

## ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПОРАХ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

### THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE LAWSUIT AS A MEANS TO ENSURE JUSTICE IN DISPUTES IN THE PUBLIC LAW RELATIONS

Легких К.В., кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики

Академії адвокатури України,  
член Науково-практичної ради  
Ради адвокатів Київської області, адвокат  
ORCID 0000-0002-8877-4312

У статті досліджується адміністративний позов як основа здійснення адміністративного судочинства та засіб забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. Наголошується на тому, що судовий спосіб захисту – один з найбільш давніх і ефективних засобів. А підставою для відкриття провадження в адміністративному суді є адміністративний позов. Для здійснення якісного адміністративного судочинства, яке буде ефективним засобом забезпечення справедливості, визначено, що необхідно приділяти особливу увагу як аналізу, так і дослідженню, комплексному та всебічному вивченню адміністративного позову як засобу забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин.

Проведено комплексний аналіз теоретичних, статистичних, публіцистичних джерел, на основі якого визначається, чи є адміністративний позов засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин, наводиться порівняння з іншими засобами, в тому числі, обґрунтовується розширення системи цих засобів шляхом включення до них конституційної скарги та оскарження в міжнародних судових органах. Аналізується статистика розгляду справ в адміністративних судах.

Підсумовано, що адміністративні позови є надзвичайно важливим засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. Порівнюючи їх з іншими засобами, такими, як досудове (адміністративне) оскарження, та включеними нами до цього переліку і обґрунтованими такими засобами, як конституційна скарга, оскарження в міжнародних органах, ми можемо стверджувати, що адміністративні позови є: 1) найбільш чітко визначеними і стандартизованими з точки зору процесуального законодавства 2) найбільш доступним з точки зору можливості звернення 3) в адміністративному провадженні найвищі показники розгляду справ по відношенню до отриманих позовів.

Саме тому, з точки зору забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин, найбільш доцільним є подання адміністративного позову.

**Ключові слова:** адміністративний позов, адміністративний процес, позовна заява, адміністративне судочинство, позов.

The article investigates administrative lawsuit as a basis for administrative proceedings and a way to ensure justice in disputes in the field of public law relations. It is noted that the judicial way of protection is one of the most old and effective means. And the basis for initiating proceedings in an administrative court is an administrative lawsuit. To implement quality administrative proceedings, which will be an effective means to ensure justice, it is decided that special attention should be paid to both analysis and research, complex and comprehensive study of an administrative action as a means to ensure justice in public-law relations' disputes.

The comprehensive analysis of theoretical, statistical, journalistic sources has been carried out; on the basis of this analysis it has been determined whether administrative action is a means to ensure justice in disputes in the field of public legal relations; a comparison with other means has been given, including the justification of expanding the system of these means, properly the constitutional complaint and appeal to international judicial bodies. The statistics of cases before administrative courts have been analyzed.

Thus, it is summarized that administrative litigation is an extremely important means of ensuring justice in public relations' disputes. Having compared them to other means such as pre-trial (administrative) appeals, and included in this list and justified by means such as constitutional complaints, appeals to international bodies, it can be stated that that administrative lawsuits are :1) the most well-defined and standardized in terms of procedural law 2) the most accessible in terms of appealability 3) administrative proceedings have the highest pendency rates for the claims received.

This is why, from the point of view of ensuring fairness in public legal relations' disputes, it is most expedient to file an administrative lawsuit.

**Key words:** administrative action, administrative process, statement of claim, administrative court procedure, lawsuit.

**Постановка проблеми.** Зі становленням незалежності України розпочалася трансформація відносин у сфері публічного сектору, поступовий рух в сторону переходу від державно-владних відносин, які характеризуються примусом, імперативністю і жорстким підпорядкуванням до поєднання імперативності і диспозитивності, становлення публічно-сервісних відносин, застосування нових інструментів – адміністративного договору, адміністративних послуг. Разом з цим, постала необхідність створення системи інструментів захисту прав і свобод у публічно-правовій сфері.

Судовий спосіб захисту – один з найбільш давніх і ефективних засобів. Адміністративне судочинство в Україні є доволі молодим. До 1991 першого року спори в публічно-правовій галузі розглядалися у порядку, визначеному Законом УРСР «Про порядок оскарження до суду неправомірних дій службових осіб, що порушують права громадян». Розгляд відбувався за правилами цивільного

судочинства. Незалежна Україна успадкувала цей порядок, і до 2005 року не було системи адміністративного судочинства. У зв'язку з цим, ключовими рисами її становлення була відсутність власних практичних напрацювань, запозичення досвіду континентальної сім'ї права, в особливості Німеччини.

Підставою для відкриття провадження в адміністративному суді є адміністративний позов. Для здійснення якісного адміністративного судочинства, яке буде ефективним засобом забезпечення справедливості, надзвичайно необхідно приділяти особливу увагу аналізу і дослідженню, комплексному і всебічному вивченню адміністративного позову як засобу забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин.

Аналіз останніх публікацій. Тему адміністративних позовів і адміністративного судочинства у своїх працях розкривали М. І. Поворознюк, Р. С. Мельник, В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, А. О. Селіванов,

Т. О. Коломоєць, О. М. Пасенюк та інші вчені, однак, тематику забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин ми вважаємо недостатньо розкритою авторами.

**Мета статті.** Відповідно ми ставимо собі за мету визначити місце адміністративних позовів в системі засобів забезпечення справедливості у сфері публічно-правових відносин, дослідити його ефективність та порівняти з іншими засобами забезпечення справедливості у сфері публічно-правових відносин.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, перш за все необхідно встановити, чи є адміністративний позов засобом забезпечення справедливості у спорах в сфері публічно-правових відносин.

Аналізуючи чинне законодавство та судову практику, наголосимо на наступному: відповідно до статті 55 та її ч. 1 Конституції України [1] права і свободи людини і громадянина захищаються судом і при цьому кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Фактично, ця стаття на конституційному рівні закріплює адміністративне судочинство. У ст. 8 Конституції України встановлюється, що в Україні закріплюється і діє принцип верховенства права. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [2], завданням адміністративного судочинства України є в тому числі справедливе вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Однак, в той же час, серед основних засад (принципів) адміністративного судочинства, справедливості відсутня. Це, з одного боку, може здатися неправильним і фактично поставити питання про включення принципу справедливості до переліку засад (принципів), закріплених в Кодексі адміністративного судочинства, адже, як слушно зауважують чимало вчених, зокрема, С. В. Потапенко, функціональне призначення принципів адміністративного судочинства полягає в тому, щоб задекларувати, проголосити, яким чином варто провадити адміністративний процес. З точки зору адміністративного процесуального законодавства принципи права відображають специфіку й зміст даної галузі, визначають особливості й завдання процесу, методи його досягнення, характер і зміст діяльності суб'єктів розгляду адміністративних справ [3, с. 93]. Але, з іншого боку, необхідно наголосити, що відповідно до ст. 8 Конституції України, так і згідно ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства, обов'язковим є застосування судом принципу верховенства права. Верховенство права є надзвичайно складним і комплексним явищем, дефініції і аспекти якого описані в роботах багатьох вчених. На наше переконання, найбільш доцільно звернутися за легальним тлумаченням змісту верховенства права до Рішення Конституційного Суду України у справі від 2 листопада 2004 року № 15-рп/20041, де в п. 4.1. вказується, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин одним із загальнолюдських вимірів права. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню [4].

Відповідно до ст. 169 Кодексу адміністративного судочинства України, провадження у суді відкривається на підставі позову. Відповідно до ч. 1 ст. 168, позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді [2]. З цього можна зрозуміти

висновок, що позов є засобом, який фактично ініціює, створює, запускає провадження, розгляд і вирішення справи в суді адміністративної юрисдикції. Таким чином, будучи основою для відкриття провадження адміністративним судом, позов стає початком вирішення справи із додержанням засад адміністративного судочинства, визначених ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, до яких входить верховенство права, складовою частиною якого є справедливість. Отже, адміністративний позов є засобом, який забезпечує справедливість в адміністративних спорах.

Завданням адміністративного судочинства є вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, тобто розгляд і вирішення публічно-правових спорів. Отже, справедливість у спорах в сфері публічно-правових відносин може бути досягнута шляхом подання адміністративного позову до адміністративного суду. Таким чином, адміністративний позов є засобом забезпечення справедливості у сфері публічно-правових відносин.

У той же час, адміністративні позови не є єдиним засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. Аналізуючи наявні засоби, вчений М. І. Поворознюк зазначає, що дієві правові механізми оскарження неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень згідно з Конституцією України та чинним законодавством нашої країни передбачають наступні можливі порядки оскарження: адміністративний (досудовий) та судовий [5, с. 137]. Досудовий порядок доволі детально досліджений різними вченими. Заслужують уваги думки М. В. Лошицького, який стверджує, що закон забезпечує громадянам України можливість для участі в управлінні державними та громадськими справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади й місцевого самоврядування, відстоювання своїх прав і законних інтересів і відновлення їх у разі порушення [6, с. 149]. Т. О. Коломоєць вказує, що традиційно до позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування відносять: контроль, нагляд, адміністративне оскарження, примирення, посередництво, переговори, третейський розгляд тощо [7, с. 30]. Реалізація права на досудове оскарження відбувається на основі ст. 40 Конституції України та Закону України «Про звернення громадян». Необхідно наголосити, що серед вчених є спільна думка про те, що досудове оскарження не може бути ефективним засобом забезпечення справедливості у спорах в сфері публічно-правових відносин, оскільки, через відсутність акту, який би встановлював єдині підходи до публічних послуг і процедур, такого, як, до прикладу, Адміністративно-процедурний кодекс України, відсутні єдині стандарти до розгляду адміністративного оскарження, може недотримуватися прозорість і вмотивованість при прийнятті рішень.

Відповідно до ч. 6 ст. 56 Конституції України, кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Отже, засоби забезпечення справедливості у сфері публічно-правових відносин не вичерпуються на досудовому (адміністративному) оскарженні та адміністративному позові. На нашу думку, до цих засобів можна віднести конституційну скаргу і оскарження в міжнародних судових органах.

Право на конституційну скаргу гарантується ч. 4 ст. 56 Конституції України. У ч. 1 ст. 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» [9] вказано, що конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих поло-

жень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу. Особливістю подання конституційної скарги є те, що вона може бути тільки після остаточного судового рішення, тобто того, рішення, яке вже не може бути оскаржене в інстанційному порядку до суду вищої інстанції, однак, скажник розуміє, що норми закону, який регулює спірні відносини, не відповідають Конституції України, принципу верховенства права і, відповідно, справедливості. Ці положення, відповідно, можуть бути застосовані і після розгляду справи в порядку адміністративного судочинства.

Аналізуючи практику розгляду Конституційних скарг, звернемося до Звіту з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг, який підготовлено за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя», де вказано, що станом на 24 червня 2019 року зареєстровано 1539 конституційних скарг. У 2016 році – 39, у 2017 – 435, у 2018 – 690, у 2019 році – 375 конституційних скарг. Із зареєстрованих 1539 конституційних скарг: 996 – повернуті суб'єкту звернення через невідповідність її форми вимогам Закону України «Про Конституційний Суд України»; 529 – розподіленні судьям-доповідачам; 14 – на опрацюванні в Секретаріаті Конституційного Суду України. З 529 розподілених судьям-доповідачам конституційних скарг: 447 – постановлено ухвали про відмову у відкритті конституційного провадження остаточно, з них 422 – Колегіями Конституційного Суду України, 25 – Сенатами Конституційного Суду України; 73 – відкрито конституційне провадження (ухвали, постановлені колегіями суддів Конституційного Суду України та сенатами Конституційного Суду України (далі – КСУ)) та перебувають на розгляді суддів, Сенатів, Великої палати Суду; 3 – постановлені ухвали Сенатів про закриття конституційного провадження; 66 – ухвалено рішення за результатами розгляду конституційних скарг, з них: Великою палатою КСУ – 2, Першим сенатом КСУ – 1, Другим сенатом КСУ – 3 [8, с. 19-20]. Статистика чітко свідчить, що конституційна скарга хоч і може бути засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин, однак, враховуючи вкрай низькі показники розгляду і прийняття рішення на користь скажників – не може вважатися достатньо ефективним засобом.

Ще один засіб – оскарження в міжнародних судових органах. Якщо говорити про Європейський суд з прав

людини, виконання рішень якого гарантується Конституцією України та Законом України «Про виконання рішень та застосування практики європейського суду з прав людини», то надзвичайно серйозною проблемою є перевантаженість суду заявами – 58 000 справ розглядалися судом протягом 2019 року [10]. Встановлення справедливості, особливо в публічно-правових відносинах, де фізичний чи юридичний особі протистоїть державно-владний апарат, потребує максимально коротких строків. Саме тому, цей засіб теж не можна вважати достатньо ефективним.

Аналізуючи ефективність самого адміністративного судочинства і адміністративного позову, як засобу забезпечення справедливості у сфері публічно-правових відносин, розглянемо підготовлений Верховним судом Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ в першому півріччі 2019 року.

– до окружних адміністративних судів надійшло 130 600 позовів, розглянуто 115 400 справ;

– до адміністративних судів апеляційної інстанції надійшло 52 300 позовів, розглянуто 50 600 справ;

– до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло 18 726 справ, крім того, залишається масив справ, пов'язаний із реформуванням судової системи 54 590 [11].

Загалом, можна сказати, що адміністративні позови і адміністративне судочинство є найбільш поширеним та доволі ефективним засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин.

**Висновок:** Адміністративні позови є надзвичайно важливим засобом забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин. Порівнюючи їх з іншими засобами, такими, як досудове (адміністративне) оскарження, та включеними нами до цього переліку і обґрунтованими такими засобами, як конституційна скарга, оскарження в міжнародних органах, ми можемо стверджувати, що адміністративні позови є: 1) найбільш чітко визначеними і стандартизованими з точки зору процесуального законодавства 2) найбільш доступним з точки зору можливості звернення 3) в адміністративному провадженні найвищі показники розгляду справ по відношенню до отриманих позовів.

Саме тому, з точки зору забезпечення справедливості у спорах у сфері публічно-правових відносин, найбільш доцільним є подання адміністративного позову.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Потапенко С. В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства України. Право і безпека. 2010. № 2 (34). С. 60-64. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Pib\\_2010\\_2\\_15.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Pib_2010_2_15.pdf)
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-пр/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>
5. Поворознюк Т. І. Адміністративний позов у системі засобів захисту прав громадянина у сфері публічно-правових відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017/3. С. 137-145. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup\\_2017\\_3\\_31.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2017_3_31.pdf)
6. Лошицький М. В. Адміністративне оскарження як спосіб захисту прав громадян у діяльності органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: серія Право*. 2015. Випуск 31. Том 2, С. 146-150. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4471/1/%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%95%20%D0%9E%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%96%D0%95%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%AF%D0%9A%20%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%86%D0%91%20%D0%97%D0%90%D0%A5%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%A3%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%20%D0%93%D0%A0%D0%9E%D0%9C%D0%90%D0%94%D0%AF%D0%9D.pdf>
7. Коломоець Т. О. Альтернативні (позасудові) засоби захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування в Україні. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. м. Харків, 17-18 квітня 2015. С. 30
8. Звіт з моніторингу діяльності Конституційного Суду України щодо розгляду конституційних скарг, який підготовлено за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя», 2019. URL: <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Zvit-z-monitoringu-diyalnosti-Konstitutsijnogo-Sudu-shhodo-rozglyadu-konstitutsijnih-skarg.pdf>
9. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-19>
10. Права Людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Веб-сайт. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1580303436>
11. Аналіз стану здійснення правосуддя при розгляді адміністративних справ в першому півріччі 2019 року, підготовлений Верховним Судом. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz\\_KAS\\_2019\\_1.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Analiz_KAS_2019_1.pdf)