

С. І. Маркін

кандидат юридичних наук, доцент, адвокат

ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ

У статті досліджено сутність та типові ознаки адміністративного позову як одного з основоположних правових інструментів у механізмі реалізації права особи на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Акцентовано увагу на подвійній природі адміністративного позову, що поєднує матеріально-правову та процесуально-правову складові. Автор доводить, що лише за наявності конкретної матеріально-правової вимоги, сформульованої відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний позов набуває юридичної сили як повноцінний процесуальний засіб судового захисту. Здійснено порівняльний аналіз наукових підходів до визначення ознак адміністративного позову, зокрема дослідження О. В. Закаленко, Ю. С. Педька, Д. В. Лученка, М. І. Поворознюка. Виокремлено такі характерні риси, як універсальність, гарантійність, ініціативність, спрямованість на захист порушених прав, а також зв'язок із принципами адміністративного судочинства та публічним інтересом. У статті обґрунтовано, що адміністративний позов не лише визначає рамки індивідуальної справи, а й слугує критерієм для перегляду судових рішень у вищих інстанціях. Автором запропоновано власне визначення адміністративного позову як юридичного явища. Зроблено висновок, що чітке доктринальне та нормативне розуміння його ознак сприятиме підвищенню ефективності судового захисту, правової визначеності та зміцненню засад верховенства права в Україні.

Ключові слова: адміністративний позов, ознаки, судовий захист, публічно-правові відносини, матеріально-правова вимога, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження ознак адміністративного позову зумовлюється тим, що адміністративний позов виступає ключовим інструментом реалізації конституційного права особи на судовий захист у сфері публічно-правових відносин. Саме за його допомогою громадянин може ініціювати судовий процес з метою оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Однак, попри важливу правозахисну функцію адміністративного позову, на законодавчому рівні відсутнє чітке визначення його ознак, що ускладнює як правозастосування, так і подальший розвиток національної доктрини адміністративного процесуального права.

Наукова спільнота не має єдності щодо усталеного переліку ознак адміністративного позову, оскільки в межах досліджень переважає фрагментарний підхід – окремі характеристики аналізуються в ізоляції або з пріоритетом процесуальної чи мате-

ріально-правової складової. Це, у свою чергу, впливає на ефективність судового розгляду адміністративних справ, ускладнює формування позовних заяв, а також породжує труднощі з їх належною кваліфікацією.

В умовах реформування системи адміністративного судочинства України, посилення ролі адміністративного суду в контролі за публічною владою, а також необхідності ефективного забезпечення прав особи, потребує оновленого теоретичного осмислення саме питання ознак адміністративного позову. Їх чітке визначення сприятиме однаковому розумінню цього правового явища, підвищенню якості судового захисту, правової визначеності та передбачуваності судової практики. Усе це підтверджує актуальність теми наукової статті.

Стан наукової розробки проблеми. Питання правової природи, змісту та ознак адміністративного позову посідає одне

з ключових місць у науці адміністративного процесуального права. Упродовж останніх років ця проблематика активно розробляється вітчизняними науковцями, однак досі не сформовано єдиного загальновищого підходу до тлумачення адміністративного позову та визначення його ознак. Значну увагу цьому питанню присвячено в наукових працях О. В. Закаленко, яка запропонувала системну характеристику ознак адміністративного позову, підкресливши його універсальність, гарантійність, функціональну спрямованість та зв'язок із принципами судочинства. Вагомий внесок у дослідження проблематики зробив і Ю. С. Педько, який зосередився на аналізі адміністративного позову як юридичного засобу вирішення публічно-правового спору та акцентував увагу на його суб'єктному складі.

Окремі аспекти ознак адміністративного позову досліджувалися також у працях Д. В. Лученка, який акцентує увагу на формі, функціях та нормативних вимогах до адміністративного позову, а також М. І. Поворознюка, котрий підкреслює його правозахисну сутність та структурні елементи. Попри значну кількість публікацій, наукова дискусія щодо ключових ознак адміністративного позову залишається відкритою, а окремі характеристики часто розглядаються в ізоляції одна від одної або з переважанням однієї з його складових – матеріально-правової чи процесуальної.

Наявна фрагментарність підходів та відсутність єдиної доктринальної позиції зумовлюють необхідність подальшого комплексного аналізу ознак адміністративного позову з урахуванням його подвійної природи, функціонального призначення, практичного значення та взаємозв'язку із загальними засадами адміністративного судочинства. Саме це обґрунтовує актуальність теми даної статті.

Метою наукової статті є визначення ознак адміністративного позову.

Виклад основного матеріалу. До характерних особливостей адміністративного позову необхідно віднести його здатність виступати та бути засобом захисту виключно суб'єктивних публічних прав особи, а відтак сферою його реалізаці

є сфера публічно-управлінських правовідносин. Адміністративний позов є засобом захисту прав особи, що є необхідним в разі оспорування рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, що встановлюється у ч. 1 ст. 5 КАС України. Відтак адміністративний позов завжди є відображенням матеріальної та процесуальної складової в його структурі. Врахування в межах змісту адміністративного позову як його матеріальної, так і процесуальної складової, свідчить про його багатоаспектність. При визначенні поняття адміністративного позову необхідно враховувати його правову природу, яка ґрунтується на нерозривному поєднанні двох ключових складових – процесуально-правової та матеріально-правової. З одного боку, адміністративний позов має процесуальну сторону, яка проявляється у зверненні позивача до адміністративного суду з вимогою вирішити публічно-правовий спір шляхом визнання рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень незаконними. При цьому обов'язково зазначається спосіб судового захисту порушеного права, що передбачений Кодексом адміністративного судочинства України. Суд, встановивши факт порушення закону, приймає відповідне рішення та, за потреби, зобов'язує відповідача – суб'єкта владних повноважень – примусово виконати свої управлінські функції, наприклад, здійснити певні дії для відновлення порушеного права позивача. З іншого боку, адміністративний позов має матеріально-правову складову, яка полягає у вимозі позивача до відповідача – суб'єкта владних повноважень – щодо усунення порушення його прав, свобод чи законних інтересів у сфері публічно-правових відносин. У цій вимозі також повинно бути зазначено, яким чином має бути реалізовано судовий захист відповідно до частини 1 статті 5 КАС України. Таким чином, лише з урахуванням єдності процесуального та матеріального аспектів можна надати повне і коректне визначення сутності адміністративного позову..

Таким чином, у разі ініціювання судового провадження шляхом подання адміністративного позову, в якому будуть лише дотримані процесуальні вимоги, однак

при цьому не буде відображено матеріальну підставу його подання, що полягає у висвітленні конкретного рішення, дії чи бездіяльності, в наслідок якої відбувається чи відбулось порушення суб'єктивних публічних прав особи, що зазначається у п. 4 ч. 5 ст. 160 КАС України, унеможливує з боку суду реалізації повноважень на вирішення справи по суті.

Відсутність у позовній заяві чітко сформульованих позовних вимог із визначенням суті публічно-правового спору, складених відповідно до частини 1 статті 5 КАС України, фактично унеможливує існування адміністративного позову як такого, а отже – і використання процесуальної форми судового розгляду публічно-правового спору. Адміністративний позов виникає лише за умови, що позивач звертається до суду з конкретною вимогою до суб'єкта владних повноважень, яка спрямована на захист порушених у публічно-правових відносинах прав, свобод чи інтересів. Матеріально-правова вимога стає складовою адміністративного позову – предметом судового захисту – лише тоді, коли вона подається до суду першої інстанції й включається до меж процесуальної діяльності адміністративного суду. Відповідно до пункту 5 частини 1 статті 4 КАС України, ця діяльність полягає у розгляді та вирішенні адміністративних справ у порядку, визначеному КАС – тобто в межах загального або спрощеного позовного провадження. Таким чином, саме наявність чітко сформульованої правової вимоги, що відповідає приписам КАС України та спрямована на захист публічно-правових інтересів, є ключовою умовою для існування адміністративного позову і відкриття провадження в адміністративній справі [1].

Слід також усвідомлювати, що саме завдяки матеріально-правовій складовій адміністративного позову в межах судового процесу функціонують такі важливі правові інститути, як забезпечення адміністративного позову, відмова від позову, визнання адміністративного позову відповідачем, а також можливість досягнення примирення сторін під час розгляду адміністративної справи. Усі ці процесуальні механізми безпосередньо пов'язані зі змістом матеріально-правової вимоги

позивача, адже саме вона є підставою для реалізації зазначених дій у процесі судового захисту прав у публічно-правових відносинах.

Єдність процесуальної та матеріально-правової сторін адміністративного позову має важливе значення не лише в теорії, а й у судовій практиці, що зумовлено приписами частини 2 статті 9 КАС України, згідно з якими суд розглядає адміністративні справи виключно на підставі позовної заяви, поданої відповідно до вимог Кодексу, і в межах заявлених у ній позовних вимог.

Разом із тим, законодавець надає суду право вийти за межі цих вимог, але лише в тих випадках, коли це є необхідним для забезпечення ефективного захисту прав, свобод чи законних інтересів особи або іншого суб'єкта у публічно-правових відносинах від неправомірних дій, рішень або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зазначене положення ще раз підкреслює, що зміст адміністративного позову не може зводитися виключно до процесуального аспекту; він обов'язково має містити матеріально-правову вимогу, яка й обумовлює межі розгляду справи та зміст судового захисту [2]. Варто наголосити, що якщо суд виходить за межі заявлених позовних вимог, він зобов'язаний у мотивувальній частині свого рішення надати належне обґрунтування такої процесуальної дії. Це підкреслює значення правильного розуміння правової природи адміністративного позову як у теоретичному, так і в практичному аспектах.

Адміністративний позов виступає ключовим інструментом реалізації права громадян на судовий захист у публічно-правових відносинах від незаконних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Саме його належне застосування забезпечує виконання головної мети адміністративного судочинства, визначеної у частині 1 статті 2 КАС України.

При цьому слід підкреслити, що адміністративний позов є персоніфікованим процесуальним засобом захисту прав, оскільки він визначає індивідуальні рамки конкретної адміністративної справи, окреслює предмет судового розгляду

в суді першої інстанції, а також слугує орієнтиром для подальшого перегляду справи в апеляційному порядку чи під час касаційного оскарження судового рішення у випадках, передбачених законом (п. 5 ч. 1 ст. 349 КАС України).

Відображення сутності адміністративного позову найбільш повною мірою здійснюється через розуміння таких його функцій, як : *функція реалізації права на захист* (вона полягає в тому, що адміністративний позов забезпечує реальну можливість реалізації конституційного права особи на судовий захист; і полягає у створенні можливостей для подання позову особою шляхом ініціювання процесу розгляду порушень у сфері публічно-правових відносин, що створює практичний механізм доступу до правосуддя); *функція відновлення порушених прав* (що виражається у спрямованості позовних вимог на розгляд та вирішення адміністративним судом спору, що виник унаслідок протиправних дій, рішень або бездіяльності суб'єктів владних повноважень, та реалізується через досягнення такої мети як ефективний захист прав, свобод та законних інтересів громадян у публічно-правовій сфері).

Також варто зазначити, що адміністративний позов, правова природа якого досі не має єдиного загальноновизнаного трактування в науці адміністративного процесуального права України, потребує виокремлення типових ознак, які дозволили б глибше розкрити його сутність.

Як обґрунтування цієї потреби можна навести низку характерних рис адміністративного позову, що були сформульовані в наукових дослідженнях окремих авторів сучасної української доктрини адміністративного процесуального права. Саме ці ознаки дають змогу визначити адміністративний позов як особливу процесуальну форму захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин.

У наукових працях також пропонуються й альтернативні характеристики ознак адміністративного позову. Зокрема, О. В. Закаленко виділяє низку важливих положень, що розкривають багатогранну природу цієї процесуальної форми. На її думку, адміністративний позов має такі

характерні риси: універсальність (адміністративний позов виступає універсальним правовим засобом захисту прав, свобод та законних інтересів, а також інструментом реалізації повноважень у сфері публічно-правових відносин; його дія поширюється не лише на норми адміністративного права, а й на положення фінансового, конституційного та інших галузей публічного права); гарантійність (адміністративний позов є механізмом забезпечення реалізації конституційного права на судовий захист, як це передбачено частиною 2 статті 55 Конституції України); процесуальна активізація (саме адміністративний позов слугує правовим інструментом ініціювання судового розгляду, забезпечуючи початок позовного провадження й процес реалізації захисту прав у межах адміністративного судочинства); принципи судочинства (розгляд адміністративного позову та вирішення пов'язаного з ним публічно-правового спору здійснюється на основі принципів змагальності та рівності сторін перед законом і судом, що гарантує справедливий розгляд справи); захист публічного інтересу (адміністративний позов спрямований не лише на індивідуальний захист, але й на забезпечення правомірної реалізації публічно-владних повноважень; захищаючи публічний інтерес, адміністративний суд фактично здійснює контроль за дотриманням меж компетенції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень у їхніх відносинах із приватними особами). Отже, запропоновані О. В. Закаленко ознаки підкреслюють комплексний характер адміністративного позову, який поєднує у собі як індивідуальні, так і публічно-інтересові цілі, та слугує важливим елементом правового регулювання у сфері публічного управління [3, с. 74–77].

До ознак адміністративного позову у дослідженнях Ю. С. Педька відносяться: встановлення його сутності через розуміння як вимоги про захист, підставою для висунення якої є наявність права чи інтересу у особи, що часто пов'язується із оскарження індивідуальних адміністративних актів; наявність відповідного суб'єктного складу суспільних відносин,

що свідчить про прояви юридичного конфлікту; врегулювання спору є допустимим та найбільш ефективним за участі третьою стороною, якою є адміністративний суд [4, с. 151–157].

Д. В. Лученко адміністративний позов розкриває через такі ознаки, як: його відображення у відповідній процесуальній формі, що дозволяє врегулювати юридичний конфлікт, що виник у сфері публічно-управлінських правовідносин; його функціональне спрямування на захист прав, свобод та законних інтересів позивача, та їх відновлення; сутнісно адміністративний позов є вимогою про захист прав, свобод та законних інтересів заявника, подану до адміністративного суду, що означає його відношення до таких форм звернення як скарга; його належність визначається через дотримання наявності в його змісті встановлених чинним законодавством відповідних структурних елементів [5, с. 93–96; 6, с. 219–221].

М.І. Поворознюк до ознак адміністративного позову, що відображають його сутність відносить таке. Він зазначає, що адміністративний позов є юридично визначеним інструментом, основні вимоги до якого чітко закріплені в нормативних актах, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України. Водночас адміністративний позов виникає не довільно, а як наслідок наявності реального спору у сфері публічно-правових відносин, у межах якого громадянин звертається до суду з вимогою захистити свої порушені права, свободи чи законні інтереси у зв'язку з протиправними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, що вчиняє свої управлінські функції. Адміністративний позов, як стверджує дослідник, є процесуальним засобом реалізації права особи на судовий захист, передбаченого Конституцією України, і використовується виключно в межах адміністративного судочинства. Його правозахисна функція проявляється у спрямованості на вирішення публічно-правового спору та захист безпосередньо порушених прав позивача. При цьому такий позов вважається вичерпаним лише у разі реального виконання судового рішення, яке задовольняє вимоги пози-

вача й забезпечує ефективний захист його прав у конкретній справі. Крім того, адміністративний позов є підставою для настання конкретних процесуальних наслідків, передбачених КАС України, таких як відкриття провадження, розгляд справи по суті та прийняття рішення. Важливою рисою є й наявність внутрішньої структури адміністративного позову, яка включає підставу (обставини, що зумовили спір), предмет (вимогу до відповідача) та зміст (обґрунтування позовної вимоги й спосіб захисту). Таким чином, адміністративний позов постає як комплексне юридичне явище, що поєднує як нормативно-правову визначеність, так і чітко окреслену функціональну спрямованість на захист прав у сфері публічно-правових відносин [7; 8, с. 56–57].

Враховуючи викладені наукові підходи та типові ознаки адміністративного позову, у межах нашого дисертаційного дослідження пропонується таке визначення цього правового явища: адміністративний позов – це матеріально-правова вимога позивача до відповідача (як правило, суб'єкта владних повноважень), пред'явлена через адміністративний суд з метою захисту порушених прав, свобод або законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, яка реалізується у встановленій Кодексом адміністративного судочинства України процесуальній формі.

Висновок. Отже, адміністративний позов є складним правовим явищем, яке поєднує матеріально-правову та процесуально-правову складові. Його сутність полягає не лише у формальному зверненні особи до суду, але й у наявності обґрунтованої правової вимоги, спрямованої на захист публічно-правових прав, свобод чи інтересів. У статті доведено, що без чіткої матеріально-правової основи адміністративний позов втрачає своє функціональне призначення як правозахисного механізму. Виокремлено типові ознаки адміністративного позову, які відображають його багатофункціональність: універсальність, гарантійність, ініціативність, спрямованість на врегулювання юридичного конфлікту, зв'язок із принципами адміністративного судочинства та захист публіч-

ного інтересу. Узагальнення наукових підходів дозволило сформулювати авторське визначення адміністративного позову, що підкреслює його значення як юридичного інструменту доступу до правосуддя у сфері публічного управління. Належне теоретичне розуміння та законодавче врегулювання ознак адміністративного позову сприятиме ефективності судового захисту, стабільності судової практики та зміцненню верховенства права в Україні.

Список використаних джерел:

1. Лєге́за Ю. О. Свобода та розумність як правові цінності сучасного цифрового європейського суспільства. *Law. State. Technology*. 2024. № 3. С. 9–13
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 15.12.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.
3. Закаленко О. В. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 200 с.
4. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 151–157.
5. 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
6. Лученко Д. В. Інститут оскарження в адміністративному праві: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2017. 441 с.
7. Поворознюк М. І. До питання про сутність адміністративного позову. *Судова апеляція: наук.-практ. журнал*. Київ, 2013. № 2 (31). С. 15–25
8. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2019. 258 с.

Markin S. I. Signs of an administrative claim

The article examines the essence and typical signs of an administrative claim as one of the fundamental legal instruments in the mechanism of implementing a person's right to judicial protection in the sphere of public legal relations. The focus is on the dual nature of an administrative claim, which combines substantive and procedural components. The author proves that only in the presence of a specific substantive claim formulated in accordance with the Code of Administrative Procedure of Ukraine, an administrative claim acquires legal force as a full-fledged procedural means of judicial protection. A comparative analysis of scientific approaches to determining the signs of an administrative claim is carried out, in particular the research of O. V. Zakalenko, Yu. S. Pedko, D. V. Luchenko, M. I. Povoroznyuk. Such characteristic features as universality, guarantee, initiative, focus on protecting violated rights, as well as the connection with the principles of administrative procedure and public interest are highlighted. The article substantiates that an administrative claim not only defines the scope of an individual case, but also serves as a criterion for reviewing court decisions in higher instances. The author proposes his own definition of an administrative claim as a legal phenomenon. It is concluded that a clear doctrinal and normative understanding of its features will contribute to increasing the effectiveness of judicial protection, legal certainty and strengthening the principles of the rule of law in Ukraine.

Key words: administrative claim, features, judicial protection, public-legal relations, substantive-legal requirement, administrative proceedings.