



## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК КАК КАТЕГОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Е ЗАКАЛЕНКО,

ассистент кафедры административного и финансового права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### SUMMARY

The article discusses the importance of an administrative suit as a legal method by means of which the administrative court allows public legal dispute. administrative suit is a means to protect the rights, freedoms and interests of individuals and legal entities, as well as for the exercise of powers in the sphere of public law relations. The article analyzes the views of scientists and conducted study of the fundamental approaches to understanding the category administrative suit. Here is justified meaning of an administrative claim as a single concept, which organically combines a substantive and procedural side. In this article is determined and disclosed copyright concept category administrative suit.

**Key words:** administrative suit, administrative legal procedure, appeal to the administrative court, substantive approach, procedural approach, public legal dispute

\* \* \*

В статье рассматривается значение административного иска как правового способа по средствам которого административный суд разрешает публично-правовой спор. Административный иск является средством защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, а так же для реализации полномочий в сфере публично-правовых отношений. В статье проанализированы взгляды ученых и проведено исследование основных подходов к пониманию категории административный иск. Обосновано значение административного иска как единого понятия, которое органически объединяет в себе материально-правовую и процессуальную стороны. В данной статье определено и раскрыто авторское понятие категории административный иск.

**Ключевые слова:** административный иск, административное судопроизводство, обращение в административный суд, материально-правовой подход, процессуальный подход, публично-правовой спор.

**Постановка проблемы.** Иск, как универсальное средство защиты любого нарушенного или оспариваемого права, является уникальным институтом судопроизводства и фундаментальной категорией правовой науки. Учитывая наличие различных подходов к пониманию этой фундаментальной категории считаем, что исследование особенностей исковых производств, их общих и отличительных черт в различных отраслях процессуального права является актуальным как с теоретической, так и с практической точки зрения, поскольку на современном этапе именно иск позволяет защитить в легитимном юридическом порядке нарушенные права и интересы субъектов публичных правоотношений. Исковое производство связано с разрешением дел, предметом которых являются правовые споры. При этом каждое такое производство создает структуру процессуальной формы искового производства выступает формой исковой защиты указанных прав и интересов, а обращения за та-

кой защитой происходит путем предъявления иска.

Понятие административного иска, его признаки и элементы, к сожалению, в отечественной литературе еще не исследовались на монографическом уровне, однако данный вопрос все больше привлекает к себе внимание ученых. Так, отдельные аспекты административного иска и искового производства в административном судопроизводстве рассматривались в трудах С. В. Кивалова, И. А. Картузовой, А. В. Константиной, А. Ю. Осадченко, Ю. С. Педько, Н. В. Янюк, В. Г. Перепелюка, В. В. Гордеева и других.

**Цель и задачи статьи.** Целью этой статьи является исследование подходов относительно определения понятия «административный иск», обобщение различных подходов относительно этого понятия и выделение концептуальных оснований для дальнейшего развития института административного иска. Достижение этой цели предполагает решение следующих задач: исследование различных концеп-

ций относительно понятия иск, сравнение подходов ученых относительно понимания понятия административный иск, определение авторского понимания категории административный иск.

**Изложение основного материала.** Имеющиеся исследования относительно содержания правовой категории административный иск в основном сосредоточены или на комментировании положений действующего законодательства, или же имеют характер «постановки вопроса». Последний тезис ярко прослеживается в двух моментах. Во-первых, в литературе, нет единого подхода к тому, что понимать под определением административный иск. А во-вторых, учебная литература административного процесса часто вообще не останавливается на вопросе сущности административного иска, только дублирует положения КАС Украины [5; 8].

Следует отметить, что административный иск, как правовая категория, которая относится к основным институтам процессуальной науки, рассматривается в



литературе в нескольких, но не принципиально противоречивых, аспектах.

Одна группа исследователей считает, что понятие административного иска должно отдельно определяться в процессуальном (обращение в суд с требованием о защите нарушенных прав, свобод или законных интересов) и в материальном (материально-правовое требование истца к ответчику) смысле [12; 18]. Вторая группа ученых придерживается позиции о целостности такого понятия, которое отражает органическое сочетание двух аспектов: материально-правового и процессуального [3; 14]. Третья группа ученых придерживается позиции относительно понимания административного иска как процессуального института, то есть обращения в административный суд за защитой прав, свобод, законных интересов или реализации полномочий в сфере публично-правовых отношений [9; 10; 16].

Сторонником процессуального подхода к пониманию административного иска является И. А. Картузова, которая справедливо отмечает, что важность материально-правового требования не следует абсолютизировать, объясняя это тем, что даже при смене материально-правового требования сам ход процесса останется неизменным. Кроме того, автор отмечает, что при таком понимании иска требование лица, выступающего от своего имени за защитой прав и законных интересов других лиц, нельзя назвать иском, потому что это требование не содержит ине может содержать материально-правового требования истца к ответчику [10].

Согласно указанного подхода понятие «административный иск» раскрывается как обращение в административный суд о защите прав, свобод и интересов в сфере публичных правоотношений. При этом слово «обращение» можно понимать и как действие, и как соответствующий

документ (заявление), что предусматривают инициирование рассмотрения административным судом вопросов о защите прав, свобод, интересов и реализации полномочий в сфере публичного управления. Но само по себе обращение, даже если в нем будет идти речь о нарушении индивидуальных правовых гарантий лица, не может быть основанием для открытия производства по административному делу. Оно должно быть изложено в надлежащей процессуальной форме и соответствовать другим требованиям относительно содержания и формы искового заявления, в соответствии со ст. 106 КАС Украины [11].

Близким по смыслу является определение административного иска, которое предложено Ю. М. Мирошниченко. Автор определяет административный иск, как обращенное к суду требование заинтересованного лица о восстановлении нарушенных или признания оспариваемых прав, свобод и интересов в сфере публично-правовых отношений путем применения к ответчику предусмотренных законом мер государственного принуждения [9 с. 91]. Такое определение административного иска как процессуальной категории, по мнению автора, соответствует сущности административного судопроизводства, где суд, в отличие от гражданского процесса, является не только арбитром, а и учитывая фактическое неравенство участников публично-правовых отношений, занимает активную позицию по выяснению всех обстоятельств дела и на основании ст. 11 КАС Украины может, в частности, по собственной инициативе истребовать доказательства, выйти за пределы исковых требований, если это необходимо для полной защиты прав, свобод и интересов сторон или третьих лиц, о защите которых они просят. Но положение о применении к ответчику мер государственного принуждения является весьма спорным, так как основной задачей административного судопро-

изводства является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц, а также реализации властных полномочий в сфере публично-правовых отношений.

Схожими являются мысли А. О. Селиванова, который отмечает, что административный иск всегда является требованием, которое обращено к государству в лице суда о принятии объективно правильного судебного решения [17, с. 39]. В. В. Середа определяет административный иск как оформленное в соответствии с процессуальными нормами правовое требование лица к административному суду относительно действий, бездействия и решений публичной администрации с целью возобновления, признания или защиты его субъективных прав [16]. Р. О. Куйбида считает, что термин «административный иск» – это процессуальный документ, с которым обращаются к административному суду с просьбой разрешить публично-правовой спор [13, с. 81].

Следует отметить, что распространено среди ученых понимание категории административный иск как процессуально-правового института, по нашему мнению имеет практическое значение, что прежде всего связано с легальным определением понятия административный иск в ст. 3 КАС Украины. Однако, оно не охватывает полностью сущность обращения к административному суду о защите прав, свобод и интересов и реализации полномочий в сфере публичных правоотношений, потому что функциональное предназначение административного иска не ограничивается стадией открытия производства по делу, ведь это является лишь одним из первых этапов в реализации права на судебную защиту. Кроме того, определение иска через категорию «обращение» невозможно объяснить наличием таких институтов, как право на предъявление административного иска, право на изменение предмета и



основания иска, признание иска и отказ от него.

Как указано выше, некоторые ученые поддерживают концепцию понимания правовой категории административный иск как двух самостоятельных понятий – в процессуальном и материально-правовом значении, то есть определяют административный иск как категорию, присущую двум отраслям права – материальному и процессуальному. В таком случае, как указывает В. В. Гордеев, административный иск в материально-правовом смысле понимается как субъективное право, благо, которое защищается судом, в процессуальном аспекте – это обращенное к суду требование о защите нарушенных прав, свобод, законных интересов или реализации полномочий в публично-правовой сфере [3, с. 224]. При этом рассматривая правовую категорию «административный иск», что отражает его дуалистическую природу мнения ученых разделяются относительно того, какая составляющая является первичной – материально-правовая или процессуальная.

Сторонники первичности материально-правового смысла отмечают, что правовая категория административный иск характеризуется как выраженное в процессуальной форме требование истца к ответчику, обращенное через административный суд, с целью разрешения публично-правового спора, возникающего в связи с необходимостью признания неправомерным решение, действий или бездействия органов государственной власти или местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. Так, А. А. Селиванов определяет, что административный иск – это урегулированная нормами административного процессуального права форма требований истца к ответчику, которые предъявляются в порядке, предусмотренном административным процессуальным законом [17, с. 39].

Данный подход к пониманию административного иска в пер-

вую очередь как материально-правового требования истца к ответчику теряет свою актуальность, так как из содержания определения «требование истца к ответчику» следует, что административный иск может быть предъявлен только лицом, являющимся субъектом спорных публично-правовых отношений. При этом не учитывается возможности субъектов, в случаях установленных законом, обращаться в административный суд с требованием о защите прав, свобод и интересов других лиц, например, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, прокурор, органы государственной власти и местного самоуправления. Указанные лица при разрешении публично-правового спора имеют лишь процессуальный, а не материально-правовой интерес.

Раскрывая органическую связь административного иска с материально-правовым требованием к ответчику, не следует забывать его процессуальную сущность, в случаи когда требование истца к ответчику возникли и могут существовать до и вне судебного процесса как спорный состояние правоотношений. На первый план в иске выступает обращение истца в суд с требованием о защите субъективных прав, свобод, интересов или реализации властных полномочий.

Рассматривая правовую категорию административный иск некоторые ученые делают акцент именно на его процессуальной стороне. Так, А. Б. Зеленцов, Ю. А. Попова подчеркивают, что административный иск составляет требование о защите прав, свобод, законных интересов заявителя, поданное гражданином, прокурором о проверке законности актов, действий в административный суд (или суд, который рассматривает административные дела, если у государстве не создано системы судов административной специализации) [7, с. 44; 15, с. 121]. В научной литературе существуют различные подходы к тому, кому

именно адресует свое требование истец – суду или противоположной стороне по делу, ведь процессуально иск рассматривается судом, но с материальной стороны содержит требование, которое касается именно ответчика по делу (отмена решения, совершения действия и т.д.). Указанные авторы считают, что административный иск представляет собой требованием лица о защите его прав, направленное именно к суду [7, с. 44; 15, с. 121].

Учитывая проанализированные подходы к пониманию правовой категории административный иск, необходимо отметить, что они не соответствуют требованиям единства и универсальности иска. Так же следует отметить, что сторонники рассмотренных подходов смешивают такие понятия, как иск и право на иск, которое действительно могут существовать в процессуальном и материально-правовом смыслах.

И наконец, третья группа ученых, которые понимают административный иск исходя именно из единства и неделимости иска, определяют его как право заинтересованного лица, что следует из спорных публично-правовых отношений, обратиться к административному суду с требованием о защите своего или чужого права или законного интереса, которое подлежит рассмотрению и разрешению в предусмотренном законом порядке. На самом деле, трудно представить, чтобы истец обращался к ответчику, а не к суду, например, требование о признании противоправным решения субъекта властных полномочий, о принудительном выдворении иностранца за пределы Украины, о признании наличия или отсутствия компетенции субъектов властных полномочий. Участники спора, как отмечает И. Зайцев, находятся в таком состоянии противостояния, которое лишает их возможности самостоятельно разрешить юридический конфликт и заставляет их обратиться к суду за его разрешением. Принимая решение, суд



не обязывает ответчика признать право истца и удовлетворить его требование, суд сам при наличии, предусмотренных законом оснований, удовлетворяет обращенное к нему требование истца и восстанавливает нарушенное (признает оспариваемое) право предусмотренными законом средствами [6, с. 23].

Анализируя взгляды ученых относительно понимания административного иска, следует обратить внимание на определение Ю. С. Педько, что был сторонником единого подхода, объединяющего обе стороны иска – материально-правовую и процессуально-правовую. Автор справедливо отмечал, что административный иск выступает процессуальным средством инициирования субъектом конфликтных публично-правовых отношений правозащитной административно-судебной деятельности, оформляет правовое требование материально-правового характера одной из сторон публично-правового спора и это связано с рассмотрением административным судом соответствующего дела административной юрисдикции и принятием по нему решения [14, с. 157]. Вывод о том, что административный иск следует рассматривать как единое понятие также сделал А. М. Пасенюк: «... в административном процессе правовое требование становится административным иском только в случае обращения к административному суду. Процессуально последствием обращения в суд с иском и постановлением определения об открытии производства по делу является начало административного судопроизводства, а материально-правовым последствием – прерывания течения срока обращения к административному суду» [2, с. 189].

Подход при котором объединяются материально-правовый и процессуальный аспекты административного иска является наиболее взвешенным. Это объясняется тем, что с одной стороны административный иск

подается в суд, и поэтому не может рассматриваться исключительно как требование истца к ответчику, с другой стороны, административный иск является процессуальной формой определенного материально-правового содержания (требование по разрешению публично-правового спора). То есть процессуально-правовая форма находит свое проявление в предъявлении административного иска к суду, а материально-правовая сторона составляют право на удовлетворение исковых требований.

**Выводы.** На основании проанализированных подходов возможно дать авторское понимание правовой категории административный иск, как обращенного к административному суду материально-правового требования истца к ответчику о защите прав, свобод, интересов или реализации полномочий в сфере публичных правоотношений путем решения публично-правового спора на основе равенства и состязательности сторон.

### Литература:

1. Административный процес України: навч. посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
2. Административне судочинство України: підручник / Вищий административний суд України / О.М. Пасенюк (ред.). – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
3. Гордеев В. В. Позовна заява як юридичний факт в административному судочинстві України / В. В. Гордеев // Держава і право. – 2012. – Вип. 57. – С. 224-231.
4. Гудз Б. Д. Административний позов у административній процедурі судового контролю за законністю административної діяльності органів виконавчої влади / Б. Д. Гудз // Митна справа. – 2012. – № 5 (ч. 2, кн. 2). – С. 156-160.
5. Демський Е. Ф. Административне процесуальне право України: навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.;
6. Зайцев И. Административные иски / И. Зайцев // Российская юстиция – 1996. – №4. – С. 23-25.

7. Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право: учеб. пособие / А. Б. Зеленцов. – М.: РУДН. – 146 с.

8. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / О. І. Миколенко. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. – 368 с.

9. Мирошниченко Ю. М. Адміністративний позов: правова природа та сутнісна характеристика / Ю. М. Мирошниченко // Судова апеляція. – 2008. – № 3. – С. 89-95

10. Картузова І. О. Поняття, елементи та види адміністративного позову / І. О. Картузова // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 94-100

11. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – №32. – Ст. 1918.

12. Котенко В. М. Реалізація права на звернення з адміністративним позовом: передумови та зміст / В. М. Котенко // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 207-211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09kvmpztz.pdf>.

13. Основи адміністративного судочинства в Україні / За ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К., 2006. – 256 с.

14. Педько Ю. С. Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю. С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. – №4. – С. 155-161.

15. Попова Ю. А. Судопроизводство по делам, возникающим из публично-правовых отношений (теоретические проблемы) / Ю. А. Попова. – Краснодар: КГАУ, 2002. – 192 с.

16. Серета В. В. Позовна заява як вид звернення громадян до адміністративного суду / В. В. Серета // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 49. – Режим доступу [dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda\\_496\\_504.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua/.../1/Sereda_496_504.pdf)

17. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в умовах застосування адміністративної юрисдикції суду / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2011. – №12. – С. 39-42.

18. Янюк Н. В. Щодо адміністративного судочинства: адміністративний позов чи адміністративна скарга? / Н. В. Янюк // Право України. – 2003. – № 8. – С. 52-55.