

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ» КРИЗЬ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ

TRANSFORMATION OF THE LEGAL CATEGORY "ADMINISTRATIVE CLAIM" THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Закаленко О.В., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню теоретико-практичних аспектів правової категорії «адміністративний позов», що є основним правозахисним інструментом, а також виступає засобом реалізації владних повноважень суб'єктів у сфері публічно-правових відносин в контексті реформування судової системи України та гармонізації вітчизняного законодавства у визначеній сфері з європейськими стандартами, сформульованими у відповідних конвенціях, рекомендаціях та інших джерелах. Саме ефективний судовий захист прав людини і громадянина виступає одним із головних показників демократизації суспільства, складовою прав і свобод людини і громадянина та їх гарантії, способом утвердження і забезпечення прав і свобод людини. Адміністративний позов є одним із ключових інститутів адміністративного процесуального права, і дослідження його правової природи та права на судовий захист, механізму його реалізації мають як теоретичне, так і практичне значення. Встановлено, що адміністративний позов виконує функцію правозахисного інструменту, що забезпечує ініціювання судового захисту прав, свобод та інтересів громадян від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а також він використовується і як засіб реалізації владних повноважень суб'єктів у сфері публічно-правових відносин. Значною мірою на подальше формування інституту адміністративного позову вплинуло внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та запровадження несповного провадження в адміністративному процесі.

Уніфікація способу ініціювання позовного провадження через звернення особи до адміністративного суду за захистом прав, свобод, інтересів чи реалізації повноважень у публічно-правовій сфері з адміністративним позовом зумовила активізацію наукових розвідок учених-адміністративістів із питань адміністративного позову, його змісту, про що свідчать дослідження монографічного рівня А.Ю. Осадчого, К.М. Кобилянського, Е.Ю. Швед, Н.В. Мостової. Однак у цих працях досліджувалися окремі аспекти адміністративного позову, зокрема такі як: форма звернення до суду за розв'язання адміністративно-правового спору; підстава відкриття провадження в адміністративній справі; право на адміністративний позов та його реалізація. Разом із тим, належного теоретичного опрацювання не отримали питання щодо: а) визначення підстав класифікації адміністративних позовів; б) структури адміністративного позову; в) змістовно-правової характеристики права на справедливий суд, які мають як практичне, так і теоретичне значення. Викладене й зумовило необхідність здійснення цього дослідження.

Ключові слова: міжнародно-правові стандарти про захист прав людини, адміністративне судочинство, адміністративний позов, позовна заява, публічно-правові відносини, право на судовий захист, право на справедливий суд.

The article is devoted to the study of theoretical and practical aspects of the legal category "administrative lawsuit", which is the main human rights instrument. Administrative lawsuit is also acts as a tool of exercising the authority of subjects in the field of public-law relations in the context of reforming the judicial system of Ukraine and harmonizing domestic legislation in a certain area with European standards formulated in relevant conventions, recommendations and other sources.

The main democratization's indicator of the society is the effective court's protection of the human rights, which also acts as an instrument to securing human rights and freedoms.

According to the fact that the administrative lawsuit is one of the key institutions of the administrative procedural law the ability to explore its judicial nature and the protection law has a great theoretical and practical meaning. It has been established that the administrative lawsuit performs the function of a human rights instrument, which ensures the initiation of judicial protection of the rights, freedoms and interests of citizens against illegal decisions, actions or inaction of subjects of power, and it is also used as a means of exercising the power of subjects in the sphere of public - legal relations mediated by relevant decisions of administrative courts. To a large extent, the subsequent formation of the institution of an administrative lawsuit was influenced by the introduction of amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the introduction of a special (non-suitable) proceeding in the administrative process.

The unification of the method of initiating legal proceedings through the application of a person to an administrative court for the protection of rights, freedoms, interests or the exercise of powers in the public legal sphere with an administrative lawsuit led to the intensification of scientific research by administrative scientists on the issues of administrative lawsuits and its content, as evidenced by studies of the monographic level A. Yu. Osadchyo, K.M. Kobylyanskyi, E.Yu. Shved, N.V. Mostova. However, in these works, certain aspects of the administrative claim were studied, in particular, such as: the form of applying to the court for the resolution of an administrative-legal dispute; grounds for opening proceedings in an administrative case; the right to an administrative claim and its implementation. At the same time, the issues related to: a) determination of the grounds for classification of administrative lawsuits did not receive proper theoretical study; b) the structure of an administrative claim; c) substantive and legal characteristics of the right to a fair trial, which have both practical and theoretical significance. What has been stated has led to the necessity of carrying out this research.

Key words: international legal standards on the protection of human rights, administrative proceedings, administrative lawsuit, claim statement, public legal relations, right to judicial protection, right to a fair trial.

Вступ. Враховуючи нагальну потребу у реформуванні інституту адміністративної юстиції зокрема, слід зазначити, що дослідженню теоретико-практичних аспектів адміністративного позову є дуже актуальною і своєчасною. Тому що саме позов в адміністративному судочинстві є тим правовим інструментом, що забезпечує ініціювання адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян від неправомірних рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, що реалізується за правилами адміністративного судочинства.

Конституція України одним із пріоритетних прав людини передбачає право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Одним з головних завдань розвитку правосуддя Україна проголосила створення системи судочинства, яка функціонувала б на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечувала кожному право на справедливий судовий розгляд неупередженим судом. Саме тому на особливу увагу заслуговують питання, пов'язані

з визначенням характерних рис такого правозахисного інструменту, як адміністративний позов та право на судовий захист. Адміністративний позов є основоположною юридичною підставою виникнення відносин у сфері адміністративного судочинства.

Постановка завдання. Сьогодні спостерігається нагальна потреба теоретичної розробки окремих аспектів визначення «адміністративний позов», адже наукові праці з адміністративного процесу присвячені, здебільшого, обґрунтуванню необхідності запровадження інституту адміністративної юстиції. Звернення до теоретико-правових аспектів правової категорії «адміністративний позов» є, напевно, центральною проблемою, яка стане ґрунтовною теоретичною базою для розвитку адміністративного процесуального права. Отже, метою статті є аналіз правової категорії «адміністративний позов» у контексті міжнародно-правових стандартів про захист прав людини та формулювання належних теоретичних висновків щодо вказаного явища.

Результати дослідження. Адміністративний позов як засіб захисту прав, свобод, інтересів та реалізації повноважень у публічно-правових відносинах нерозривно пов'язаний із правом на судовий захист. Право на судовий захист є одним із фундаментальних прав людини та є невід'ємним елементом законності у державі. Без розуміння права на судовий захист, механізму його реалізації неможливо зрозуміти інші інститути, форми та категорії, притаманні адміністративному судочинству.

Право на судовий захист декларується у ряді міжнародно-правових стандартів про захист прав людини. Широке коло юридичних гарантій, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод громадян у різних сферах правового регулювання, значною мірою ґрунтується на конкретних положеннях міжнародно-правових актів.

Активний розвиток концепції прав людини співпав із закінченням Другої світової війни та створенням Організації Об'єднаних Націй. Резолюцією 217А (III) Генеральної асамблеї ООН 10.12.1948 р. було прийнято Загальну декларацію прав людини [1], в якій уперше на світовому рівні було юридично закріплено феномен прав людини, у тому числі природні права людини. Із цього моменту розпочався відлік часу для принципово нового етапу розвитку правових систем: ідея природних прав людини перемістилася з рівня філософських конструкцій на рівень забезпечених державою та світовою спільнотою юридичних норм.

Стаття 7 Загальної декларації прав людини встановлює право всіх людей без будь-якого розрізнення і дискримінації на рівний захист законом. Крім того, у ст. 8 закріплено: «кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами у разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом» [1]. Отже, цей стандарт із прав людини передбачає створення наднаціональних судових органів, до яких людина має право звернутися за захистом у разі порушення державою її прав, закріплених у відповідних міжнародно-правових актах (Комітет ООН з прав людини, Європейський Суд з прав людини, Міжамериканський Суд з прав людини тощо). Такі органи є субсидіарним інструментом захисту прав людини, оскільки вони доповнюють внутрішньо-національні засоби.

Подальше закріплення права на судовий захист на міжнародному рівні, яке не лише проголошувалося, але й вимагало відповідних дій для його забезпечення з боку держави, відбулося у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. [2] і ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. [3]. Відповідно до ч. 1 ст. 14 Пакту «всі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен має право ... при визначенні його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд

справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону» [2].

Наступним міжнародно-правовим актом, на якому слід детально зупинитися, є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [4], яку було ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997 р. [5]. Із того часу цей міжнародно-правовий акт став частиною загальнонаціонального законодавства. Основним наслідком приєднання України до Конвенції стало виникнення для Української держави міжнародно-правових зобов'язань щодо додержання конвенційних гарантій на національному рівні. Слід навести слушну думку Д.М. Супруна, що специфічною особливістю Конвенції є те, що їй притаманні риси, характерні для договору-закону, а отже, вона має об'єктивний та невзаємний характер, тобто її застосування не може бути обмеженим державою з посиланням на відсутність взаємних зобов'язань з іншою державою і, відповідно, потребує прямого застосування її положень на національному рівні. Хоча Конвенція не закріплює положення про обов'язкову імплементацію її норм у внутрішні правопорядки держав-учасниць, надаючи останнім свободу вибору у вжитті адекватних засобів з метою належного забезпечення додержання конвенційних норм на національному рівні, забезпечення гарантій Конвенції на національному рівні вочевидь вимагає створення в рамках внутрішніх правопорядків спеціального правового механізму, який дозволяв би національним судовим інстанціям здійснювати належне тлумачення конвенційних норм відповідно до наданого їм Судом змісту, тією мірою, якою Конвенція є «живим інструментом», а її норми – суть імплементовані до них правила постійної юриспруденції Суду [6, с. 781].

Зважаючи на те, що право на судовий захист входить до переліку прав, що захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, В.В. Сердюк виокремлює ряд елементів, які є обов'язковими у сенсі практики Європейського суду з прав людини. Зокрема, у ст. 6 Конвенції закріплено право на справедливий суд: у ч. 1 ст. 6 закріплено, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [7, с. 14].

На жаль, буквальне тлумачення призвело до неприйняття того, що проголошені п. 1 ст. 6 Конвенції норми не знаходять застосування у провадженнях судів, які виносять рішення в інших, ніж цивільних і кримінальних справах, наприклад, при вирішенні спорів у порядку адміністративного судочинства. Проте, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях витлумачив поняття «права й обов'язки цивільного характеру», визначаючи, що до нього належать й інші галузі права, зокрема права у галузі адміністративного права. Широко трактується також і поняття «суд» – маються на увазі не тільки загальні суди, але й інші суди (особливі), а також адміністративні органи [8, с. 307]. Так, у рішенні у справі «Рінгайзен проти Австрії» від 16 липня 1971 р. Європейський суд з прав людини дію п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поширив на сферу оскарження актів адміністрації, зазначивши, що поняття «спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру» охоплює всі справи, результат яких має вирішальне значення для приватних прав і обов'язків, а характер законодавства, яке регулює визначене питання, як справа має бути вирішене, та орган, який наділено юрисдикцією із цього питання, не мають при цьому великого значення [9]. Отже, положення ст. 6 Конвенції щодо «прав й обов'язків цивільного характеру

цивільних» застосовується не тільки до приватноправових позовів, але й до різних публічно-правових справ, результат розгляду яких впливає на права окремих осіб.

Право на незалежний і безсторонній суд було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної держави допускала невиконання остаточного та обов'язкового судового рішення на шкоду одній із сторін. Виконання рішення є складовою частиною «судового розгляду» з точки зору ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Як приклад можна навести рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горнські проти Греції» від 19.03.1997 р., п. 40, в якому зазначається, що державний орган не може посылатися на відсутність коштів або – у відповідних випадках – на можливість альтернативних варіантів вирішення питання [10]. Отже, судовий захист неможливий без прийняття відповідним судовим органом владного акта – судового рішення, що є обов'язковим і підлягає виконанню та якому закріплюється результат такого захисту.

Обов'язковість тлумачень Конвенції Європейським судом для судів України впливає з міжнародних зобов'язань України, які вона взяла на себе, ратифікувавши Конвенцію та Протоколи до неї. Адже у п. 1 Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» прямо зазначається, що Україна повністю визнає «дію на своїй території статті 46 Конвенції щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикції Суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції» [5]. Доцільно також навести положення Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., в якому зазначається обов'язковість виконання на всій території України рішень Європейського суду з прав людини, а також використання практики цього суду [11], тобто під час здійснення судочинства національні суди повинні посылатися на висновки Європейського суду як на безпосереднє джерело права. Вони мають не тільки керуватися формальним тлумаченням норм права, але й додержуватися притаманної рішенням Європейського суду ідеї справедливості і гуманності.

Конституція України, що прийнята 28.06.1996 р. закріпила необхідність побудови в Україні демократичної, соціальної та правової держави, на основі принципів захисту прав людини та основних свобод, верховенства права, пріоритетності загальнолюдських цінностей і загальновизнаних принципів міжнародного права. При цьому В.В. Комаров відмічає, що особливу увагу приділено питанню закріплення прав і свобод людини і громадянина, оскільки саме вони в теперішній час стали загальноновизнаною найвищою суспільною цінністю і основним критерієм демократичності держави [12, с. 53].

Конституція України кожній людині гарантує право на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод. Оскільки Основний Закон має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії. Це зобов'язує суди при розгляді конкретних справ керуватися насамперед нормами Конституції України. Частина 1 ст. 55 Конституції України містить норму, яка означає право кожного звертатися до суду, якщо його права чи свободи порушено або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші порушення прав та свобод [13]. Дана норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Право на судовий захист набуло свого відображення і в інших статтях Конституції України. Аналізуючи положення ст.ст. 8, 55, 64 Конституції України, можна дійти висновку, що право на судовий захист належить до основних невідчужуваних прав і свобод людини і громадянина.

Відповідно до положень ст. 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмеженими, крім випадків, передбачених Конституцією України. Навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану положення ч. 2 ст. 64 не допускають обмеження права на судовий захист. Це повністю відповідає Загальній декларації прав людини, за якою кожен, у разі порушення його основних прав, наданих конституцією і законом, має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами, тобто відповідно до ст. 64 Конституції України право на судовий захист не може бути обмежене шляхом відмови адміністративного суду у прийнятті позовних заяв чи скарг, якщо вони відповідають установленним законом вимогам, оскільки така відмова є порушенням Конституції України.

Конституційні положення щодо забезпечення прав особи на судовий захист деталізуються у положеннях КАС України, зокрема у ст. 5, відповідно до якої кожна особа має право звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи та інтереси, а також закріплюється можливість звернення суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених Конституцією та законами України [14]. Важливими елементами цієї норми закону є заборона позбавлення права особи на судовий розгляд.

В новій редакції КАС України від 03.10.2017 року дефініція «адміністративний позов» відсутня, що породжує ряд наукових суперечок щодо розуміння його правової природи. Тому визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права призводить до посилення змагальних начал в адміністративному судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу. Воно передбачає можливість надання сторонам різноманітних позовних засобів захисту права в межах чинного законодавства.

Слід відмітити, що хоча право на пред'явлення позову є складовою частиною права кожної особи на звернення до суду за захистом, однак для того, щоб право на пред'явлення позову до адміністративного суду могло бути реалізовано у конкретній справі, позивач повинен дотримуватися встановленого законом процесуального порядку пред'явлення адміністративного позову, зокрема вимог, що висуваються до позовної заяви, адже в іншому випадку позовна заява буде залишена без руху. Так, ст. 160 КАС України містить перелік вимог і роз'яснень щодо форми та змісту адміністративного позову. Положення указаної статті покликані полегшити позивачеві складання позовної заяви і дають підказку щодо формулювання способу захисту його прав, свобод чи інтересів. Відповідно до ст. 160 КАС України закріплено перелік елементів (реквізитів), що є загальними для всіх позовних заяв, які дають необхідну інформацію для вирішення судом питання про відкриття провадження в адміністративній справі [14].

Таким чином, закріплена у КАС України форма як модель захисту прав, свобод, інтересів та реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин базується на принципах змагальності, рівності перед законом і судом, диспозитивності, дія яких поєднується з принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Наявність зазначених принципів відповідає основним ознакам позовної форми захисту прав, свобод, інтересів та реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин, що у той же час не виключає наявності певних особливостей цієї форми в адміністративному судочинстві, що обумовлюється у першу чергу дією принципу офіційного з'ясування усіх обставин у справі, а також і необхідністю врахування публічних інтересів при розгляді адміністративних справ (справ адміністративної юрисдикції).

Висновки. Отже, адміністративний позов, як засіб захисту прав, свобод, інтересів та реалізації повноважень

у публічно-правових відносинах, нерозривно пов'язаний із правом на судовий захист. Правове регулювання права на судовий захист декларується у ряді міжнародно-правових стандартів про захист прав людини. Ефективний судовий захист прав людини і громадянина є одним із головних показників демократизації суспільства, гарантією прав і свобод людини і громадянина, тому Конституція України гарантує кожній людині право на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод. Конституційні положення щодо забезпечення права особи на судовий захист у сфері публічно-правових відносин деталізуються

у положеннях КАС України, зокрема, КАС України продовжує і розвиває конституційне положення про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Установлено, що визнання адміністративного позову як засобу звернення до суду з вимогою про захист порушеного публічного права приводить до посилення змагальних начал в адміністративному судочинстві та підвищення правових гарантій для учасників адміністративного процесу, які передбачають можливість надання сторонам різноманітних позовних засобів захисту права у межах чинного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальна декларація прав людини, прийнята ООН 10 грудня 1948 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 21.05.2022).
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, резолюція 2200А (XXI). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 21.05.2022).
3. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08#Text> (дата звернення: 21.05.2022).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 27.05.2022).
5. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 21.05.2022).
6. Супрун Д.М. Основні аспекти входження України в юрисдикційний механізм Європейської конвенції з прав людини. *Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст* / за ред. О.Л. Жуковської. К., ЗАТ «ВІПОЛ», 2004. 960 с.
7. Сердюк В.В. Право на судовий захист у контексті змагальності сторін. *Адвокат*. 2012. № 9. С. 14-18.
8. Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина : підруч. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.
9. Довидас Віткаускас, Григорій Диков. Захист права на справедливий суд відповідно до Європейської Конвенції з прав людини : посібник для юристів, 2-е видання, лютий 2018 року. URL: www.echr.com.ua/wp-content/uploads/2018/06/spravedlyviy-sud-ECHR_UKR.pdf. (дата звернення: 21.05.2022).
10. Горнсбі проти Греції : Рішення Європейського суду з прав людини від 19.03.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_079#Text (дата звернення: 21.05.2022).
11. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 21.05.2022).
12. Комаров В.В., Луспенік Л.Л., Радченко П.І. Позовне провадження : монографія / за ред. В.В. Комарова. Харків : Право, 2011. 252 с.
13. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 27.05.2022).
14. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.05.2022).