

Процесуальні засоби судового захисту порушених прав у справах про надання адміністративних послуг

Осіпова О. О.

суддя

Сумський окружний адміністративний суд
вул. Герасима Кондратьєва, 159, Суми, Україна,
аспірантка

Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету
вул. Римського-Корсакова, 2, Суми, Україна
orcid.org/0000-0001-6289-5581
lana-sumskaya82@outlook.com

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні послуги, судовий захист, спосіб судового захисту, порушені права, позовні вимоги.

Досліджено зміст понять судового захисту, процесуальних засобів та способів судового захисту в адміністративному судочинстві, зокрема у разі розгляду справ з надання адміністративних послуг. Запропоновано авторське визначення понять «судовий захист», «засоби судового захисту», «процесуальні засоби судового захисту» та «спосіб судового захисту». Розглянуто їх співвідношення та принципи застосування процесуальних способів судового захисту, виділено особливості здійснення судового захисту у справах про надання адміністративних послуг, визначено систему та види способів судового захисту прав суб'єкта звернення за отриманням адміністративних послуг, внесено пропозиції про подальше вдосконалення процесуальних норм, спрямованих на підвищення ефективності захисту порушених прав. Розглянуто поняття «порушені права суб'єкта звернення за отриманням адміністративної послуги» як підстава для звернення до суду за їх захистом, види порушень прав, взаємозалежність позовних вимог і способів судового захисту, названі фактори, які впливають на вибір оптимального та ефективного способу судового захисту, та принципи застосування процесуальних способів судового захисту. Обґрунтовано комплексний підхід до повного поновлення порушених прав та відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої неправомірними діями, бездіяльністю чи рішеннями суб'єктів надання адміністративних послуг і притягнення до дисциплінарної відповідальності винних посадових осіб. Також запропоновано застосування інших способів судового захисту, передбачених Законом України «Про захист прав споживачів» та Господарським кодексом України, таких як пеня та неустойка. Наведено авторське визначення поняття «позов» та його видів, зокрема, у справах про надання адміністративних послуг. Внесено пропозиції щодо вдосконалення норм КАС України та Закону України «Про адміністративні послуги» щодо захисту порушених прав суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Procedural means of judicial protection of violated rights in cases of provision of administrative services

Osipova O. O.

Judge

Sumy District Administrative Court,

Herasym Kondratiev str., 159, Sumy, Ukraine,

Postgraduate Student

Educational-Scientific Institute of Law

of the Sumy State University

Rimsky-Korsakov str., 2, Sumy, Ukraine

orcid.org/0000-0001-6289-5581

lena-sumskaya82@outlook.com

Key words: *administrative proceedings, administrative services, judicial protection, method of judicial protection, violated rights, claims.*

The content of the concepts of judicial protection, procedural means and methods of judicial protection in administrative proceedings, in particular when considering cases for the provision of administrative services, is studied. The author's definition of the terms "judicial protection", "means of judicial protection", "procedural means of judicial protection" and "the method of judicial protection" is offered. Their relations and principles of application of procedural methods of judicial protection are considered, features of realization of judicial protection in cases on rendering of administrative services are allocated, the system and types of ways of judicial protection of the rights of the subject of the address for reception of administrative services are defined, improving the effectiveness of protection of violated rights. The concept of "violated rights of the subject of application for administrative services" as a basis for going to court for their protection, types of violations, interdependence of claims and methods of judicial protection, the factors influencing the choice of optimal and effective method of judicial protection and principles of application of procedural methods of judicial protection are considered. The complex approach of protection is substantiated regarding the full restoration of the violated rights and compensation for material and moral damage caused by illegal actions, inaction or decisions of the subjects of administrative services and bringing to disciplinary responsibility the guilty officials. It is also proposed to use other methods of judicial protection provided by the Law of Ukraine "On Consumer Protection" and the Commercial Code of Ukraine, such as fines and penalties. The author's definition of the concept of claim and its types, in particular in cases of administrative services, is given. Proposals have been made to improve the norms of the CAS of Ukraine and the Law of Ukraine "On Administrative Services" on the protection of violated rights of subjects of appeal for the provision of administrative services.

Вступ. В Україні в ході реформування адміністративного управління все більше уваги приділяється розвитку функції обслуговування фізичних та юридичних осіб за їх зверненнями про надання адміністративних послуг: розширюється перелік таких послуг та мережа центрів їх надання, вживаються організаційні та правові заходи щодо скорочення термінів та покращення якості їх надання. За даними Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України,

станом на 01.01. 2019 року в Україні налічувалось 778 Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), якими надано 14 млн послуг [1].

Разом із тим мають місце факти неправомірної відмови та тяганини у наданні адміністративних послуг, що змушує суб'єктів звернення (споживачів) звертатися до суду за захистом своїх порушених прав. Адже такі відмови чи бездіяльність суб'єктів надання адміністративних послуг позбавляють фізичних та юридичних осіб (спо-

живачів) можливості повноцінно реалізувати свої життєво важливі конституційні права, такі як розпорядження своїм майном, право на приватизацію земельних ділянок, зайняття певними видами підприємницької діяльності, володіння вогнепальною зброєю, керування транспортними засобами, свобода пересування тощо. Центральне місце у діяльності адміністративних судів посідають саме справи, пов'язані із захистом суб'єктивних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [2, с. 36]. Судова практика свідчить про поширеність протиправних відмов у наданні адміністративних послуг, особливо у дозвільній та реєстраційній сферах діяльності суб'єктів владних повноважень, нерідко у суддів виникають труднощі в обранні ефективного способу судового захисту порушених прав та виконанні прийнятих рішень. Тому питання реалізації права на судовий захист у справах з надання адміністративних послуг потребують подальшого теоретичного осмислення і аналізу судової практики. Названі обставини зумовлюють актуальність вибраної теми дослідження.

Постановка проблеми. У чинному законодавстві України не наводиться визначення термінів «правові засоби судового захисту», «судовий захист», «спосіб судового захисту». Натепер немає єдиного підходу до змісту цих термінів і серед учених-правознавців. Після запровадження в Україні адміністративного судочинства та інституту адміністративних послуг особливості здійснення судового захисту прав споживачів таких послуг вивчені не досить, хоча вже накопичений певний досвід розгляду відповідної категорії справ. Не аналізувалися види порушень, характер і природа позовних вимог та закономірності вибору і застосування необхідних способів судового захисту. Потребують системного аналізу процесуальні засоби судового захисту на всіх стадіях судового розгляду, що дасть змогу виявити слабкі місця і вдосконалити процесуальні механізми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці судового захисту в адміністративному судочинстві присвячені праці багатьох науковців та практичних працівників. Зокрема, захищені дисертаційні роботи І. Бородіна (2003) та М. Поворознюка (2019). Окремі аспекти судового захисту в адміністративному судочинстві України досліджувалися у статтях О. Грицаєнка, О. Константиї, О. Кошій, В. Кравчука, О. Присяжної, О. Зельдіної та О. Хрімлі та багатьох інших. Однак спеціального дослідження особливостей судового захисту порушених прав споживачів адміністративних послуг у сучасних умовах не проводилося.

Мета статті – визначити точний зміст понять «засоби та спосіб судового захисту», дослідити

їх співвідношення і роль у процесуальному механізмі адміністративного судочинства у разі розгляду справ з надання адміністративних послуг, визначити систему та види способів судового захисту, принципи та особливості їх застосування, виявити слабкі місця в їх правозастосуванні та запропонувати шляхи їх подальшого вдосконалення.

Вклад основного матеріалу дослідження. Ключовим поняттям для дослідження процесуальних механізмів відстоювання сторонами у суді своїх інтересів є поняття «судовий захист». Як уже згадувалося, зміст цього терміна законом не визначений. Науковцями виказані різні підходи до суті цього поняття. Одні з них розуміють під судовим захистом діяльність суду та учасників процесу щодо доведення чи спростування позовних вимог, другі – сукупність процесуальних норм, які регулюють порядок здійснення судового розгляду справи, треті – право звернення до суду за захистом своїх прав [3]. Традиційно ще з радянських часів судовий захист тлумачився як конституційне право громадянина звернутися до суду за захистом порушених (російською мовою «ущемлених») прав. Таке визначення носило формальний характер, не розкриваючи змісту цього поняття [4, с. 107]. У сучасній юридичній енциклопедії за ред. Ю. Шемшученка (2003) наводиться тільки термін «право на судовий захист», яке ототожнюється зі способом судового захисту, хоча зміст останнього не розкривається [5]. Очевидно, що відсутність єдності у розумінні судового захисту пояснюється складною соціально-правовою природою цього явища, характеризувати яке можна з різних боків. Для мети нашого дослідження вирішальним є процесуальний аспект цього явища. Для кращого розуміння значення слова «захист» є сенс звернутися до тлумачного словника української мови. Виходячи із загальноживаного значення цього слова як «заступництво, охорона, підтримка», а також від значення слова «захищатися» як оборона від будь-яких ворожих, небезпечних дій [6, с. 379–380], спробуємо визначити зміст терміна «судовий захист». На нашу думку, під судовим захистом слід розуміти процесуальні дії, які вживаються сторонами у справі і самим судом у визначеному законом порядку з метою встановлення наявності чи відсутності факту порушення прав позивача, правомірності чи неправомірності дій (бездіяльності, рішення) відповідача та поновлення порушених прав у разі задоволення позовних вимог шляхом вжиття відповідних способів судового захисту чи відмови у їх застосуванні у разі визнання дій, бездіяльності, рішень відповідача – суб'єкта владних повноважень правомірними. Сукупність таких дій, передбачених процесуальним законом на всіх

стадіях судового розгляду, становлять процесуальні засоби судового захисту.

Процесуальні засоби і способи судового захисту мають різний за обсягом зміст і співвідносяться як ціле і його частина. Якщо вкладати у поняття «правові засоби судового захисту» більш широкий зміст, то це передбачені матеріальним і процесуальним законами (Конституцією України, процесуальними кодексами, іншими законами, міжнародними правовими актами) підстави, умови та порядок звернення до суду з позовними вимогами до суб'єкта владних повноважень, доказування і доведення позивачем перед судом факту порушення його суб'єктивного права, а відповідачем правомірності своїх дій, бездіяльності чи рішення, вибір і застосування судом ефективного способу захисту порушених прав. Засоби судового захисту виражені у формі процесуальних прав та обов'язків і реалізуються сторонами і судом шляхом вчинення процесуальних дій, передбачених законом. Норми, які регулюють підстави, умови та порядок здійснення таких дій, утворюють процесуальні механізми судового захисту.

Свою чергою під способом судового захисту слід розуміти конкретний процесуальний механізм поновлення порушених прав, який застосовується судом у разі задоволення позовних вимог.

У найбільш широкому розумінні до правових засобів судового захисту входять гарантії, презумпції, фікції та конкретні процесуальні механізми (інститути), закріплені у нормах матеріального і процесуального права. Наприклад, на стадії звернення до суду такими засобами (механізмами) є подання позивачем позовної заяви та доказів, після відкриття провадження у справі – подання відзиву та заперечень, у ході судового розгляду справи – звернення до суду із заявами і клопотаннями, участь у дослідженні доказів та судових дебатах, на стадії перегляду судових рішень – їх оскарження шляхом подання відповідних скарг і заяв. Усі вони разом утворюють систему процесуальних засобів судового захисту, а всі можливі способи судового захисту систему способів судового захисту. Ч. 1 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачає шість способів судового захисту, чотири з яких полягають у визнанні дій, бездіяльності чи актів суб'єкта владних повноважень протиправними і поєднуються або з визнанням нечинним нормативно-правових актів та скасуванням індивідуальних актів, або із зобов'язанням вчинити чи утриматися від вчинення певних дій, або із встановленням наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень. Застосування судом названих способів захисту, крім останнього щодо компетенції суб'єкта

владних повноважень, доповнюється стягненням з відповідача коштів на відшкодування заподіяної ним шкоди.

Спосіб судового захисту повинен бути адекватним характеру порушення і правильно визначений у позовних вимогах та рішенні суду і при цьому належним чином мотивований. Ефективним способом судового захисту можна визнати тільки такий, який здатний повністю усунути шкідливі наслідки неправомірної поведінки суб'єкта владних повноважень.

У судовій практиці визнано, що право на звернення за судовим захистом у порядку адміністративного судочинства виникає у особи тільки тоді, коли вона вважає, що суб'єктом владних повноважень порушені її особисті суб'єктивні права. Отже, предмет судового захисту в Україні становлять тільки порушені права чи законні інтереси, на що неодноразово вказував Конституційний Суд України [7, с. 55].

Д.М. Лук'янець, досліджуючи адміністративне правозастосування, свого часу вказував, що надання адміністративних послуг є одним з видів позитивного правозастосування, тобто діяльності уповноважених державних органів, яка полягає у вчиненні ними дій, спрямованих на практичну реалізацію суб'єктивних прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин, які не можуть бути реалізовані в інших формах, поза участю державних органів [8, с. 120]. На нашу думку, оскільки суть адміністративної послуги полягає у створенні умов для реалізації особою свого суб'єктивного права, протиправне ненадання (у формі відмови чи бездіяльності) суб'єктом владних повноважень адміністративної послуги позбавляє особу, яка звернулася за її наданням, можливості реалізувати своє суб'єктивне право (законний інтерес). Тому фактично й опосередковано має місце порушення суб'єктивних прав особи, яка звернулася за наданням адміністративної послуги, що є підставою для звернення до суду за захистом.

Процесуальні кодекси України не містять визначення терміна «позов» або «позовна заява». У КАС України викладені лише вимоги щодо форми та змісту позовної заяви. Виходячи з цих положень, можна запропонувати таке визначення позову (позовної заяви): це звернення до суду у письмовій чи електронній формі, в якому обґрунтовані суть і викладені вимоги щодо способу судового захисту з метою поновлення порушених прав.

Умовно за своїми правовими наслідками позови можна поділити на три групи: про визнання (права, повноважень, нормативних актів); про відшкодування завданої шкоди; про скасування індивідуальних актів, про зобов'язання вчинити певні

дії або утриматися від їх вчинення. Для вирішення справ з надання адміністративних послуг характерне застосування таких способів, як скасування індивідуальних актів та зобов'язання вчинити певні дії (прийняти певне рішення). Вибір належного способу судового захисту поновлення порушеного права залежить від виду порушення, точніше від його характеру та наслідків, повинен ґрунтуватися на певних принципах вибору та застосування способів судового захисту. До них слід віднести оптимальність, комплексність, ефективність, економічність. Це означає, що вони в кожному конкретному випадку повинні забезпечити поновлення порушених прав і відшкодування шкоди у повному обсязі без зайвих затрат часу та коштів і виключити повторні звернення до суду з цих питань. У своєму рішенні від 16 вересня 2015 року у справі № 21-1465a15 Верховний Суд України вказав, що спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у разі невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося примусове виконання рішення [9]. Але при цьому не слід забувати, що захист прав суб'єкта звернення за наданням адміністративних послуг як більш слабкої сторони не означає, що він здійснюється на шкоду суб'єкта владних повноважень за рахунок обмеження його компетенції.

Частина 2 ст. 5 КАС України дозволяє суду здійснювати захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Кожному виду судочинства притаманні свої способи захисту порушених прав учасників відповідних правовідносин, які витікають із норм ГПК, КАС, ЦПК України та інших законів. На нашу думку, серед інших способів, не вказаних у ст. 5 КАС України, для захисту порушених прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг якнайкраще підходять фінансові санкції, передбачені ч. 5 ст. 10 Закону України «Про захист прав споживачів» та ч. 2 ст. 20 Господарського кодексу України, що регулює схожі правовідносини, хоча вони різні за сферою дії та їх суб'єктами. Відносини між суб'єктами надання адміністративних послуг і особами, які звертаються за їх отриманням, нагадують відносини між суб'єктами господарювання та споживачами, хоча між ними існують суттєві відмінності.

Судовий захист у будь-якій справі носить тристоронній характер і полягає у послідовних діях трьох суб'єктів – позивача, відповідача та суду, кожен з яких рухається у своєму напрямку, керуючись своїми процесуальними інтересами. Кожна сторона відстоює свої по суті прямо протилежні правові позиції, а суд переслідує мету прийняття справедливого і неупередженого рішення.

Висновки. Здійснення судового захисту порушених прав у справах з надання адміністративних послуг має свої особливості, які зумовлені характером та видом порушення і потребують застосування відповідних способів судового захисту (визнання протиправними та скасування незаконного індивідуального правового акта – відмови і зобов'язання прийняти позитивне рішення чи вчинити певні дії на задоволення вимог позивача).

Вид позовної вимоги у таких справах, а значить і спосіб судового захисту, зумовлені характером і видом порушення, а його тяжкість – можливими правовими наслідками.

У справах з надання адміністративних послуг основними видами порушень є відмова та бездіяльність, які потребують застосування таких способів судового захисту, як визнання неправомірними дій, бездіяльності чи рішень, скасування індивідуальних правових актів (рішень) та зобов'язання вчинити певні дії (прийняти певні рішення).

У кожній справі з надання адміністративних послуг застосування ефективного способу судового захисту повинне доповнюватися повним відшкодуванням матеріальної і моральної шкоди та ініціюванням відповідальності винних посадових осіб.

Схожість правової природи надання адміністративних послуг з договірними правовідносинами у господарській діяльності зумовлює доцільність запровадження під час розгляду відповідної категорії адміністративних справ інших способів судового захисту з числа передбачених ст. 20 ГК України, а саме застосування фінансових санкцій до суб'єкта – порушника (стягнення пені за кожний день прострочення терміну виконання зобов'язання та штрафу (неустойки) за неправомірну відмову у наданні адміністративної послуги чи бездіяльність) на користь споживача послуги.

На підставі викладеного вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про адміністративні послуги» положенням про застосування пені та штрафу у разі порушення строку надання адміністративної послуги та протиправної відмови у її наданні, а ст. 5 КАС України такими додатковими способами судового захисту, як пеня та штраф (неустойка), а також закріпити в ній принципи застосування способів судового захисту.

Література

1. Інформація Міністерства економічного розвитку і торгівлі України станом на 01.01.2019. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf (дата звернення: 15.03.2021).
2. Константи́й О.В. Судова форма як провідний спосіб забезпечення верховенства права та законності в публічно-владних правовідносинах. *Вісник Вищої Ради юстиції*. № 1 (9) 2012. С. 33–43.
3. Зельдіна О.Р., Хрімлі О.Г. Судовий захист прав суб'єктів підприємництва: теоретичні і практичні аспекти. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/h/1139-sudovij-zakhist-prav-sub-ektiv-pidpriemnitstva-teoretichni-i-praktichni-aspekti.html> (дата звернення: 15.03.2021).
4. Юридический энциклопедический словарь. / Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. Москва : Сов. энциклопедия, 1984. 415 с.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : «Укр. енциклопедія» імені М.П. Бажана, 2003. Т. 5. 736 с.
6. Словник української мови. Академія наук Української РСР. Інститут мовознавства ім. О.О. Потебні. Том 3. Вид. «Наукова думка». Київ, 1972. 744 с.
7. Грицаєнко О.Л. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. Том 31 (70) Ч. 2 № 2 /2020. С. 53–58.
8. Лук'янець Д. Принципи адміністративного правозастосування. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції* : збірник наукових праць. Київ, 2003. 322 с.
9. Рішення Верховного Суду України від 16 вересня 2015 року. Єдиний державний реєстр судових рішень. Справа № 21-1465a15. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2021).

References

1. Informatsiya Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrayiny stanom na 01.01.2019 [Information of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine as of January 1, 2019]. Retrieved from: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2019/8.pdf [in Ukrainian].
2. Konstantyy, O.V. (2012). Sudova forma yak providnyy sposib zabezpechennya verkhovenstva prava ta zakonnosti v publichno-vladnykh pravovidnosynakh [Judicial form as a leading way to ensure the rule of law and legality in public relations]. *Visnyk Vyschoyi Rady yustytysiy*, No. 1 (9), pp. 33–43 [in Ukrainian].
3. Zel'dina O.R., Khrimli O.H. Sudovyy zakhyst prav sub'yektiv pidpriyemnytstva: teoretichni i praktychni aspekty [Judicial protection of the rights of business entities: theoretical and practical aspects]. Retrieved from: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/h/1139-sudovij-zakhist-prav-sub-ektiv-pidpriemnitstva-teoretichni-i-praktichni-aspekti.html> [in Ukrainian].
4. Sukharev, A.Ya. (ed.) (1984). Yurydycheskyy entsyklopedycheskyy slovar' [Legal encyclopedic dictionary]. Moscow: Sov. entsyklopedyya [in Russian].
5. Shemshuchenko, Yu.S. (ed.). (2003). Yurydychna entsyklopediya: v 6 t. [Legal encyclopedia: in 6 volumes]. T. 5. Kyiv: Vyd-vo "Ukrayins'ka entsyklopediya" imeni M.P. Bazhana [in Ukrainian].
6. Slovnyk ukrayins'koyi movy (1972). [Dictionary of the Ukrainian language]. Akademiya nauk Ukrayins'koyi RSR. Instytut movoznavstva im. O.O. Potebni. Tom 3. Vyd. "Naukova dumka". Kyiv [in Ukrainian].
7. Hrytsayenko, O.L. (2020). Do pytannya efektyvnosti zakhystu prav osoby v administratyvnomu sudochynstvi [On the issue of the effectiveness of protection of individual rights in administrative proceedings]. *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Seriya: yurydychni nauky*. Tom 31 (70) CH. 2. No. 2 /2020. S. 53–58 [in Ukrainian].
8. Luk'yanets', D. (2003). Pryntsypy administratyvnoho pravozastosuvannya [Principles of administrative law enforcement]. *Administratyvna reforma v Ukrayini: shlyakh do Yevropeys'koyi intehtratsiyi: zbirnyk naukovykh prats'*. Kyiv [in Ukrainian].
9. Rishennya Verkhovnoho Sudu Ukrayiny vid 16 veresnya 2015 roku [Judgment of the Supreme Court of Ukraine of September 16, 2015]. *Yedyny derzhavnyy reyestr sudovykh rishen'*. Sправа No. 21-1465a15. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/> [in Ukrainian].