

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.57>

Лисак О.М.
к.ю.н., адвокат

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДОКТРИНАЛЬНОГО ОСМИСЛЕННЯ

Актуальність теми. Сучасний етап розвитку адміністративного судочинства в Україні характеризується поєднанням кількох потужних чинників, які об'єктивно підвищують значення інституту адміністративного позову. По-перше, саме через адміністративний позов реалізується конституційне право особи на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у сфері публічно-управлінських відносин. Цей підхід послідовно відстоюється у працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, О.М. Пасенюка, М.І. Смоковича, які підкреслюють, що адміністративний позов є не лише процесуальною формою звернення до суду, а й ключовим елементом механізму контролю за публічною владою.

По-друге, актуальність дослідження сутності й змісту адміністративного позову суттєво посилюється в умовах воєнного стану, реформування системи публічного управління, децентралізації, цифровізації адміністративних послуг і зростання конфліктності у публічно-правовій сфері. Кількість та складність публічно-правових спорів зростає, що вимагає від адміністративних судів не лише формального, а й справді ефективного застосування інституту адміністративного позову як засобу оперативного й повного відновлення порушених прав. На це, зокрема, звертають увагу у своїх сучасних працях В.М. Бевзенко, Н.Ю. Блажівська, В.М. Кравчук.

По-третє, інститут адміністративного позову перебуває у фокусі євроінтеграційних процесів. Гармонізація національного адміністративного судочинства зі стандартами Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практикою ЄСПЛ вимагає переосмислення змісту права на адміністративний позов у категоріях доступності, ефективності та пропорційності судового захисту. Саме через конструкцію позову реалізуються стандарти справедливого судового розгляду, належної правової процедури, «ефективного засобу правового захисту» у розумінні ст. 13 Конвенції, що робить тему дослідження концептуально значущою як для теорії, так і для практики.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика адміністративного позову посідає помітне місце в українській адміністративно-правовій доктрині. Дослідження І.О. Картузової спрямовано на з'ясування структури адміністративного позову, його елементів та різновидів, а також на зв'язок позову зі специфікою адміністративно-правового спору. О.А. Мостова аналізує право на адміністративний позов як форму реалізації права на судовий захист у складних публічно-управлінських правовідносинах, обґрунтовує необхідність класифікації видів адміністративних позовів через зміст судових рішень і підкреслює важливість розвитку інституту зустрічного позову як гарантії дотримання прав відповідача в адміністративному процесі.

О.В. Закаленко досліджує історію становлення адміністративного позову, що дозволяє їй сформулювати авторський підхід до визначення його характерних ознак та сприяти «об'єктивізації» позову як правового інституту. О.В. Константий розглядає адміністративний позов як провідний засіб захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи, наголошуючи на його ролі в забезпеченні реальної, а не формальної підконтрольності публічної адміністрації суду.

Окремий напрям досліджень стосується видів адміністративних позовів у конкретних публічно-управлінських сферах. О. Кологойда, аналізуючи адміністративно-господарські та інші спеціальні категорії справ, робить важливий висновок про те, що правом на адміністративний позов наділені не лише фізичні та юридичні особи, а й суб'єкти владних повноважень, які можуть ініціювати позови про застосування адміністративно-господарських санкцій, визнання угод недійсними тощо. Водночас наголошується, що такий підхід має подвійний ефект: з одного боку, він сприяє повнішій реалізації компетенції органів влади, а з іншого – створює ризики розмивання класичної моделі адміністративного судочинства, зорієнтованої на захист приватної особи від публічної влади.

У працях низки дослідників (зокрема В.М. Бевзенка, В.Б. Городовенка, Н.Ю. Блажівської, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, І.Б. Коліушка) адміністративний позов послідовно характеризується як процесуальна підстава оскарження актів, дій і бездіяльності публічної адміністрації та як базовий засіб судового захисту суб'єктивних прав у сфері публічного управління.

Окрему групу становлять дослідження, пов'язані з еволюцією нормативного регулювання адміністративного позову. Науковці аналізують вплив змін до КАС України 2010, 2012, 2014, 2017 років на зміст права на адміністративний позов, зокрема – інститут забезпечення позову, запровадження спрощеного провадження, розширення процесуаль-

них можливостей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, уточнення строків звернення до суду, а також зорієнтованість завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту». У цьому контексті вагомий внесок зробили, зокрема, В.М. Бевзенко, Н.Ю. Блажівська, В.М. Кравчук, які акцентують на необхідності узгодження національної моделі адміністративного позову із практикою ЄСПЛ та стандартами верховенства права.

Разом з тим, попри значну кількість робіт, комплексне дослідження адміністративного позову як центрального елементу механізму судового контролю за публічною владою, із урахуванням новітніх змін законодавства та практики адміністративних судів, залишається науковою потребою, що й зумовлює актуальність обраної тематики.

Метою статті є комплексний аналіз сучасного стану нормативного регулювання інституту адміністративного позову в Україні та його доктринального розвитку як ключового процесуального засобу судового захисту прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Для досягнення цієї мети передбачається: з'ясувати еволюцію законодавчого закріплення адміністративного позову в КАС України та спеціальних законах; охарактеризувати підходи українських учених щодо сутності, змісту, елементів і видів адміністративного позову; проаналізувати вплив процесуальних реформ (2010, 2012, 2014, 2017 рр.) на обсяг і реалізацію права на адміністративний позов; визначити роль адміністративного позову як критерію предметної юрисдикції адміністративних судів і засобу судового контролю за публічною владою; окреслити проблемні аспекти правозастосування та запропонувати напрями вдосконалення нормативного регулювання з урахуванням стандартів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики ЄСПЛ.

Виклад основного матеріалу. Проблема науково-теоретичних досліджень з питань адміністративного судочинства свід-

чить про їх акцентність на встановленні змісту адміністративного позову як критерію формування предметної юрисдикції адміністративних судів. У наукових розробках І. О. Картузової вивчення питання адміністративного позову зосереджено на встановленні його різновидів, елементів та сутності [1, с. 95]. Розкриття змісту адміністративного позову пов'язується із встановленням специфіки адміністративно-правового спору [2].

Право на адміністративний позов розглядається О.А. Мостовою як реалізація права на судовий захист у складних публічно-управлінських правовідносинах. Встановлення сутності адміністративного позову свідчить про необхідність класифікації його видів через здійснення аналізу змісту рішень адміністративного суду за наслідками розгляду справи, що вимагає розвитку інституту «зустрічного» позову як гарантії дотримання прав відповідача в адміністративно-судочинному провадженні [3, с. 40–56; 4; 5, с. 21–26; 6, с. 45–50].

Розкриття змісту адміністративного позову допускається через визначення історії його становлення, що відображено у наукових працях О. В. Закаленко, що дозволило вчені сформулювати авторський підхід до встановлення характерних ознак адміністративного позову, що дозволяє об'єктивізувати позов [7, с. 173–177].

О. В. Константи́й розглядає адміністративний позов як засіб захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи [8, с. 193].

Останнім часом дослідницька увага зосереджується на вивченні видів адміністративних позовів в окремих видах публічно-управлінських правовідносин. Важливим висновком, досягнутим у працях О. Кологойди висновок, що правом на адміністративний позов є наділені не лише фізичні особи, але і суб'єкти владних повноважень, що задля досягнення цілей та функцій покладених на них задач можуть ініціювати подання позовної заяви про застосування адміністративно-господарських санкцій, визнання угод недійсними

тощо. Однак при цьому вченою акцентується, що такий підхід впливає негативно на цілісність системи адміністративного судочинства [9, с. 82–88].

Адміністративний позов є процесуальною підставою оскарження й засобу захисту прав фізичних і юридичних осіб у публічно-управлінських правовідносинах [10, с. 220].

Таким чином, триваючою є діяльність із здійснення науково-теоретичного пошуку, спрямованого на визначення сутності та змісту адміністративного позову та умов його подання як належного засобу захисту суб'єктивних публічних прав не лише приватних осіб, але і як засобу реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень.

За часи існування КАС України до нього вносились чисельні зміни, що, зокрема, у 2017 році визначились його концепції в цілому.

Однією із суттєвих змін став переклад розуміння права особи на адміністративний позов, що було запроваджено через ухвалення Закону України «Про судоустрій та статус судів». Крім того реформування чинного адміністративно-судочинного законодавства України пов'язується із процесуальних строків звернення до адміністративного суду, задля набуття ними відповідності критеріям чіткості та визначеності [11].

Задля підвищення ефективності права на адміністративний позов було 4 листопада 2010 року ухвалено зміни щодо забезпечення адміністративного позову [12]. Розкриття змісту адміністративного позову у законодавстві розкривається через : «...звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах» [13].

У 2012 році було запроваджено спрощений порядок розгляду адміністративного позову [14]. У 2014 році було запроваджено можливість захисту інтересів особи та держави в адміністративному судочинстві Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [15].

Акцентуючи на наявних позитивних змінах, що вносились до Кодексу адміністративного судочинства України, під час його функціонування залишались питання його відповідності європейським стандартам. Із цією метою було ухвалено 3 жовтня 2017 р. Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [15], що набрав чинності 15 грудня 2017 р.

Реформа адміністративно-судочинного законодавства 2017 року була спрямована на забезпечення механізмів ефективного, справедливого, неупередженого і своєчасного захисту прав, свобод та законних інтересів особи [15].

Передусім необхідно підкреслити, що серед новел адміністративно-судочинного законодавства України виділяються перегляд зміст його завдань. Так, відповідно до положень ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [16].

Тут законодавцем вперше було зроблено акцент на необхідності забезпечення ефективності захисту, що стало одним із пріоритетів діяльності адміністративних судів. Тобто задля захисту прав і свобод особи адміністративний суд наділений свободою обрання найбільш ефективного засобу, що є необхідним в конкретних спірних правовідносинах, що корелюється із положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., де встановлено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи із дотриманням принципів розумності, справедливості, незалежності та безсторонності [17].

Висновки. Узагальнення здійсненого аналізу дає підстави стверджувати, що адмі-

ністративний позов посідає центральне, системоутворювальне місце в моделі адміністративного судочинства України, закріпленій у КАС України. Саме через конструкцію адміністративного позову реалізується конституційне право особи на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також забезпечується судовий контроль за публічною адміністрацією в умовах демократичної, правової та соціальної держави. Таким чином, адміністративний позов виступає не лише процесуальною формою звернення до суду, а й інструментом балансування публічної влади та приватних інтересів.

Науково-теоретичний доробок українських учених (І.О. Картузової, О.А. Мостової, О.В. Закаленко, О.В. Констанція, О. Кологойди, В.М. Бевзенка, Н.Ю. Блажівської, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, І.Б. Коліушка та ін.) дозволив сформувати розгорнуту доктринальну концепцію адміністративного позову як складної правової категорії, що поєднує матеріально-правовий та процесуально-правовий виміри. З одного боку, адміністративний позов виражає матеріальну вимогу про захист порушених, оспорюваних чи невизнаних прав та інтересів у сфері публічно-управлінських відносин, а з іншого – є процесуальною підставою відкриття провадження, визначає структуру спору, коло учасників, зміст предмета доказування та характер судового рішення.

Важливим результатом доктринальних пошуків є висновок про те, що право на адміністративний позов не може зводитися лише до формальної можливості подати позовну заяву. Йдеться про комплексне, багаторівневе право, яке охоплює: можливість звернення до суду; право на розгляд справи в розумні строки; право на ефективне судове рішення; право на його реальне виконання. Саме в цьому контексті інститут адміністративного позову тісно корелює зі стандартами ст. 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також із практикою ЄСПЛ

щодо доступу до правосуддя та ефективного засобу правового захисту.

Еволюція законодавчого регулювання адміністративного позову, зокрема зміни до КАС України 2010, 2012, 2014, 2017 років, засвідчує поступовий перехід від формально-процедурного до більш субстанційного, орієнтованого на результат підходу до судового захисту. Запровадження інституту забезпечення позову, спрощеного провадження, розширення процесуальних повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, уточнення строків звернення до суду та переорієнтація завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту» свідчать про спробу наблизити національну модель до європейських стандартів. У цьому контексті адміністративний позов розглядається як правовий механізм, здатний забезпечити не лише формальне, а й фактичне відновлення порушених прав.

Водночас проведений аналіз виявляє низку проблемних аспектів. Отже, зберігається певна неоднорідність у розумінні адміністративного позову в теорії та практиці: від вузького (як процесуального акта-звернення до суду) до широкого (як цілісного механізму судового захисту у публічно-правових відносинах), що ускладнює вироблення єдиних підходів до класифікації видів адміністративних позовів, формулювання позовних вимог та визначення належних способів захисту. Варто підкреслити, що потребує подальшого осмислення питання участі суб'єктів владних повноважень у якості позивачів. З одного боку, можливість ініціювання ними адміні-

стративних позовів (наприклад, щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, визнання угод недійсними тощо) сприяє повнішій реалізації їх компетенції. З іншого боку, це створює ризики трансформації адміністративного судочинства із механізму захисту приватної особи від публічної влади на інструмент реалізації владних інтересів, що потребує чіткішого нормативного врегулювання та доктринального обґрунтування. На рівні правозастосування залишається актуальною проблема забезпечення реальної, а не декларативної ефективності адміністративного позову. Йдеться про практику застосування заходів забезпечення позову, належне визначення предмета та підстав позову, коректний вибір способу захисту, а також про забезпечення виконання судових рішень щодо суб'єктів владних повноважень [18].

Отже, інститут адміністративного позову перебуває на етапі подальшого концептуального та нормативного вдосконалення. З урахуванням новітніх викликів – воєнного стану, трансформації публічного управління, цифровізації адміністративних послуг, посилення євроінтеграційного вектора – необхідним є подальший розвиток доктрини адміністративного позову як центрального елементу механізму судового контролю за публічною владою. Перспективними напрямками наукових та законодавчих досліджень є: конкретизація змісту права на адміністративний позов; удосконалення класифікації його видів; посилення гарантій ефективності судового захисту; імплементація стандартів ЄСПЛ у національну практику адміністративних судів.

Анотація

У статті здійснено комплексний аналіз інституту адміністративного позову в системі адміністративного судочинства України крізь призму його нормативного закріплення та доктринального осмислення. Показано, що адміністративний позов є ключовим процесуальним засобом реалізації конституційного права на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та водночас центральним елементом механізму судового контролю за публічною владою. Узагальнено підходи українських учених (І.О. Картузової, О.А. Мосової, О.В. Закаленко, О.В. Констанція, О. Кологойди, В.М. Бевзенка, Н.Ю. Блажівської, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, І.Б. Коліушка та ін.) щодо сутності, структури, елементів і видів

адміністративного позову, його подвійної – матеріально-правової та процесуально-правової – природи, а також ролі у формуванні предметної юрисдикції адміністративних судів. Проаналізовано еволюцію законодавчого регулювання адміністративного позову у КАС України, зокрема вплив реформ 2010, 2012, 2014, 2017 років на зміст права на адміністративний позов, інститут забезпечення позову, запровадження спрощеного провадження, розширення процесуальних повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та переорієнтацію завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту». Обґрунтовано, що сучасне розуміння адміністративного позову виходить за межі його сприйняття лише як позовної заяви і охоплює комплексну конструкцію права на доступ до правосуддя, справедливий розгляд справи та реальне виконання судового рішення, узгоджену зі стандартами ст. 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практикою ЄСПЛ. Сформульовано висновок про необхідність подальшого вдосконалення нормативного регулювання й судової практики з метою забезпечення дієвості адміністративного позову в умовах воєнного стану, трансформації публічного управління та євроінтеграційних процесів.

Ключові слова: адміністративний позов, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, право на судовий захист, КАС України, ефективний засіб правового захисту.

Lysak O.M. Administrative claim in the system of administrative justice of Ukraine: the current state of legal regulation and doctrinal understanding

Summary

The article provides a comprehensive analysis of the institute of administrative claim in the system of administrative justice of Ukraine through the prism of its normative consolidation and doctrinal understanding. It is shown that administrative claim is a key procedural means of implementing the constitutional right to judicial protection against decisions, actions or inaction of subjects of power and at the same time a central element of the mechanism of judicial control over public authority. The approaches of Ukrainian scientists (I.O. Kartuzova, O.A. Mostova, O.V. Zakalenko, O.V. Konstantiya, O. Kologoyda, V.M. Bevzenka, N.Yu. Blazhivska, O.V. Kuzmenko, R.O. Kuybidy, I.B. Koliushka, etc.) regarding the essence, structure, elements and types of administrative claim, its dual – substantive and procedural – nature, as well as its role in the formation of the subject jurisdiction of administrative courts are summarized. The evolution of the legislative regulation of administrative claim in the Administrative Court of Ukraine is analyzed, in particular the impact of the reforms of 2010, 2012, 2014, 2017 on the content of the right to an administrative claim, the institution of securing the claim, the introduction of simplified proceedings, the expansion of the procedural powers of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, and the reorientation of the tasks of administrative justice to the criterion of “effective protection”. It is substantiated that the modern understanding of an administrative claim goes beyond its perception only as a statement of claim and encompasses a comprehensive construction of the right to access to justice, a fair hearing of the case and the actual execution of the court decision, consistent with the standards of Articles 6 and 13 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the practice of the ECHR. The conclusion is formulated on the need for further improvement of regulatory regulation and judicial practice in order to ensure the effectiveness of an administrative claim in conditions of martial law, transformation of public administration and European integration processes.

Key words: administrative claim, administrative proceedings, public-law dispute, right to judicial protection, CAS of Ukraine, effective means of legal protection.

Список використаних джерел:

1. Картузова І. О. Поняття, елементи та види адміністративного позову. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 94–100.
2. Лученко Д. В. Адміністративний позов як процесуальна форма захисту прав фізичних і юридичних осіб в адміністративному судочинстві. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 90–98.
3. Мостова Н. В. Позов в адміністративному судочинстві: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 228 с.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М. А. URL: http://zib.com.ua/ua/3976-okrema_dumka_suddi_konstituciynogo_sudu_ukraini_markush_ma.html
5. Олефір В. І. Видворення іноземців як вид адміністративного стягнення: проблеми юрисдикції. *Судова апеляція*. 2014. № 1 (34). С. 21–26
6. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій органів виконавчої влади у судах: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 176 с.
7. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 200 с.
8. Константий О. В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2015. 415 с.
9. 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>
10. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2017. 441 с.
11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. URL: <http://document.ua/pro-sudoustrii-i-status-suddiv-doc28359.html>
12. Про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб): Закон України від 04.11.2010 р. URL: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-vikonavche-provadz-doc39456.html>
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства: Закон України від 17.11.2011 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T114054.html
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. URL: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-dejakih-zakonodavchih-aktiv-ukrayini-u-doc119520.html>
15. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. URL: <http://vobu.ua/ukr/documents/item/zakon-ukrainy-vid-031017-r-2147-viii-pro-vnesennia-zmin-do-hospodarskoho-protseusualnoho-kodeksu-ukrainy-tsyvilnoho-protseusualnoho-kodeksu-ukrainy-kodeksu-administratyvnoho-sudochynstva-ukrainy-ta-inshykh-zakonodavchykh-aktiv>
16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
17. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року / офіц. пер. тексту. *Офіційний вісник України*. 2006. № 32. Ст. 2371

18. Borysenko Anton; Volko Yevgen; Pushkina Olena; Potip Mykola; Leheza Yulia. Principios regulatorios de la administración pública en el campo de la política ambiental estatal y regional como parte de la estrategia para el desarrollo sostenible de Ucrania. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. Vol. 13, No. 38, pp. 180-188.

Дата надходження статті: 7.08.2025

Дата прийняття статті: 17.08.2025

Опубліковано: 29.09.2025