

2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

3. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

4. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-615-7-33>

ADMINISTRATIVE CLAIM AMONG OTHER WAYS OF PROTECTING RIGHTS IN THE PUBLIC-LEGAL SPHERE

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ СЕРЕД ІНШИХ СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

Lysak O. M.

PhD in Law, lawyer

Лисак О. М.

кандидат юридичних наук, адвокат

Адміністративний позов серед інших способів захисту прав у публічно-правовій сфері посідає центральне, системоутворювальне місце, оскільки саме через нього реалізується судовий контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Попри відсутність його легального визначення в чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), адміністративний позов фактично виступає базовою процесуальною формою реалізації права особи на судовий захист від рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій якості він поєднує у собі матеріально-правовий і процесуально-правовий виміри: з одного боку, відображає змістовну вимогу про визнання протиправності поведінки суб'єкта владних повноважень, скасування індивідуального чи нормативного акта, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від них, відшкодувати шкоду тощо; з іншого – є процесуальною формою ініціювання публічно-правового спору, яка запускає механізм судового контролю за публічною адміністрацією.

У механізмі захисту прав людини та громадянина в публічно-правовій сфері адміністративний позов відіграє роль провідної ланки,

що пов'язує зміст суб'єктивного права з процедурою його захисту. На відміну від багатьох інших юридичних гарантій, він не обмежується декларативним визнанням порушення, а має потенціал забезпечити реальне відновлення індивідуального правового становища особи. У цьому контексті особливої ваги набуває переорієнтація завдань адміністративного судочинства на критерій «ефективного захисту», запроваджена реформою 2017 року, що відображено у ч. 1 ст. 2 КАС України. Суд більше не розглядається виключно як орган, що формально вирішує спір, а постає як активний гарант реального поновлення порушених прав і законних інтересів у публічно-правових відносинах.

Розгляд адміністративного позову в системі способів захисту прав у публічно-правовій сфері вимагає його порівняння з іншими національними та міжнародними правовими інструментами. На рівні судових механізмів до таких належать: конституційна скарга до Конституційного Суду України, звернення до судів цивільної та господарської юрисдикції у справах, де публічний елемент поєднаний із приватно-правовим, а також звернення до Європейського суду з прав людини після вичерпання національних засобів юридичного захисту. Поряд із ними функціонують квазісудові й адміністративні процедури, зокрема звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адміністративне оскарження до вищого за підпорядкуванням органу або посадової особи, спеціальні процедури контролю й нагляду в окремих галузях публічного управління.

У цьому багатоманітті адміністративний позов виконує функцію універсального національного судового засобу, спрямованого на перевірку законності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Він відрізняється від конституційної скарги тим, що має переважно індивідуально-орієнтований характер, спрямований на вирішення конкретного спору між особою і публічною владою. Конституційна скарга, навпаки, зосереджена на оцінці відповідності закону або його окремих положень Конституції України і, навіть будучи поданою в контексті конкретної справи, не завжди забезпечує безпосереднє відновлення прав у конкретному публічно-правовому відношенні. Рішення Конституційного Суду мають нормативно-правовий, системний вплив і можуть слугувати підставою для перегляду судових рішень, однак саме адміністративний позов забезпечує практичний, адекватний конкретним обставинам спосіб захисту у відносинах «особа – суб'єкт владних повноважень».

Співвідношення адміністративного позову з цивільним позовом виявляється передусім у сферах, де публічно-правові й приватноправові елементи тісно переплетені, зокрема при відшкодуванні шкоди,

завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів влади. Цивільний позов традиційно спрямований на захист майнових та особистих немайнових прав у горизонтальних відносинах між приватними особами або за участю держави як рівноправного учасника цивільного обігу. Адміністративний позов, натомість, охоплює ситуації, у яких ключовим є публічно-правовий аспект – законність владного рішення, процедурна коректність дій органу, відповідність поведінки суб'єкта владних повноважень критеріям верховенства права. Стягнення шкоди в адміністративному судочинстві має похідний характер від визнання відповідної поведінки суб'єкта владних повноважень протиправною, тоді як у цивільному процесі деліктна відповідальність може мати самостійне нормативне підґрунтя без оскарження адміністративного акта.

Звернення до Європейського суду з прав людини можна розглядати як «останню інстанцію» захисту, що застосовується після вичерпання національних засобів юридичного захисту, серед яких адміністративний позов займає провідне місце. ЄСПЛ оцінює не стільки законність окремого акта конкретного органу, скільки відповідність дій держави загалом стандартам Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Рішення ЄСПЛ можуть зумовити зміну законодавства, трансформацію судової практики, а також присудження справедливої сатисфакції заявникові, однак не замінюють собою національні провадження й не можуть розглядатися як первинний спосіб захисту. Саме адміністративний позов виконує функцію основного «каналу» реалізації конвенційних стандартів на внутрішньодержавному рівні, а наявність ефективного адміністративного судочинства нерідко розглядається ЄСПЛ як ключовий критерій оцінки того, чи вичерпано національні засоби захисту.

Порівняння адміністративного позову з досудовими й квазісудовими способами захисту, насамперед із адміністративним оскарженням, дозволяє виявити їхню взаємодоповнювальність. Оскарження до вищого органу за підпорядкуванням, до органу контролю чи спеціальної комісії в окремих сферах здебільшого характеризується більшою оперативністю, меншою формалізованістю та меншими витратами для заявника. Водночас воно відбувається в межах тієї самої системи публічної адміністрації, де структурна й інституційна залежність органів може негативно позначатися на рівні неупередженості. Рішення за результатами адміністративного оскарження часто не мають такого рівня стабільності й авторитету, як судові рішення, і не завжди здатні забезпечити реальне поновлення порушеного права.

У цьому ракурсі адміністративний позов виступає остаточним, гарантованим судовим засобом захисту, який забезпечує незалежний

і неупереджений розгляд спору, обов'язковість судового рішення для суб'єкта владних повноважень та можливість його примусового виконання. Разом із тим досудові механізми не слід розглядати як конкуренти судового захисту. За умови належної нормативної побудови вони здатні виконувати фільтраційну функцію, оперативно усуваючи очевидні або технічні порушення, зменшуючи навантаження на суди та залишаючи для адміністративного судочинства найбільш складні, прецедентні або принципові справи. Оптимальною є модель, за якої адміністративне оскарження використовується як перший, гнучкий і швидкий рівень реагування на порушення, а адміністративний позов – як наступний, гарантований рівень судового контролю, який забезпечує остаточне вирішення спору.

Особливу увагу слід приділити змістовним можливостям адміністративного позову як способу захисту. КАС України закріплює систему способів судового захисту, які реалізуються через позовні вимоги: визнання нормативно-правового акта протиправним і нечинним; визнання протиправним і скасування індивідуального акта; визнання дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від них; встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; стягнення коштів на відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю. Такий набір правових наслідків дозволяє адміністративному позову не лише фіксувати факт порушення, а й «усувати його джерело» через скасування акта або зобов'язання діяти належним чином, забезпечувати проактивний захист (наприклад, зобов'язання надати адміністративну послугу, видати документ, зареєструвати право) та поєднувати публічно-правову відповідальність із деліктною майновою відповідальністю держави [1].

До переваг адміністративного позову порівняно з іншими способами захисту належить високий рівень юридичної сили результату, нейтральність арбітра, чітка процедурна регламентація та можливість формування сталої судової практики. Адміністративні суди, вирішуючи спір між особою і публічною владою, формують правові позиції, які надалі застосовуються у схожих справах, сприяючи уніфікації правозастосування та підвищенню рівня правової визначеності. Водночас слід визнати й обмеження цього інституту: складність процесуальної форми, потреба у фаховій юридичній допомозі, значна тривалість розгляду в окремих категоріях справ, проблеми виконання рішень щодо державних органів, а також юрисдикційні колізії, пов'язані з розмежуванням адміністративної, цивільної та господарської юрисдикції.

У сучасних умовах адміністративний позов не може розглядатися ізольовано від тенденцій розвитку адміністративного судочинства загалом. Реформа 2017 року істотно розширила судову дискрецію, насамперед через надання суду права виходити за межі позовних вимог задля забезпечення ефективного захисту. Це породжує потребу більш чіткого нормативного окреслення меж такого розсуду, аби забезпечити баланс між активною роллю суду та дотриманням принципів змагальності, передбачуваності та правової визначеності. Водночас відсутність легальних дефініцій адміністративного позову й публічно-правових відносин зумовлює залежність правозастосування від різноспрямованих доктринальних підходів, що послаблює єдність судової практики.

З огляду на це доцільним видається законодавче закріплення узгодженого з доктриною визначення адміністративного позову, яке б відображало його комплексний, матеріально-процесуальний характер і роль «ядра» механізму судового захисту в публічно-правових відносинах. Не менш важливою є розробка легальної дефініції публічно-правових відносин або принаймні більш розгорнутого нормативного опису їх ознак, що дозволило б уніфікувати критерії визначення предметної юрисдикції адміністративних судів. Потребує конкретизації й питання меж дискреційних повноважень суду при виході за межі позовних вимог із урахуванням практики Європейського суду з прав людини, яка висуває вимоги до прозорості, передбачуваності й пропорційності втручання суду в правове становище сторін [2].

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що адміністративний позов є ключовим, системоутворювальним способом захисту прав, свобод та інтересів особи у публічно-правовій сфері, який займає центральне місце серед усієї сукупності судових і досудових засобів захисту. Саме через нього реалізуються засади верховенства права у відносинах між особою і публічною владою, забезпечується індивідуалізований, юридично обов'язковий і процесуально гарантований захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Разом із тим повна реалізація потенціалу адміністративного позову можлива лише за умови подолання наявних нормативних прогалин, підвищення ефективності процедур та послідовного узгодження національної практики із європейськими стандартами. У такому разі адміністративний позов і надалі виконуватиме роль стрижневого елементу національного механізму захисту прав людини у публічно-правових відносинах, поєднуючи формальну процесуальну досконалість із реальною здатністю відновлювати порушені права.

Література:

1. Пасенюк О. М. Адміністративні суди не повинні бути об'єктом примусу для громадян. URL: https://ukr.lb.ua/news/2017/04/28/365128_pasenyuk_administrativni_sudi.htm
2. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 20 с.