

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФОРМ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ ЗА ВИРІШЕННЯМ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ В УКРАЇНІ: ВІД СКАРГИ ДО ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ**TRANSFORMATION OF THE FORMS OF APPEAL TO THE COURT FOR THE RESOLUTION OF A PUBLIC LEGAL DISPUTE IN UKRAINE: FROM A COMPLAINT TO A STATEMENT OF CLAIM**

Ситников О.Ф., к.ю.н.,

доцент кафедри фінансового і податкового права

Державний податковий університет

Актуальність статті полягає в тому, що судовий захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері ініціює дієздатна особа через подання до відповідної судової інстанції письмового звернення певної форми. Якщо буквально тлумачити положення ст. 55 Конституції України, то на перший погляд може видатися, що формою звернення до адміністративного суду має бути скарга, оскільки в ній йдеться про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, вказаної помилки щодо визначення способу захисту своїх прав і свобод у суді законодавці припустилися під час прийняття Конституції України, так би мовити, інерційно, ще під впливом «радянської спадщини», у вигляді хибного та заполітизованого визначення адміністративного процесу. Варто відмітити, що адміністративний процес у контексті генези звернення до адміністративного суду, пройшов складний процес становлення та розвитку, з огляду на що посилений інтерес до його змісту не вщухає вже довгий час. Трансформація наукової думки щодо суті адміністративного процесу в умовах динамічного розвитку країни в напрямку демократії та правової держави потягло за собою зміни поглядів щодо форм звернення до адміністративного суду. Метою статті є розкрити співвідношення понять скарги та позовної заяви як форм звернення в адміністративних справах через призму трансформації основних правових засад адміністративного процесу. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених розвитку адміністративного процесу в Україні з'ясовано сутність понять «скарга» та «позовна заява». Розкрито розвиток положення норм чинного законодавства, які регулюють питання форми звернення в адміністративних справах до суду через призму трансформації наукової думки щодо поняття адміністративного процесу. Обґрунтовано, що заміна в національному законодавстві скарги як форми звернення в адміністративних справах на позовну заяву (адміністративний позов) є цілком виправданим кроком, оскільки саме позовна заява, на відміну від скарги, виражає притаманну адміністративному судовому процесу рівність і змагальність сторін публічно-правового спору. Зроблено висновок, що зміни, які відбулися та тривають у вітчизняній теорії адміністративного процесу й судочинства, а також на законодавчому рівні загалом, є позитивними в контексті конкретизації, науково-теоретичного обґрунтування та законодавчої регламентації форм і видів звернення до адміністративного суду. Звісно, чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України не позбавлена певних недоліків щодо регулювання зазначених звернень, втім вони є несуттєвими і цілком можуть бути усунені шляхом внесення певних змін.

Ключові слова: скарга, позовна заява, форма, звернення громадян, адміністративний позов, адміністративні справи.

The relevance of the article lies in the fact that judicial protection of the subjective rights, freedoms and legitimate interests of individuals in the public legal sphere is initiated by a legally competent person by submitting a written appeal of a certain form to the relevant court. If we literally interpret the provisions of Art. 55 of the Constitution of Ukraine, at first glance it may seem that the form of appeal to the administrative court should be a complaint, since it concerns the appeal of decisions, actions, inaction of subjects of power. In our opinion, the legislators made the specified mistake regarding the definition of the way to protect their rights and freedoms in court during the adoption of the Constitution of Ukraine, so to speak, inertially, still under the influence of the "Soviet heritage", in the form of a false and politicized definition of the administrative process. It is worth noting that the administrative process in the context of the genesis of the appeal to the administrative court has undergone a complex process of formation and development, given that the increased interest in its content has not subsided for a long time. The transformation of scientific opinion regarding the essence of the administrative process in the conditions of the country's dynamic development in the direction of democracy and the rule of law entailed changes in views regarding the forms of appeal to the administrative court. The purpose of the article is to reveal the relationship between the concepts of a complaint and a statement of claim as a form of appeal in administrative cases through the prism of the transformation of the basic legal principles of the administrative process. In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists on the development of the administrative process in Ukraine, the essence of the concepts of "complaint" and "plaintiff" is clarified. The development of the provisions of the norms of the current legislation, which regulate the issue of the form of appeal in administrative cases to the court through the prism of the transformation of scientific opinion regarding the concept of the administrative process, is disclosed. It is substantiated that the replacement in national legislation of a complaint as a form of appeal in administrative cases with a claim (administrative claim) is a fully justified step, since it is the claim, unlike the complaint, that expresses the equality and competitiveness of the parties to a public legal dispute inherent in the administrative judicial process. It was concluded that the changes that have taken place and continue in the domestic theory of administrative process and judicial proceedings, as well as at the legislative level in general, are positive in the context of specification, scientific and theoretical justification and legislative regulation of the forms and types of appeal to the administrative court. Of course, the current edition of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine is not without certain shortcomings regarding the regulation of the mentioned appeals, however, they are insignificant and may well be eliminated by making certain changes.

Key words: complaint, claim, form, citizens' appeal, administrative lawsuit, administrative cases.

Актуальність теми. Судовий захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правовій сфері ініціює дієздатна особа через подання до відповідної судової інстанції письмового звернення певної форми. Якщо буквально тлумачити положення ст. 55 Конституції України, то на перший погляд може видатися, що формою звернення до адміністративного суду має бути скарга, оскільки в ній йдеться про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, вказаної помилки щодо визначення способу захисту своїх прав і свобод у суді законодавці припустилися під час прийняття Конституції

України, так би мовити, інерційно, ще під впливом «радянської спадщини», у вигляді хибного та заполітизованого визначення адміністративного процесу. Варто відмітити, що адміністративний процес у контексті генези звернення до адміністративного суду, пройшов складний процес становлення та розвитку, з огляду на що посилений інтерес до його змісту не вщухає вже довгий час. Трансформація наукової думки щодо суті адміністративного процесу в умовах динамічного розвитку країни в напрямку демократії та правової держави потягло за собою зміни поглядів щодо форм звернення до адміністративного суду.

Стан дослідження. Варто відзначити, що окремі проблемні аспекти, пов'язані із зверненням громадян до адміністративного суду, у своїх наукових працях розглядали: Г. В. Атаманчук, М. Я. Болдін, А. О. Галай, О. Ю. Дрозд, В. О. Меркулова, Л. І. Миськів, О. М. Музичук, К. В. Мураїнов, В. Б. Пчелін, Г. О. Радов, М. М. Ребкало, М. І. Смокович, В. В. Стаднік, К. В. Шкарупа, О. О. Шкута, та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість теоретичних здобутків, в науковій літературі недостатньо опрацьованою є проблема співвідношення понять скарги та позовної заяви як форм звернення до адміністративного суду.

Саме тому метою статті є: розкрити співвідношення понять скарги та позовної заяви як форм звернення в адміністративних справах через призму трансформації основних правових засад адміністративного процесу.

Виклад основного матеріалу. У сучасній вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: юрисдикційна, судова та управлінська. При цьому зауважимо, що межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських справ. З огляду на специфіку, у юридичній літературі окреслений підхід вважають широким. Представники цієї наукової течії формулювали та формулюють багато різних визначень поняття адміністративного процесу. Їхній зміст цілком можна звести до такого положення: адміністративний процес – це діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з приводу реалізації ними законодавчо встановленого порядку застосування кореспондуючих матеріальних норм права [1].

У цьому контексті Е. Ф. Демський слушно зазначає, що на сучасному етапі думку про широке значення адміністративного процесу обстоюють О. М. Бандурка, М. М. Тищенко та інші автори, які пишуть, що юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер та отожднює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним, оскільки адміністративний має, на відміну від кримінального та цивільного процесів, більш широкую природу, з огляду на різноманітність функцій адміністративної юстиції [2]. Лише широке розуміння предмета адміністративного процесуального права дає змогу окреслити його сферу функціонування, визначити роль і місце в правовій системі країни.

Таким чином, автори відносять до адміністративного процесу як створення і забезпечення та додержання відповідних правил належного поведіння суб'єктів і здійснення позитивної управлінської діяльності, так і застосування примусових заходів, передбачених санкціями матеріальних норм. Проте здійснення позитивної управлінської діяльності, а також вирішення широкого кола індивідуальних конкретних справ значною мірою зачіпають інтереси громадян, нерідко навіть незалежно від їх бажання (прийняття нормативних актів з підвищенням цін, наприклад, притягнення до відповідальності, перевірка діяльності). Спілкування з владою не завжди залишає приємні враження, оскільки ідеологія панування держави над людиною і владно-розпорядчий вплив з боку державних органів донині залишаються [2].

Визначаючи зміст адміністративного процесу, Т. В. Коломєць констатує тривале превалювання адміністративної складової (за суб'єктом розгляду адміністративної справи) в адміністративному процесі, з огляду на що цілком виправданим можна було б і надалі вважати існування так званих «управлінської» та «юрисдикційної» концепцій розуміння адміністративного процесу. Проте із запровадженням адміністративної юстиції та, відповідно, адміністративного судочинства назріла нагальна потреба в кардинальному переході до нових орієнтирів визначення

адміністративного процесу та його змістового наповнення. Реальністю стає існування судового адміністративного (подібного до кримінального, цивільного) процесу і власне адміністративного (позасудового) процесу [3].

Сучасне вузьке розуміння адміністративного судового процесу пов'язується лише з адміністративним судочинством та цілком збігається з нормативним його визначенням [3]. Т. Коломєць у своїх дослідженнях доходить висновку, що для визначення правосуддя в адміністративних справах, яке здійснюється адміністративними судами, цілком логічним є використання терміна «адміністративне судочинство», для узагальненого порядку розгляду справ у судах, зокрема адміністративних, – «адміністративний судовий процес», для визначення розгляду адміністративних справ суб'єктами публічної адміністрації – «процедурна діяльність», а окремого різновиду такої діяльності – «провадження» [3]. Причому вона підкреслює, що певній частині наявних новітніх наукових джерел притаманний все ж розгляд як адміністративного процесу лише адміністративного судочинства. Однак не можна за аналогією з цивільним, кримінальним процесом підходити спрощено до пошуку оптимальної назви та з'ясування реального змісту адміністративного процесу. Використання назви «адміністративний процес» і наповнення її змістовою характеристикою – «адміністративне судочинство» – зумовлює неузгодженість назви та змісту («несудова назва і судовий зміст») [3].

Отже, запровадження та поступове закріплення в наукових колах як найбільш правильного широкого підходу до розуміння адміністративного процесу сприяло відмові від його однобічного тлумачення – виключно як діяльності органів державної влади з розгляду скарг, а також забезпечило розвиток таких понять, як «адміністративна юстиція» та «адміністративне судочинство». Означені зміни поступово актуалізували питання стосовно того, чи є однаковими за формою звернення до адміністративних органів та судів. Адже тривалий час на законодавчому рівні та в наукових колах у контексті як адміністративних юрисдикційних процедур, так і судового процесу звернення осіб щодо захисту їхніх прав, свобод чи законних інтересів іменували скарою.

Так, наприклад, у постанові Верховного суду України від 3 грудня 1997 року № 13 ідеться лише про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян [4].

Зауважимо, що на початковому етапі розвитку адміністративного процесу, в умовах відсутності адміністративного судочинства як такого, застосування категорії «скарга» було цілком виправданим, оскільки звернення особи розцінювалося, передусім, як реагування на порушення режиму законності, а не як запит на захист її суб'єктивних прав, свобод чи законних інтересів. Однак з розвитком демократичних засад, визнанням пріоритету соціальних цінностей саме суб'єктивних прав і свобод скарга перестала бути звичайним повідомленням про порушення з боку суб'єкта владних повноважень, а набула форми домагання, зверненого до компетентного державного органу, посадової особи з вимогою про захист прав, свобод чи законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин. Тобто контролююча складова скарги відійшла на другий план порівняно з правозахисною. Завдяки цьому скарга як форма звернення до суду в справах, що виникають з публічно-правових відносин, тривалий час продовжувала використовуватись у законодавстві. Водночас науковці дедалі частіше акцентували увагу на тому, що така форма звернення, як скарга, не повною мірою відповідає суті судової форми захисту, а отже, у межах судового процесу з вирішення справ публічно-правового характеру

доцільніше говорити про адміністративний позов, а не скаргу. Адже скарга, попри схожість із позовом, суттєво відрізняється від нього.

Так, О. В. Кузьменко з цього приводу пише, що скарга й адміністративний позов – це специфічні форми звернення фізичних і юридичних осіб, через які вони висловлюють власне невдоволення діями або бездіяльністю, рішеннями публічних органів управління та їхніх посадових осіб. Адміністративний позов (позовна заява) багато в чому схожий на адміністративну скаргу, але схожість ця зовнішня. В адміністративній скарзі позовний елемент перебуває в латентній формі. Подача адміністративної скарги не робить громадянина стороною, не обумовлює його особистої участі в адміністративному процесі [5]. В. Б. Авер'янов у своїх працях наголошує на тому, що термін «скарга» вказує на нерівність того, хто скаржиться, і того, на кого скаржаться. Цю нерівність ще можна зрозуміти в адміністративно-правових відносинах «громадянин – адміністрація», оскільки ці відносини ґрунтуються на принципі субординації. Зберігається ця нерівність також у відносинах щодо оскарження рішень адміністрації в адміністративному порядку. Тому в адміністративній процедурі оскарження вживання терміна «скарга» є цілком обґрунтованим [6, с. 259]. Однак, продовжує правознавець, використання його в адміністративному процесі є недоцільним, оскільки перед судом мають бути рівними і громадянин, і адміністрація. З ідеологічних міркувань скарга як форма звернення до суду є небажаною. Крім того, скарга не дасть змоги уніфікувати форму звернення до суду. Суттєво більше ідеологічне навантаження в адміністративному процесі матиме адміністративний позов, який вказуватиме на повну рівність того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, до кого спрямовані вимоги (відповідача). Тоді адміністративний орган буде йменуватися не просто «зацікавлена особа», як сьогодні в цивільному процесі, а «відповідач» [6, с. 259].

А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник у своїх працях також звертають увагу на те, що термін «адміністративний позов» має більше ідеологічне навантаження, оскільки вказує на повну рівність того, хто звертається до адміністративного суду (позивача), і того, на кого спрямовані вимоги (відповідача). Тепер суб'єкт владних повноважень, включаючи державу, її органи та інститути, іменується не просто «зацікавлена особа», як раніше у цивільному процесі, а «відповідач». Адміністративний позов допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду і фізичних чи юридичних осіб, і суб'єктів владних повноважень [7; 6].

З огляду на викладені вище наукові позиції, цілком обґрунтованою слід визнати заміну в законодавстві категорії адміністративної скарги категорією адміністративного позову, який був визначений у КАС України як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [8].

Такий офіційний підхід до тлумачення поняття «адміністративний позов» сприйняли неоднозначно. Зокрема, С. В. Ківалов з цього приводу зауважує, що це визначення не охоплює сутності звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів і реалізацію повноважень у сфері публічно-владних відносин, функціональне призначення адміністративного позову не обмежується суто стадією відкриття провадження в справі, адже це є лише одним з перших етапів у реалізації права на судовий захист. Крім того, визначення позову через категорію «звернення» неможливо пояснити наявністю таких інститутів, як право на пред'явлення адміністративного позову, право на зміну предмета й підстав позову, визнання позову

та відмову від нього [9]. Погоджуючись загалом з позицією С. В. Ківалова, вважаємо недоречним вдаватися до детального аналізу поняття «адміністративний позов», оскільки у новій редакції КАС України законодавець частково відмовився від вищезазначеного терміну «адміністративного позову», а замість нього ввів термін «позовна заява».

Підтвердженням того, що адміністративний позов і позовна заява у адміністративному судочинстві – це два аспекти одного й того ж явища, слугують і окремі положення чинної редакції КАС України. Йдеться про те, що у даному Законі, хоча й використовується переважно термін позовна заява, втім у окремих статтях зустрічається й «адміністративний позов», при цьому зміст даних статей свідчить про те, що означені терміни застосовуються як синонімічні. Так, наприклад, аналіз статті 288 КАСУ надає нам можливість констатувати що термін «адміністративний позов» застосовується для визначення форми звернення до суду з боку суб'єкта владних повноважень, а позовна заява визначає форму звернення фізичної особи.

На нашу думку, у цьому контексті слід погодитися з Г. Л. Осокіною та С. В. Ківаловим, який підтримує її позицію. Правознавці зазначають, що якщо позовна заява (форма) – це спосіб існування позову (тобто змісту), то позов завжди становить щось внутрішнє, що не може бути пізнане безпосередньо, оскільки пізнається лише через свій вияв у позовній заяві. Таким чином, адміністративний позов і позовна заява співвідносяться як зміст та його зовнішня форма [9]. Дійсно, позовна заява – це спосіб існування й вираження позову як вимоги про захист суб'єктивних прав або публічних інтересів, тобто його процесуальна оболонка. Зазначене дає змогу констатувати службову роль позовної заяви як форми адміністративного позову, яка полягає в тому, що в ній відображаються елементи позову, а також інші відомості, необхідні для правильного та швидкого розгляду й вирішення адміністративної справи [9]. Призначення позовної заяви як форми адміністративного позову полягає в тому, щоб довести до відома суду й осіб, які беруть участь у справі, суть вимоги позивача, що звертається до суду для захисту свого права або законного інтересу [9].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки, можна з упевненістю стверджувати, що заміна в національному законодавстві скарги як форми звернення в адміністративних справах на позовну заяву (адміністративний позов) є цілком виправданим кроком, оскільки саме позовна заява, на відміну від скарги, виражає притаманну адміністративному судовому процесу рівність і змагальність сторін публічно-правового спору. Крім того, на відміну від скарги, матеріально-правовий і процесуальний зміст якої адресовані безпосередньо суб'єкту, що її розглядає, матеріальні вимоги позовної заяви спрямовані на відповідача, тобто іншу сторону публічно-правового спору; натомість процесуальну вимогу про початок відповідної процедури із захисту заявника адресовано юрисдикційному органу, тобто адміністративному суду.

Слід зауважити, що використання позовної заяви як основної форми звернення до адміністративного суду цілком відповідає популярній нині концепції уніфікації процесуального права. Попри те, що цю ідею розробляють переважно цивілісти, її активно підтримують і дослідники в галузі адміністративного права.

Таким чином, проведене дослідження свідчить про те, що зміни, які відбулися та тривають у вітчизняній теорії адміністративного процесу й судочинства, а також на законодавчому рівні загалом, є позитивними в контексті конкретизації, науково-теоретичного обґрунтування та законодавчої регламентації форм і видів звернення до адміністративного суду. Звісно, чинна редакція КАС України не позбавлена певних недоліків щодо регулювання зазначених звернень, втім вони є несуттєвими і цілком можуть бути усунені шляхом внесення певних змін до цього процесуального Закону.

ЛІТЕРАТУРА

1. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
2. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
3. Коломоєць Т. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (у тому числі судової) діяльності. Слово Національної школи суддів України. 2012. № 1. С. 153–160. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cln_2012_1_18.
4. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян : постанова Пленуму ВСУ від 3 груд. 1997 р. № 13. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97>.
5. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 208 с. URL: https://pidruchniki.com/1335102247572/pravo/subyekti_administrativnogo_protseesu.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ, 2003. 384 с.
7. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с. URL: <https://lektsii.org/5-35135.html>
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11343>
9. Ківалов С. В. Адміністративний позов як категорія адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 7–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_74_4.
10. Ситников О. Ф. Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. дис... канд. юрид. наук. : Київ. Науково-дослідний інститут публічного права. 2019. 272 с.