

ПРАВИЛА ФОРМУЛЮВАННЯ ПОЗОВНИХ ВИМОГ ПІД ЧАС ЗВЕРНЕННЯ ПРИВАТНОЇ ОСОБИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

LEGISLATIVE RULES FOR FORMULATING CLAIMS BROUGHT TO THE ADMINISTRATIVE COURT BY INDIVIDUALS

Марченко О.О., к.ю.н.,
старший викладач кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано правила формулювання позовних вимог під час звернення приватної особи до адміністративного суду, виявлено проблеми судової практики, зумовлені неправильним розумінням цих правил, а також зроблено спробу сформулювати пропозиції щодо їх подолання. Доведено, що якість законодавчих правил формулювання позовних вимог суттєво впливає на ефективність захисту прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин. Підкреслено, що допустимі формулювання позовних вимог різняться залежно від того, хто саме звертається до суду – приватна особа чи суб'єкт владних повноважень.

Зауважено, що, формулюючи позовні вимоги, позивач повідомляє суду про ті заходи, вжиття яких, з його погляду, дозволить ефективно поновити порушене право. Суд завдяки дії принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі уповноважено на здійснення захисту у інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективне поновлення порушеного права.

Встановлено, що процесуальний закон передбачає для приватної особи можливість просити суд про встановлення відсутності (наявності) компетенції суб'єкта владних повноважень. Водночас означене формулювання доречно використовувати у позовній заяві, що подається до адміністративного суду суб'єктом владних повноважень з метою розв'язання компетенційного спору. Виходячи із таких міркувань, суди відмовляють у відкритті провадження у разі заявлення даної вимоги приватною особою.

Досліджено правову позицію Верховного Суду щодо вирішення питання про наявність правових підстав для відкриття провадження за позовом, у якому зазначену вимогу про встановлення наявності (відсутності) компетенції суб'єкта владних повноважень заявлено не як самостійну, а об'єднано з іншими. З'ясовано, що Верховний Суд таких підстав не вбачає, що не узгоджується з положеннями процесуального закону, завданням адміністративного судочинства та позбавляє приватних осіб можливості реалізувати право на судовий захист.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, позивач, позовна вимога, об'єднання позовних вимог, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, правова позиція Верховного Суду, обмеження права на доступ до суду.

The article is devoted to the analysis of the legislative rules for formulating claims brought to the administrative court by individuals, identifies problems of judicial practice due to misunderstanding of these rules. The author of the article makes an attempt to formulate proposals for overcoming these problems in judicial practice. It is proved that the quality of legislative rules for formulating claims significantly affects the effectiveness of protection of the rights of individuals in the field of public relations. It is underlined that the options for claims differ depending on who is appealing to court – an individual or a subject of power.

It is noted that, formulating the claims, the plaintiff informs the court about the measures, the adoption of which, in his opinion, will effectively restore the violated right. In this case, due to the principle of official clarification of all the circumstances of the case, the court is authorized to provide protection in another way that does not contradict the law and ensures the effective restoration of the violated right.

It is found that the procedural law provides for an individual to be able to ask the court to establish the absence (presence) of the competence of the subject of power. At the same time, it is appropriate to use this formulation in the statement of claim brought to the administrative court by the subject of power in order to resolve the competent dispute. For these reasons, the courts refuse to open proceedings when this formulation is stated in the claim brought by an individual.

The legal position of the Supreme Court on the issue of the existence of legal grounds for initiating proceedings on the claim, in which the requirement to establish the presence (absence) of competence of the subject of power is not declared as independent combined with others requirements. It was found that the Supreme Court in such situations sees no reason to initiate administrative proceedings. This approach is not consistent with the provisions of procedural law, the task of administrative proceedings and also deprives individuals of the opportunity to exercise the right to judicial protection.

Key words: administrative proceedings, administrative court, plaintiff, claim, consolidation of claims, principle of official clarification of all the circumstances of the case, legal position of the Supreme Court, restriction of the right of access to court.

Постановка проблеми. Право на судовий захист включено до каталогу основоположних прав людини, оскільки від рівня його гарантованості у державі залежить, наскільки ефективно поновлюватимуться всі інші права приватної особи у разі їх порушення. Так, право на справедливий суд, включно із гарантією доступу до суду, а також право на ефективний засіб правового захисту закріплено у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [1]. Ратифікувавши цей міжнародний нормативно-правовий договір, Україна визнала для себе обов'язковість його положень, а отже, взяла на себе відповідальність за імплементацію конвенційно закріплених прав і свобод та забезпечення їх дотримання.

До означених міжнародних зобов'язань можна віднести і забезпечення можливості звернення приватної особи до незалежної інституції з метою оспорювання діяльності представників влади, внаслідок якого вона може отримати справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення своєї справи. Задля реалізації означеного завдання в Україні незабаром після набуття статусу незалежної держави

почали розробляти план дій по запровадженню адміністративного судочинства. Справедливим буде відзначити, що відчутним поштовхом для втілення у життя цієї ідеї стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України та визнання на найвищому юридичному рівні права кожного на оскарження в суді рішень, дій і бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2].

Прагнення України наблизитися до міжнародних стандартів у сфері судового захисту прав приватної особи від порушень із боку суб'єктів владних повноважень стало запорукою того, що вищезгадане конституційне право не залишилося тільки декларацією. Таким чином, сьогодні з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. До речі, необхідність існування цих судів визнано у ч. 5 ст. 125 Основного Закону, що підкреслює важливість виконуваного ними завдання. До того ж, українським парламентом розроблено та схвалено процесуальні правила судового розв'язання публічно-правових спорів, у яких

враховано специфіку спірних правовідносин. З огляду на зазначене, можна з упевненістю стверджувати, що у нашій державі передбачено правові засоби, які дозволяють приватним особам захищати свої публічні права у суді.

Ефективність судового захисту не в останню чергу залежить від того, наскільки якісними є законодавчі приписи, на які має зважати особа, що звертається до адміністративного суду, в окресленні своїх позовних вимог, а також від точності використаних формулювань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означеними вище питаннями опікувалися у своїх наукових працях такі вчені, як: Ю.П. Битяк, О.В. Ільницький, І.О. Каргузова, Д.А. Козачук, О.М. Овчаренко, А.Ю. Осадчий, Н.Б. Писаренко, М.І. Смокович, Т.І. Фулей та ін. [3–10].

Мета статті – проаналізувати правила формулювання позовних вимог під час звернення приватної особи до адміністративного суду, виявити проблеми судової практики, зумовлені неправильним розумінням цих правил і зробити спробу сформулювати пропозиції щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до приписів чинного процесуального законодавства адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження – загального або спрощеного. Для кращого розуміння змісту означеного виду судочинства доцільним є виокремлення елементів, які формують його структуру. Найбільш обґрунтованим вбачається підхід, на підставі якого вирізняють такі структурні елементи адміністративного судочинства, як стадії, етапи та дії. До стадій адміністративного судочинства пропонуємо відносити: 1) провадження у суді першої інстанції; 2) апеляційне провадження; 3) касаційне провадження; 4) провадження за нововиявленими або виключними обставинами; 5) виконання остаточного судового рішення в адміністративній справі.

Кожна із зазначених стадій може бути розглянута як низка послідовно здійснюваних процесуальних етапів. За результатами аналізу положень Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України, Кодекс) приходимо до висновку про те, що провадження у суді першої інстанції сформовано із таких етапів, як: а) звернення до суду і відкриття провадження у справі; б) підготовче провадження; в) розгляд справи по суті; г) ухвалення судового рішення, його проголошення та доведення змісту до відома адресатів [11].

З огляду на тему дослідження спробуємо надати більш детальну характеристику першому із вищевказаних процесуальних етапів, зазначивши спершу, що він є відносно відокремленою, обмеженою часом здійснення сукупністю процесуальних дій суду й учасників справи. Завдяки реалізації останніх може бути, з одного боку, продемонстровано намір отримати судові розв'язання публічно-правового спору однією із його сторін, з іншого – вирішено питання про прийнятність відповідного звернення до суду та відкриття провадження у справі.

Важливо відзначити, що адміністративні суди розглядають справи не інакше як за позовною заявою, поданою у порядку та при дотриманні вимог, встановлених КАС України. Дане твердження є одним із фундаментальних правил принципу диспозитивності, закріплених у ст. 9 цього Кодексу, зі змісту якого випливає, що суд позбавлений можливості відкривати провадження в адміністративній справі з власної ініціативи. Отже, судові провадження може бути започатковане тільки «у відповідь» на одержання судом позову. У протилежному випадку, виникали би підстави для порушення конституційно закріпленого принципу поділу влади та виконання судами не властивих для них функцій.

Згідно із КАС України позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції позивачем, його представником або особою, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб в межах строку звернення до адміністративного суду,

встановленого цим Кодексом або іншими законами (ст. 5, 122, 160, 168 Кодексу). До зазначеного слід додати те, що позовна заява подається у письмовій формі, однак, її може бути складено і шляхом заповнення наданого службовцем апарату суду бланка позову або сформовано і подано через підсистему «Електронний суд» (якщо особа, що звертається до суду, має електронний цифровий підпис).

Закон доволі чітко визначає вимоги до змісту позовної заяви, закріплюючи перелік відомостей, які у ній відображуються. Проаналізувавши цей перелік, зафіксований у ст. 160 КАС України, можемо виокремити ті відомості, які повинні зазначатися у будь-якій позовній заяві, що подається до адміністративного суду. До них віднесено: найменування суду, до якого звертається позивач; відомості про сторони та інших учасників справи; перелік документів, що додаються; письмове підтвердження позивача про те, що ним не подано іншого позову (позовів) до цього самого відповідача з тим самим предметом і з тих самих підстав. Але найголовнішою частиною позовної заяви, так би мовити, її «суттю», є саме та, у якій позивач обов'язково зазначає зміст позовних вимог, обставини, якими їх обґрунтовано, та докази, що підтверджують вказані обставини.

Інша інформація, згадана у аналізованій статті Кодексу, наводиться у позовній заяві у разі існування відповідних підстав. Очевидним є те, що відомості про представника слід зазначати тільки у разі його наявності, якщо ж позивач вирішив брати участь у судовому процесі особисто, то такої потреби не виникає, або, наприклад, ціна позову має бути визначена у позовній заяві лише тоді, коли частина позовних вимог, що у ній вміщено, мають матеріальний характер. До речі, до адміністративних судів нерідко звертаються із позовами нематеріального характеру, що обумовлено специфікою правовідносин, із яких виникають спори, віднесені до їх юрисдикції.

Не забуваючи про тему нашого дослідження, зосередимо увагу на правилах формулювання позовних вимог. Їх розгляд доречно розпочати зі з'ясування того, що позивачем в адміністративній справі може бути: а) особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано позов до адміністративного суду; б) суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подано позов до адміністративного суду (п. 8 ч. 1 ст. 4 КАС України). Безперечно, що можливі формулювання позовних вимог будуть різнитися залежно від того, хто саме звертається до суду.

Аналізуючи випадки звернення до адміністративних судів приватних осіб, слід брати до уваги приписи ч. 1 ст. 5 Кодексу, у якій передбачено способи судового захисту. Так, у своїй позовній заяві особа може просити про: 1) визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акту або його окремих положень; 2) визнання протиправним і скасування індивідуального акту чи його окремих положень; 3) визнання протиправною дією суб'єкта владних повноважень і зобов'язання останнього утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та його зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) стягнення з відповідача-суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправним рішенням, дією або бездіяльністю.

Обираючи серед цих формулювань, позивач-приватна особа викладає свої позовні вимоги і повідомляє суду про ті заходи, вжиття яких, з його погляду, дозволить ефективно поновити порушене право. Однак, зважаючи на дію в адміністративному судочинстві принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, захист прав приватної особи може здійснюватися судом також і в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективне поновлення порушеного права (ч. 2 ст. 5 КАС України).

Нагадаємо, що даний принцип діє тільки у правовідносинах, які виникають у зв'язку із судовим розглядом

публічно-правових спорів. Як зазначає Н.Б. Писаренко: «Сенс офіційного з'ясування всіх обставин у справі полягає в тому, що адміністративний суд під час розв'язання правового спору, в якому учасником є суб'єкт владних повноважень, відіграє роль не тільки арбітра, до якого звернулися конфліктуючі сторони, а й активного учасника процесу, уповноваженого на дії, вчинення яких може суттєво позначитися на результатах розгляду справи» [8, с. 191].

Повертаючись до наведеного переліку способів судового захисту, вбачаємо за необхідне надати певні роз'яснення із приводу деяких із них. Так, окремого дослідження вимагає п. 5 ч. 1 ст. 5 Кодексу, на підставі якого позивач може поставити перед судом питання про встановлення відсутності (наявності) компетенції суб'єкта владних повноважень щодо здійснення оскаржуваної діяльності. Означене формулювання доречно використовувати у позовній заяві, через подання якої ініціюється розгляд так званого «компетенційного спору». Ідеться про спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління (у тому числі делегованих повноважень), включені до переліку категорій публічно-правових спорів, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства. Виникнення конфліктів з приводу розмежування компетенції зумовлено неузгодженістю законодавчих приписів, дублюванням останніх при окресленні кола повноважень різних владних суб'єктів, а також нерідко – неправильним тлумаченням суб'єктами влади норм, які визначають їх правовий статус [12, с. 177–178].

Примітним є те, що сторонами означених спорів є суб'єкти владних повноважень, а відтак виникає питання, чи є підстави розглядуване нами формулювання позовної вимоги сприймати як спосіб судового захисту права приватної особи? З нашого погляду, надати ствердну відповідь на дане питання доволі проблематично, тому що у разі зазначення вказаної вимоги в своїй позовній заяві приватною особою, захистити порушене право останньої в результаті її задоволення не видається за можливе. Так, у резолютивній частині судового рішення буде встановлено відсутність (наявність) компетенції суб'єкта владних повноважень і залишиться невирішеним питання про подальшу «юридичну долю» рішення (дії, бездіяльності), яке безпосередньо призвело до порушення права особи. Принаймні, про такі наслідки можна говорити тоді, коли позовна заява приватної особи вміщує тільки цю вимогу.

Запропоновані висновки відповідають позиції Верховного Суду, сформульованій у постанові від 5 липня 2019 р., ухваленій у справі № 802/833/17-а [13]. Відповідно до фабули даної справи Товариство звернулося до суду із позовом до відділу державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Вінницькій області, третя особа - Державна служба України з безпеки на транспорті про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що так як жодним законом постановам територіальних органів Управління Державної служби України з безпеки на транспорті щодо застосування адміністративно-господарських санкцій не надано статусу виконавчого документа, у відповідача не має повноважень на їх виконання.

Із рішенням суду першої інстанції, яким позов задоволено, не погодилась третя особа і оскаржила його в апеляційному порядку. Скасовуючи рішення суду першої інстанції, апеляційний суд вказав що позовна заява не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки спір щодо відсутності компетенції (повноважень) допускається виключно між суб'єктами владних повноважень.

Верховний Суд у ході касаційного перегляду судових рішень попередніх інстанцій підтримав позицію апеляційного суду та зазначив наступне. Завданням суду у компетенційних спорах є розв'язання законодавчої колізії, а також, усунення наслідків дублювання повноважень.

При цьому, позивачем у компетенційних спорах є суб'єкт владних повноважень, який вважає, що інший владний суб'єкт, відповідач, своїм рішенням або діями втрутився у його компетенцію, або у випадку, коли прийняття такого рішення чи вчинення дій є його прерогативою. Можна згадати й інші постанови Верховного Суду, у яких продемонстровано аналогічну правову позицію та закрито провадження у справі у зв'язку із відсутністю між позивачем і відповідачем компетенційного спору [14–16].

Сформульована Верховним Судом правова позиція спонукає до з'ясування питання наступного змісту – чи існують правові підстави для відкриття судом провадження за позовом, у якому досліджувану позовну вимогу заявлено не як самостійну, а об'єднано з іншими, передбаченими у ч. 1 ст. 5 КАС України? Спробуємо здійснити пошук судових рішень, у яких адміністративні суди вимушені були розв'язувати це процесуальне питання, та перевірити їх на відповідність приписам КАС України.

Одним із таких судових рішень є Постанова Верховного Суду від 20 січня 2021 р., прийнята у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 826/1840/17 за позовом 11 громадян до Гололівської районної в місті Києві державної адміністрації (РДА), третя особа - Гаражно-будівельний кооператив (ГБК) про встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, зобов'язання вчинити дії [17].

Позивачі, які є членами ГБК, просили суд: 1) встановити наявність чи відсутність компетенції РДА щодо розгляду заяв, скарг членів гаражних, гаражно-будівельних кооперативів щодо протиправних і незаконних рішень, дій чи бездіяльності уповноважених органів управління останніх; 2) у разі встановлення судом наявності компетенції (повноважень) відповідача зобов'язати його розглянути скаргу про незаконне встановлення ГБК розмірів внесків для його членів. Позовну заяву обґрунтовано тим, що відповідач неправомірно не розглянув колективну скаргу позивачів та не вжив заходів реагування відносно ГБК, чим порушив вимоги Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Суду першої та апеляційної інстанції прийшли до висновку про відсутність підстав для задоволення позову. У мотивувальній частині судових рішень зазначалося, що позовна вимога позивачів про встановлення відсутності у РДА компетенції не підлягає задоволенню, оскільки може мати місце лише у спорі між близькими за функціями суб'єктами владних повноважень. Не погодившись з результатом вирішення справи, позивачі звернулися з касаційною скаргою до Верховного Суду, аргументуючи її тим, що відмова у задоволенні позовних вимог з підстав неправильно обраного способу судового захисту порушеного права є грубою помилкою судів попередніх інстанцій. Окрім цього, скарги посилалися на практику Європейського суду з прав людини, за позицією якого спосіб судового захисту має бути ефективним, а отже, не може бути підставою для обмеження права на доступ до правосуддя.

У зв'язку із наведеним позивачі просили скасувати оскаржувані судові рішення та прийняти нове, яким задовольнити позовні вимоги. За наслідками перевірки доводів касаційної скарги та оцінки правильності застосування судами попередніх інстанцій норм права Верховний Суд вирішив: а) касаційну скаргу задовольнити частково; б) судові рішення попередніх інстанцій скасувати; в) провадження у справі закрити. У мотивувальній частині рішення касаційний суд переважно відтворив аргументи, наведені у згадуваній вище постанові Верховного Суду, ухваленій у справі № 802/833/17-а. До того ж, було відзначено, що позовна вимога щодо зобов'язання відповідача вчинити певні дії залежно від наявності чи відсутності компетенції є похідною та пов'язана із вирішенням вимоги позивача про встановлення компетенції органу як такого.

На підставі цього та з урахуванням приписів ст. 21 КАС України Верховний Суд постановив, що вимога про зобов'язання відповідача вчинити певні дії також не може бути вирішена в порядку адміністративного судочинства.

Вважаємо за необхідне надати певних пояснень з приводу змісту правил об'єднання позовних вимог, встановлених у КАС України. Першою чергою звернімося до ч. 1 ст. 21 Кодексу, відповідно до якої позивачі можуть зазначати декілька позовних вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Однак, при формулюванні позовних вимог позивачі мають слідувати не лише за тим, щоб вони були пов'язані підставою виникнення або поданими доказами, але брати до уваги й інші вимоги процесуального закону. Так, ст. 172 Кодексу не допускається об'єднання кількох вимог: 1) які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом; 2) щодо яких законом визначена виключна підсудність різним судам.

У зв'язку із набуттям наприкінці 2017 р. нової редакції КАС України до його категоріального апарату запроваджено поняття похідної позовної вимоги та роз'яснено його зміст. Згідно із п. 23 ч. 1 ст. 4 цього Кодексу похідною позовною вимогою є вимога, задоволення якої залежить від задоволення іншої позовної вимоги (основної вимоги). Ці категорії вживаються законодавцем при формулюванні приписів ч. 3 ст. 19 КАС України, відповідно до яких адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду.

Дане правило обов'язково має враховуватися особою, яка звертається до суду з кількома позовними вимогами, інакше їй буде відмовлено у відкритті провадження. Саме такий правовий наслідок ігнорування правил ст. 19 Кодексу імперативно передбачено у ст. 170, яка закріплює вичерпний перелік підстав для постановлення судом ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі. У позивача є право оскаржити таку ухвалу, однак, якщо суд апеляційної інстанції не підтримає його позицію, повторне звернення до суду з позовом з тих самих предмета та підстав та до того самого відповідача стане неможливим.

Якщо недотримання правил предметної адміністративної юрисдикції, зафіксованих у ст. 19 Кодексу, встановлюється на наступних етапах (стадіях) адміністративного судочинства, приймається схожа за своїми наслідками ухвала про закриття провадження. З нашого погляду, суди повинні з обережністю приймати зазначені ухвали та належно їх обґрунтовувати, оскільки вони унеможливають розв'язання спору, стороною у якому є особа, що звернулася до адміністративного суду, в порядку адміністративного судочинства.

Щодо порушення інших правил об'єднання кількох позовних вимог, згадуваних вище із посиланням на ст. 172 КАС України, процесуальним законом передбачено менш несприятливі для позивача наслідки. Так, зі змісту п. 6 ч. 4 ст. 169 Кодексу випливає, що позовна заява повертається позивачеві у разі недотримання правил об'єднання позовних вимог, крім випадків, в яких є підстави для застосування положень про роз'єднання позовних вимог. Якщо означений недолік позовної заяви з'ясується вже після відкриття провадження у справі, суд на підставі п. 7 ч. 1 ст. 240 КАС України постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду. До речі, повернення позовної заяви або залишення її без розгляду не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому законом.

Роз'єднати позовні вимоги суд може за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи до початку розгляду справи по суті, виділивши одну або декілька

об'єднаних вимог у самостійне провадження, якщо це сприятиме виконанню завдання адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 6 ст. 172 Кодексу розгляд позовних вимог, виділених у самостійне провадження, здійснює суддя, який прийняв рішення про роз'єднання позовних вимог. На підставі наведеного законодавчого положення можна прийти до висновку, що в описаній ситуації всі позовні вимоги, первісно об'єднані в одній позовній заяві, можуть бути вирішені у порядку адміністративного судочинства та належать до юрисдикції суду, до якого подано позов.

Ґрунтуючись на результатах вивчення змісту правил об'єднання позовних вимог, завершимо аналіз висновку Верховного Суду, сформованого при розгляді справи № 826/1840/17. Як було зазначено вище, Верховний Суд констатував, що обидві позовні вимоги – про встановлення наявності (відсутності) компетенції суб'єкта владних повноважень і про його зобов'язання вчинити певні дії – не належить вирішувати за правилами адміністративного судочинства, і на цій підставі закрити провадження у справі.

Підтримати такий підхід не видається за можливе, оскільки він не узгоджується з ідеєю та завданням адміністративного судочинства. По суті, Верховний Суд позбавив позивачів можливості реалізувати право на доступ до правосуддя. Цей суд у мотивувальній частині рішення не запропонував належного обґрунтування для такого суттєвого обмеження одного з аспектів права на справедливий суд та переконав у його пропорційності. Верховний Суд, з нашого погляду, доволі формально та поверхово підійшов до виконання своїх обов'язків, проігнорувавши інші, більш прийнятні, варіанти розв'язання означеного процесуального питання.

По-перше, з нашого погляду, існували підстави для залишення позову без розгляду, що не призвело б до позбавлення позивачів доступу до правосуддя. По-друге, не слід забувати про дію принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та закріплення за адміністративними судами дискреційного повноваження щодо зміни способу судового захисту, визначеного позивачем (якщо це дозволить ефективно захистити права приватної особи). У розглядуваній справі суди не використали цю додаткову офіційну можливість, яка дозволяла не усуватися повністю від вирішення позовних вимог. Для надання правової оцінки рішенням, діям суб'єкта владних повноважень, вчиненим поза межами його компетенції, або перевірки, наскільки обґрунтовано він бездіяв, зовсім не обов'язково констатувати відсутність (наявність) компетенції у резолютивній частині судового рішення, достатньо зазначити про це в його мотивувальній частині.

Висновки. Таким чином, здійснене дослідження засвідчило, що якість законодавчих правил формулювання позовних вимог суттєво впливає на ефективність захисту прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин. Варто відзначити, що допустимі формулювання позовних вимог різняться залежно від того, хто саме звертається до суду – приватна особа чи суб'єкт владних повноважень.

Обираючи серед формулювань, передбачених у ч. 1 ст. 5 КАС України, позивач-приватна особа повідомляє суду про ті заходи, вжиття яких, з його погляду, дозволить ефективно поновити порушене право. При цьому суд завдяки дії принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі уповноважено на здійснення захисту у інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективне поновлення порушеного права.

На підставі результатів аналізу змісту п. 5 ч. 1 ст. 5 КАС України та практики його застосування адміністративними судами сформульовано наступні висновки. Процесуальний закон передбачає для приватної особи можливість просити суд про встановлення відсутності (наявності) компетенції суб'єкта владних повноважень. Водночас означене формулювання доречно використовувати

у позовній заяві, через подання якої ініціюється розгляд так званого «компетенційного спору», сторонами якого є суб'єкти владних повноважень. Виходячи із таких міркувань, суди відмовляють у відкритті провадження у справі або закривають його у разі заявлення даної вимоги приватною особою.

До того ж за позицією Верховного Суду відсутні правові підстави для відкриття судом провадження за позовом, у якому досліджувану позовну вимогу заявлено

не як самостійну, а об'єднано з іншими, передбаченими у ч. 1 ст. 5 КАС України. Доведено, що така позиція не достатньою мірою ґрунтується на положеннях процесуального закону, позбавляє приватних осіб можливості реалізувати право на судовий захист і не узгоджується із завданням адміністративного судочинства. Отже, неправильно обраний позивачем-приватною особою спосіб судового захисту не може бути підставою для обмеження права на доступ до правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року : офіц. пер. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 21 жовтня 2021 р.).
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 15 жовтня 2021 р.).
3. Битяк Ю.П. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності. *Право України*. 2011. № 4. С. 4–11.
4. Ільницький О.В. Обрання способу судового захисту у справах із використанням дискреційних повноважень суб'єктами публічної адміністрації. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 108–113.
5. Козачук Д.А. До питання структури адміністративного процесу. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2014. № 2. С. 82–88.
6. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : монографія. Харків : Право, 2008. 304 с.
7. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. До проблеми позову в адміністративному процесі. *Право України*. 2003. № 7. С. 80–84.
8. Писаренко Н.Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст) : монографія. Харків : Право, 2019. 248 с.
9. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / М.І. Смокович та ін. ; за заг. ред. О.М. Нечитайла ; Вищ. адміністр. суд України. Київ : Компанія «ВАІТЕ», 2015. 288 с.
10. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. Київ, 2015. 128 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 3 жовтня 2021 р.).
12. Марченко О.О. Ознаки компетенційного спору. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 р. Харків : Право, 2015. 352 с.
13. Постанова Верховного Суду від 5 липня 2019 р., судова справа № 802/833/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551> (дата звернення 15 жовтня 2021 р.).
14. Постанова Верховного Суду від 6 лютого 2019 р., судова справа № 705/748/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79883388> (дата звернення 17 жовтня 2020 р.).
15. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 р., судова справа № 820/3713/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80555767> (дата звернення 17 жовтня 2020 р.).
16. Постанова Верховного Суду від 12 червня 2019 р., судова справа № 9901/70/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82885706> (дата звернення 17 жовтня 2020 р.).
17. Постанова Верховного Суду від 20 січня 2021 р., судова справа № 826/1840/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94264326> (дата звернення 21 жовтня 2021 р.).