

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.11>

Гебеш С.А.

суддя

Закарпатський окружний адміністративний суд

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ ЯК ПІДСТАВА ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ

Актуальність дослідження. Конституція України проголошує, що кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Ця норма знайшла відображення у ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій встановлюється, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом, визначеним законом [2]. Основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, тому право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов.

Постановка проблеми. У науковій літературі поняттю позову, його частин, умов реалізації присвячено численні дослідження таких учених, як: О. Беяневич, С. Бичкова, О. Братель, В. Бринцев, Ю. Дем'янчук, А. Добровольський, С. Іванова, І. Каргузова, А. Клейнман, О. Константи́й, Н. Костров, В. Котенко, Н. Мостова, Ю. Мирошніченко, Р. Мухамедшин, А. Осадчий, Ю. Педько, Ю. Попова, В. Серета, О. Штефан, С. Фурса, Г. Чуприна, Н. Янчук, та інших. Разом із тим поняття адміністративного позову у науці потребує подальших досліджень. Це пояснюється насамперед тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститу-

том. Також тим, що «поняття адміністративного позову майже всюди вирросло із відомчої скарги і в окремих державах зберігає і досі деякі характерні риси цієї останньої, але по суті він представляє позов про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завдання законодавця – звільнити адміністративний позов від зайвих домішок, де вони ще збереглись» [3, с. 26]. Все це зумовлює актуальність нашого дослідження, адже пошук змістовної конструкції поняття адміністративного позову вимагає від наукової спільноти його теоретичного визначення, яке набуває особливого значення в умовах становлення в Україні адміністративного судочинства.

Метою статті є дослідження змісту адміністративного позову як підстави відкриття провадження у справі адміністративного судочинства з приводу захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових правовідносинах. Завдання дослідження: 1) визначити точки зору науковців на предмет дослідження; 2) встановити тенденції розвитку наукової думки щодо природи адміністративного позову; 3) зробити узагальнюючі висновки.

Виклад основного матеріалу. Треба зазначити, що у науковій літературі як з адміністративного права, так і інших галузей процесуального права позов розуміється у трьох аспектах – матеріально-правовому (вимога позивача до відповідача), у процесуальному значенні (звернення до суду про захист порушеного права) та у нерозривній єдності двох вимог матеріальної й процесуальної характеристик.

Так, наприклад, А. Добровольський, С. Іванова, Н. Мостова, Ю. Мирошніченко, А. Селіванов, В. Серета та інші розглядають позов як звернену до адміністративного суду правову вимогу позивача [4, с. 19; 5, с. 10; 6, с. 91; 7, с. 28; 8, с. 121]. Своєю чергою такі вчені, як Р. Куйбіда, В. Мусин, Ю. Попова, вважають, що термін «адміністративний позов» – це процесуальний документ (вимога), з яким звертаються до адміністративного суду з проханням вирішити публічно-правовий спір [9, с. 211; 10, с. 446].

На нашу думку, визначення поняття позову, приймаючи тільки матеріально-правову або тільки процесуальну його характеристики, є неправильним напрямом розвитку науки про адміністративний позов. Як слушно зауважує В. Котенко, право на позов є комплексним і включає у себе, по-перше, право на відкриття провадження в адміністративній справі (процесуальна сторона права на позов), по-друге, право на отримання судового захисту порушених чи оспорюваних прав чи законних інтересів (матеріальна сторона права на позов) [11, с. 207].

Однак позитивним є те, що більшість науковців усе ж таки переконані, що позов слід розглядати у нерозривному поєднанні як матеріальної його характеристики, так і процесуальної. Так, представники такої позиції зазначають, що позов у матеріальному змісті являє собою вимогу до суду, а у процесуальному – процесуальний засіб порушення судочинства [12, с. 418; 13, с. 33]. Іншими словами, матеріально-правова вимога має значення лише у вигляді процесуального документа, зафіксованого на матеріальному носії та виконаного відповідно до вимог процесуального закону, у якому містяться матеріально-правові вимоги позивача до відповідача, засновані на певних юридичних фактах, зумовлених спірними матеріально-правовими відносинами [14, с. 11].

Такий підхід, на думку Л. Білої-Тіунової, О. Закаленко, А. Неугоднікова, є найбільш виваженим. Це пояснюється тим, що, з одного боку, адміністративний позов подається до

суду і тому не може розглядатися виключно як вимога позивача до відповідача, з іншого – адміністративний позов є процесуальною формою певного матеріально-правового змісту (вимога щодо вирішення публічно-правового спору), тобто процесуально-правова форма знаходить свій прояв у пред'явленні адміністративного позову до суду, а матеріально-правову сторону становить право на задоволення позовних вимог [15, с. 60].

Тут слід виходити із того, що матеріальне право – це правові норми, за допомогою яких держава здійснює вплив на суспільні відносини шляхом прямого, безпосереднього регулювання, а процесуальне – це норми права, що регулюють процесуальний порядок, процедури реалізації й виконання норм матеріального права. Ці дві категорії нерозривно пов'язані. Їх єдність полягає у безпосередній юридичній регламентації суспільних відносин і процесуальних форм судового захисту таких відносин. Отже, матеріальне та процесуальне право завжди співвідносяться між собою як зміст та форма, тобто процесуальні норми є формою реалізації норм матеріального права. Саме тому позов повинен мати певну форму вираження й засіб реалізації. Тільки в поєднанні матеріально-правового змісту й процесуальної форми вираження волі суб'єкта може бути реалізоване право на судовий захист.

Як слушно свого часу зазначив А. Клейнман, звернення до суду без зазначення спірної вимоги та правовідношення, з якого воно походить, є безпредметним, а вимога, що не підлягає розгляду в процесуальному порядку, не може бути позовною [16, с. 22]. Також слід додати, що вимога позивача може існувати до і поза судовим процесом як спірний стан правовідносин. Однак тільки у разі її пред'явлення вимога набуває стану процесуального засобу, який ініціює судову діяльність з метою здійснення захисту порушеного права, свобод чи інтересу фізичної, юридичної осіб, а також органів публічної влади у визначених законом випадках, у публічно-правових правовідносинах.

Це знаходить своє підтвердження у нормах КАСУ. Відкрити провадження у справі адміністративного судочинства можна лише через пред'явлення позову до суду тієї чи іншої юрисдикції. Саме це є головною умовою виникнення правовідносин з розгляду правових спорів. Як вдало зазначає О. Беяневич, подання позову означає «приведення у рух правопорядку» у разі, коли особа не може своєю владою реалізувати суб'єктивне право або законний інтерес. З точки зору стадійності правового регулювання суспільних відносин (не має значення – приватно чи публічно правових) звернення заінтересованої особи до суду із позовною заявою є тим юридичним фактом, з яким безпосередньо пов'язане виникнення процесуальних правовідносин [17, с. 140] та який «надалі зумовлює виникнення низки простих і складних юридичних фактів, зміст і результативність яких спрямовані на забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ, адже подання позовної заяви до суду є «стартовою точкою» першої стадії процесу – відкриття провадження у справі» [14, с. 11]. Іншими словами, «процесуальна форма позову знаходить своє відображення через адміністративно-процесуальні відносини, які виникають у разі звернення особи до суду» [18, с. 368]. Таким чином, у судовому адміністративному процесі права вимога стає адміністративним позовом тільки у разі звернення до адміністративного суду. Процесуально-правовим наслідком звернення до суду з адміністративним позовом та постановленням ухвали про відкриття провадження у справі є початок адміністративного судочинства, а матеріально-правовим наслідком – переривання плинку строку звернення до адміністративного суду [19, с. 189].

З цього видається, що поняття адміністративного позову повинне розкривати сутність як матеріально-правового права, так і процесуального, оскільки вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, інакше вона втрачає свій сенс. Так, під адміністративним позовом слід

розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їхніх прав, свобод та інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом через звернення до адміністративного суду. Матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Зроблений висновок цілком підтверджує останні наукові розробки в науці адміністративного права. Зокрема, йдеться про науковий доробок М. Поворознюка, який у своєму дисертаційному дослідженні 2019 року розвинув теоретичні підходи до розуміння сутності поняття «адміністративний позов» як нерозривної єдності двох сторін: процесуальної (вимоги позивача до адміністративного суду про захист свого порушеного права у публічно-правових відносинах) та матеріально-правової (вимоги позивача до відповідача – суб'єкта владних повноважень), що дає підстави зробити висновок про нерозривну єдність двох правових категорій: права на адміністративний позов у процесуальному розумінні та права на адміністративний позов у матеріальному розумінні. При цьому, на думку вченого, право на адміністративний позов у процесуальному розумінні (право на звернення до суду з адміністративним позовом за судовим захистом порушеного права) і право на адміністративний позов у матеріальному розумінні (право на задоволення адміністративного позову, тобто на отримання ефективного судового захисту своїх порушених прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин) виступають категоріями хоча і взаємопов'язаними, але цілком не збігаються за своїм змістом, правовими підставами, суб'єктами та правовими наслідками [20, с. 5].

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що хоча в науці адміністративного права спостерігаються різні підходи до визначення правової природи та сутності адміністративного позову, але все ж частина останніх наукових досліджень, у тому числі і представлене, зводиться до обґрунтування дуальної природи вказаного позову, оскільки матеріально-правова вимога про порушення права набуває сенсу тільки

у разі її реалізації у судовому порядку, при цьому матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Анотація

Стаття присвячена визначенню та розкриттю поняття адміністративного позову на підставі аналізу наукових досліджень та законодавства.

Оскільки основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, то право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов.

У статті автор ставить перед собою такі завдання: 1) визначити точки зору науковців на предмет дослідження; 2) встановити тенденції розвитку наукової думки щодо природи адміністративного позову; 3) зробити узагальнюючі висновки.

На думку автора, визначення поняття позову, приймаючи тільки матеріально-правову або тільки процесуальну його характеристики, є неправильним напрямом розвитку науки про адміністративний позов. Доведено, що адміністративний позов слід розглядати у нерозривному поєднанні двох аспектів – матеріально-правовому та процесуальному.

Автором підсумовується, що під адміністративним позовом слід розуміти матеріально-правову вимогу фізичної та юридичної особи про порушення їхніх прав, свобод і інтересів у публічно-правових правовідносинах, а також суб'єктів владних повноважень у випадках, визначених законом через звернення до адміністративного суду.

Обґрунтовано позицію, що позов може виступати підставою відкриття провадження у справі тільки у разі його пред'явлення до суду, адже тільки у разі її пред'явлення вимога набуває стану процесуального засобу, який ініціює судову діяльність з метою здійснення захисту порушеного права, свобод чи інтересу фізичної, юридичної осіб, а також органів публічної влади у визначених законом випадках, у публічно-правових правовідносинах.

Таким чином, можна робити висновок, що матеріально-правова вимога про порушення права набуває сенсу тільки у разі її реалізації у судовому порядку, при цьому матеріальний аспект вимоги розкриває сутність предмета публічно-правового спору, який виник у зв'язку з реалізацією прав, свобод та інтересів цих суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Своєю чергою процесуальний аспект розкриває сутність публічно-правового спору як предмета адміністративної справи, що відкривається у адміністративному суді.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративний позов, правова природа, матеріально-правовий зміст, процесуальний зміст.

Hebesh S.A. Concept of administrative lawsuit as a basis for commencement of proceedings
Summary

The article is devoted to the definition and disclosure of the concept of administrative lawsuit based on the analysis of research and legislation.

Since the main procedural form of administrative lawsuit is litigation, the right of the person concerned to initiate proceedings in administrative proceedings is realized through a lawsuit.

In the article the author sets himself the following tasks: 1) to determine the views of scientists on the subject of research; 2) to establish trends in the development of scientific thought regarding the nature of the administrative claim; 3) to make generalized conclusions.

According to the author, the definition of the concept of claim, taking only the substantive or only procedural characteristics, is the wrong direction in the development of the science of administrative claim. It is proved that an administrative claim should be considered in an inseparable combination of two aspects – substantive and procedural.

The author concludes that an administrative lawsuit should be understood as a substantive claim of an individual and a legal entity to violate their rights, freedoms and interests in public law, as well as subjects of power in cases specified by law through an appeal to the administrative court.

The position is substantiated that the claim can serve as the basis for opening proceedings in the case only in case of its presentation to court, after all only in case of its presentation the requirement gets a condition of procedural means which initiates judicial activity for protection of the violated right, freedoms or interest. natural persons, legal entities, as well as public authorities in cases specified by law, in public legal relations.

Thus, we can conclude that the substantive claim for violation of the law becomes meaningful only in the case of its implementation in court, while the substantive aspect of the claim reveals the essence of the subject of public dispute, which arose in connection with the exercise of rights, freedoms and interests of these entities in the field of public relations. In turn, the procedural aspect reveals the essence of a public law dispute as a subject of an administrative case opened in an administrative court.

Key words: administrative court, administrative claim, legal nature, substantive content, procedural content.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Рязановский В.А. Единство процесса : учебное пособие. Москва, 1996. 80 с.
4. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1979. 159 с.
5. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2014. 20 с.
6. Мирошниченко Ю.М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика *Судова апеляція*. 2008. № 3. С. 89–95.
7. Селіванов А.О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юстиції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
8. Середа В.В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 49. С. 120–127.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Р.О. Куйбіда (заг. ред.). Центр політико-правових реформ. Київ : Юстініан, 2009. 976 с.

10. Попова Ю.А. Административный иск и процессуальная форма его разрешения. *Система гражданской юрисдикции в конце XIX века: современное состояние и перспективы развития*. Екатеринбург, 2000. С. 440–447.
11. Котенко В.М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст. *Форум права*. 2009. № 2. С. 207–211. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
12. Фурса С.Я. Цивільний процес України. Академічний курс : підручник. Київ, 2009. 848 с.
13. Бичкова С.С. Особи, які беруть участь у справах позовного провадження: склад і класифікація. *Юридична наука*. 2012. № 3. С. 33–41.
14. Братель О. Категорії «позов» і «позовна заява» як складники цивільних процесуальних юридичних фактів. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 4–12.
15. Біла-Тіунова Л.Р. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика : монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, О.В. Закаленко, А.О. Неугодніков. Одеса : Фенікс, 2015. 188 с.
16. Клейнман А.Ф. Основные вопросы учения об иске в советском гражданском процессе : учебное пособие / А.Ф. Клейнман. Москва : Изд-во Московского ун-та, 1959. 26 с.
17. Беяневич О. До питання про адміністративний позов. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 138–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_1_16.
18. Чуприна Г.В. Поняття та особливості адміністративного позову про примусове відтворення іноземців та осіб без громадянства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 366–373.
19. Адміністративне судочинство України : підручник. / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
20. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист у публічно-правових відносинах : автореф. к.ю.н. : 12.00.07. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 22 с.