміністративного позову як процесуального засобу захисту прав і законних інтересів полягає в тому, що адміністративний суд, приймаючи позовну заяву, у визначеному процесуальному порядку вирішує питання про законність і обґрунтованість матеріально-правової вимоги однієї особи (позивача) до іншої (відповідача). Вказані особи набувають статусу сторін адміністративного процесу, між якими вирішується публічно-правовий спір. Підкреслюється, що адміністративний позов є самостійним правовим інститутом, про що свідчать специфічні риси, притаманні саме позовному способу захисту порушених прав в адміністративному процесі: наявність факту порушених або невизнаних прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин; участь у процесі сторін – позивача й відповідача; існування права на пред'явлення позову, яке реалізується лише за умови прийняття позову адміністративним судом до провадження [13].

Слід зауважити, що в зазначений період у межах адміністративно-правових досліджень було опубліковано значну кількість праць, присвячених проблематиці адміністративного позову, який розглядався під різними кутами: як історично сформований інститут; як елемент адміністративно-правового механізму функціонування адміністративної юстиції; як юридичний факт в адміністративному судочинстві; як специфічна форма захисту прав у публічно-правових відносинах тощо.

У подальші роки інтерес до цієї проблематики не лише зберігся, а й посилювався. У сучасних публікаціях 2022–2025 рр. досліджуються, зокрема, структура й ознаки адміністративного позову, співвідношення матеріально-правового та процесуально-правового аспектів права на адміністративний позов, передумови звернення до суду, а також місце адміністративного позову в системі засобів захисту прав особи у публічно-правовій сфері. Так, у працях, присвячених праву на адміністративний позов та його подвійному (матеріальному й процесуальному) виміру, уточнюється зміст цього права та його зв'язок із гарантіями доступу до правосуддя [14]. У новітніх дослідженнях, присвячених адміністративному позову в системі засобів захисту прав громадянина, акцентується його роль як центрального інструменту ініціювання адміністративного судового процесу. У сучасних узагальнюючих працях і підручниках з адміністративного судочинства, підготовлених у 2023–2024 рр., адміністративний позов розглядається як базовий елемент моделі адміністративної юстиції та ключова процесуальна форма реалізації права на судовий захист у публічно-правових відносинах, що свідчить про сталість наукового інтересу до проблематики адміністративного позову та поглиблення її розробки в сучасних умовах.

Висновок. Узагальнюючи викладене, можна стверджувати, що інститут адміністративного позову, запроваджений КАС України, є концептуальним ядром сучасної моделі адміністративної юстиції та основним процесуальним засобом реалізації конституційного права особи на судовий захист у публічно-правових відносинах. Нормативне закріплення адміністративного позову не лише визначило підстави, форму та зміст звернення до адміністративного суду, а й забезпечило перехід від скаргової моделі до повноцінного позовного провадження, заснованого на засадах змагальності, юридичної рівності сторін і повної судової юрисдикції. Доктринальні розробки українських учених, у тому числі останніх років, переконливо свідчать про складну, матеріально-процесуальну природу адміністративного позову, його тісний зв'язок із правом на доступ до правосуддя та ефективним засобом юридичного захисту. Водночас подальшого наукового осмислення потребують питання ефективності реалізації цього інституту в умовах сучасних викликів публічного управління, що зумовлює необхідність удосконалення законодавства й судової практики в руслі європейських стандартів верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Чернівці: Рута, 2001. 316 с.
2. Янюк Н. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? *Право України*. 2003. № 8. С. 52–55.

3. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Фірма «Консум», 2003. 464 с.
4. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 176 с.
5. Кологойда О. Адміністративний позов як засіб захисту прав і законних інтересів учасників фондового ринку. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/07/15.pdf>
6. Легеза Ю. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Technology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30
7. Константи́й О. В. Судова форма захисту як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності у публічно-владних правовідносинах. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 1 (9). С. 33–44
8. Швед Е. Ю. Процесуальні акти-документи у адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 200 с.
9. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 204 с.
10. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 151–157.
11. Кобилянський К. М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 220 с.
12. Середа В. В. Публічно-правова скарга як засіб захисту особи від незаконних дій або бездіяльності публічної адміністрації: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2011. 201 с.
13. Котенко В. М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
14. Литвиняк І.М. Позовна заява в адміністративному судочинстві як процесуальна форма звернення до суду. *Правова позиція*. 2022. №2. С. 103-107.