

СПОСОБИ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ЗВЕРНЕННЯ ЗА ОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

БОНДАРЕНКО Ольга Сергіївна - доктор юридичних наук, доцент завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2288-1393>,

УДК 342.95

DOI 10.32782/EP.2022.1.32

У статті проаналізовано особливості способів захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. Розглянуто особливості публічно-правових спорів, з доведенням того, що публічно-правові спори, стороною якого є суб'єкт владних повноважень, з приводу здійснення ним своєї законодавчо визначеної компетенції підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства. Розкрито, що найбільш дієвим способом судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг буде такий, за допомогою якого можливо досягти необхідних матеріально-правових наслідків та результатів для позивача, яких від очікує від звернення до адміністративного суду.

Ключові слова: суб'єкт звернення за адміністративною послугою, адміністративна послуга, судовий захист, способи судового захисту, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми

Останнє десятиліття в Україні ознаменоване значними кроками для забезпечення реалізації прав людини і громадянина, створенням дієвої системи їх захисту. У тому числі це стосується і судової влади, діяльність якої спрямовується на врегулювання спірних правовідносин. Значної уваги на сьогодні потребує зокрема питання способів судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг, оскільки порушення прав, законних інтересів і свобод споживачів адміністративних послуг не є поодинокими і розглядаються

як реальна підстава звернення до адміністративного суду та є фактом, що зумовлює виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Стан дослідження проблеми

Дослідженню питання способів судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг в українській юридичній науці майже не приділено уваги, окрім положень були розглянуті у працях С.Л. Дембіцької, О. Л. Грицаєнка, Ю. М. Коломійця, М. Гаврильціва, Г. Лук'янової. Більшість вітчизняних науковців намагаються розглянути у своїх працях поняття способів судового захисту прав та адміністративної послуги та доступу до неї в окремих дослідженнях, обмежуються аналізом законодавства і уникають характеристики безпосередньо судових способів захисту порушених прав суб'єктів звернення. Варто зазначити, що на сьогодні відсутні наукові доробки, в яких комплексно досліджувалося б зазначена проблематика. Саме цим і спричинена актуальність проведення такого дослідження.

Мета дослідження

Мета наукової публікації полягає у розгляді проблематики та розкритті особливостей обрання ефективного способу судового захисту суб'єктом звернення за отриманням адміністративних послуг, для захисту порушених прав.

Виклад основного матеріалу

Швидкий розвиток інформаційних відносин в Україні через швидке розповсюдження новітніх інформаційних технологій в усьому світі зумовив оновлення та осучаснення національного інформаційного законодавства. Такі зміни не оминули і адміністративне законодавство щодо впровадження інформатизації діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, покращення якості надання адміністративних послуг, а також в частині реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Гарантування громадян доступ до отримання адміністративних послуг є одним із першорядних завдань державної влади та органів місцевого самоврядування, оскільки полегшення процедури отримання будь-якої публічної послуги та удосконалення якості її надання сприяє розвитку суспільства та збільшує рівень довіри громадян до влади. Однак, варто вказати, що незважаючи на постійну модернізацію системи надання адміністративних послуг, вона все ще лишається складною, непрозорою, та неякісною, що і зумовлює значну кількість порушень прав споживачів адміністративних послуг.

Варта уваги думка С. Дембіцької, з приводу того, що впровадження дефініції «адміністративна послуга» орієнтоване не так на введення окремого виду адміністративно-правових відносин між особою та державою, як на «переосмислення відносин між державними органами і громадянином», оскільки сутність цієї діяльності полягає у «служінні держави інтересам громадян» [1, с. 119].

Сучасне вітчизняне законодавство закріплює дефініцію поняття «адміністративна послуга». Так, згідно ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [2].

Аналіз норм законодавства у сфері надання адміністративних послуг дає можливість вказати, що загалом, суб'єктами надання таких послуг в Україні є уповноважені органи державної влади, органи місцевого самоврядування; державні адміністрації, зокрема й інші державні інституції, які наділені повноваженнями надавати адміністративних послуг населенню відповідно до норм чинного законодавства.

Проблематика судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг є досить значною для адміністративно-процесуальної науки.

У міжнародних законодавчих актах, у своїй більшості, застосовується термін «засоби захисту», водночас в українському законодавстві використовується поняття «способи захисту» [3, с. 54].

У п. 49 Постанови Великої Палати Верховного Суду від 27 листопада 2018 року у справі № 905/2260/17 вказується на розуміння захисту права як державно-примусової діяльності, що спрямовується на відновлення порушеного права суб'єкта правовідносин та забезпечення виконання юридичного обов'язку зобов'язаною стороною...Спосіб захисту відображає безпосередню мету, яку суб'єкт захисту (позивач) прагне досягнути, визначаючи, що у підсумку буде припинене порушення (чи оспорювання) його прав, він компенсує витрати, що виникли у зв'язку з порушенням його прав, або в інший спосіб нівелює негативні наслідки порушення його прав» [4].

Першорядне місце у забезпеченні права на судовий захист громадян належить конституційним гарантіям, інакше кажучи, правовим умовам і засобам, які передбачені Основним Законом України та за підтримки яких досягається відновлення порушених прав людини і громадянина. Саме судова форма захисту суб'єктивних прав, законних інтересів людини має набувати переважного характеру. Оскільки така форма захисту найбільш природньо забезпечує максимально ефективний захист людини та громадянина, що гарантований ст. 55 Конституцією України та окремим галузевим законодавством [5].

Питання доступу до правосуддя з метою захисту прав людини детально та неодноразово розглянуте Конституційним Судом України. Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 № 9-рп/2012 вказується, що «рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (статтях 14, 26), Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 14), Протоколі № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (статті 1), ратифікованих Україною та у Загальній декларації прав людини 1948 року (статтях 1, 2, 7)» [6].

Таким чином, мета судового захисту порушеного права повинна зводитись насамперед до усунення між сторонами правового конфлікту й остаточного вирішення (припинення) публічно-правового спору (у разі його наявності) та застосування ефективного способу захисту (відновлення) порушеного права, адекватного спірним матеріальним правовідносинам сторін і конкретним обставинам справи [7, с. 151].

У вітчизняній юридичній літературі немає єдиного підходу до визначення поняття «публічно-правовий спір». Деякі науковці пропонуються розглядати публічно-правові спори як «протиборство» між учасниками правовідносин у публічно-правовій сфері між суб'єктами, одним з яких обов'язково є суб'єкт наділений владними повноваженнями

М. Гаврильців та Г. Лук'янова у своєму дослідженні до основного критерію, який, на їх думку, законодавець взяв за основу для надання спору публічного характеру, – суб'єктний склад спору. Також не менш важливими критеріями є характер правовідносин, з приводу яких виникає спір та для кваліфікації спору як правового – наявність публічного інтересу [8, с. 138].

Таким чином, національне законодавство передбачає, що публічно-правові спори, стороною якого є суб'єкт владних повноважень, з приводу здійснення ним своєї законодавчо визначеної компетенції підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства. Таким як раз і є спори щодо захисту порушених прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг.

На сьогодні вітчизняна адміністративна юстиція представлена адміністративними судами та спеціально визначеним порядком розгляду і вирішення судових справ, який урегульовано положеннями Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (далі – КАС України). Згідно з ч. 1 ст. 2 зазначеного кодексу, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [9].

Загальноприйнятим є спосіб поділу способів судового захисту прав та законних інтересів особи на загальні та спеціальні. Перші характеризуються можливістю їх застосування до всіх чи більшості суб'єктивних прав, спеціальні ж застосовуються лише щодо певних прав, щодо яких нормами законодавства передбачений спеціальний спосіб захисту. Зазвичай судова практика засвідчує, що якщо нормами встановлено спеціальний спосіб захисту порушеного права, то це виключає використання судом загальних способів поновлення порушених прав, тобто адміністративними судами застосовується спеціальна норма права.

Загальне право на звернення за захистом порушених прав до адміністративного суду та відповідно способи їх захисту передбачено статтею 5 КАС України.

З аналізу зазначеної норми вбачається, що суб'єкт звернення за отриманням адміністративних послуг має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єктом надання адміністративної послуги (суб'єктом владних повноважень) порушені її права,

свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Норми КАС України містять значне положення, метою якого є ефективне поновлення порушених прав та свобод громадян, оскільки, окрім визначеного переліку способів захисту, кодексом передбачено можливість захищатись будь-яким способом, не забороненим законом. Зокрема «Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом 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» (ч. 2 ст. 5 КАС України) [9].

Отже, адміністративний суд, розглядаючи та вирішуючи адміністративну справу, мусить встановити наявність факту порушення права особи та обрати ефективний спосіб захисту і поновлення порушеного права, що залежить як від змісту суб'єктивного права, за захистом якого звернулася особа, так і від характеру його порушення.

Для ефективного судового захисту прав, свобод або законних інтересів суб'єкту звернення за отриманням адміністративних послуг, важливим є обраний позивачем спосіб захисту, який має відповідати природі такого права або охоронюваного законом інтересу, характеру протиправного посягання та бути ефективним. Вибір способу захисту по-

рушеного права чи законного інтересу належить позивачеві. Особа, право якої порушено, може обрати як загальний, так і спеціальний способи захисту свого права, визначені законом, який регламентує конкретні публічно-правові відносини. Аналіз судової практики вказує на наявність проблемних питань у визначенні способів захисту порушених прав та їх ефективного поновлення, оскільки трапляються випадки відмови у задоволенні адміністративного позову у зв'язку з помилковим обранням позивачем способу захисту порушеного права.

З огляду на зміст правосуддя в адміністративних справах та його функціонального призначення, найбільш дієвим способом судового захисту буде такий, за допомогою якого можливо досягти необхідних матеріально-правових наслідків та результатів для позивача, яких від очікує від звернення до адміністративного суду. Для перевірки обраного способу захисту позивачем порушених прав, варто звертати увагу на його заінтересованість, яка має матеріально-правовий характер [10, с. 99].

З вище зазначеного випливає, що адміністративний суд має з'ясувати реальні причини виникнення спору та дійсність причини подання позовної заяви суб'єктом звернення за отриманням адміністративних послуг. Ці чинники впливають на визначення заінтересованості позивача в отриманні судового захисту своїх прав, у тому числі обрання адекватного способу, за якого існуватиме можливість задовольнити позовні вимоги суб'єкта звернення за отриманням адміністративних послуг.

Національне законодавство містить вимоги щодо викладення особою яка звертається у позові змісту позовних вимог, однак це не є вирішальним для адміністративного суду. Якщо суд під час розгляду дійде висновку, що усунення публічно-правового спору і захист порушених прав позивача можливий за іншого способу, то захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, що прямо передбачено у завданнях адміністративного судочинства.

Висновок

Проведене дослідження дає можливість вказати на брак ґрунтовних досліджень у сфері способів судового захисту прав суб'єктів звернення за отриманням адміністративних послуг. Першорядним завданням здійснення правосуддя є не тільки фактичне вирішення публічно-правового спору, а й захист позивача від порушень з боку суб'єктів надання адміністративної послуги (суб'єктів владних повноважень) та поновлення порушеного права особи у найбільш ефективний спосіб, у противному разі завдання адміністративного правосуддя не будуть досягнуті. Для дієвого поновлення порушеного права важливо щоб існував чіткий зв'язок між порушенням та способом захисту права.

Література

1. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2007. № 2. С. 119.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради, 2013, № 32, ст.409
3. Грицаєнко О.Л. До питання ефективності захисту прав особи в адміністративному судочинстві. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки, 2020. Том 31 (70) Ч. 2 № 2. С. 53-58.
4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.11.2018 у справі № 905/2260/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78376916>
5. Конституція України: станом на 1 верес. 2016 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2016. 82 с.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень

SUMMARY

The article analyzes the peculiarities of ways to protect the rights of subjects applying for administrative services. The peculiarities of public law disputes are considered, with the proof that public law disputes, a party to which is a subject of authority, regarding the exercise of its legally defined competence are subject to consideration in administrative proceedings. It is disclosed that the most effective way of judicial protection of the rights of subjects applying for administrative services will be the one by which it is possible to achieve the necessary material and legal consequences and results for the plaintiff, which he expects from the appeal to the administrative court.

Keywords: subject of application for administrative service, administrative service, methods of judicial protection, administrative proceedings.

статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу): Рішення Конституційного суду України від 12.04.2012 № 9-рп/2012. Вісник Конституційного Суду України, 2012 р., № 3, стор. 41.

7. Коломієць Ю.М., Волошинов А. А Деякі проблеми забезпечення ефективності адміністративного судочинства. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 25 березня 2016 р. Одеса: ОДУВС, 2016. С. 150-152.

8. Гаврильців М., Лук'янова Г. Поняття та юридична природа спорів, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. *Підприємництво, господарство і право*, 2019, № 5. С. 136-141.

9. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст.446.

10. Олефір В. І. Судовий захист прав громадян у сфері публічно-правових відносин: проблеми ефективності адміністративного судочинства. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 1. С. 94 – 100.