

Джафарова М. В.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Кириченко О. Ю.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЗА ЗАХИСТОМ ПОРУШЕНИХ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

THE RIGHT TO APPLY TO THE ADMINISTRATIVE COURT FOR THE PROTECTION OF VIOLATED RIGHTS, FREEDOMS AND INTERESTS IN THE FIELD OF PUBLIC-LEGAL RELATIONS UNDER ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW OF UKRAINE

У статті розглядається право на судовий захист як комплексний правовий інститут матеріально-процесуального характеру, що полягає у визначенні права на судовий захист як єдності його матеріального змісту та процесуальної форми, оскільки право на судовий захист може бути реалізоване лише в судовому процесі. Вказується, що право на судовий захист наділено законодавцем неперсоніфікованим характером, а відмова від права на звернення до суду за захистом вважається недійсною.

Вдосконалено понятійно-категоріальний апарат щодо права на звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом визначення його в якості суб'єктивного процесуального права, механізм реалізації якого врегульований нормами адміністративно-процесуального законодавства України та здійснюється через активні процесуальні дії уповноваженої особи, спрямовані на відкриття провадження в адміністративній справі.

Визначено коло суб'єктів права на звернення до адміністративного суду за захистом і здійснено їх класифікацію в залежності від способу участі в процесі реалізації цього права на суб'єктів безпосередньої (таких, що є носіями цього права та реалізують його у процесі власними діями) та опосередкованої (таких, що є носіями цього права та реалізують його у процесі через представників або через органи та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб) реалізації. Запропоновано виокремити три способи реалізації права на звернення до адміністративного суду: 1) особисто; 2) через представника (в тому числі й законного); 3) шляхом виконання своїх функцій органами та особами, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, судова форма захисту, звернення до адміністративного суду, право на звернення до суду.

In scientific article the right to judicial protection should be considered as a complex legal institution of substantive nature, which is to define the right to judicial protection as the unity of its substantive content and procedural form, as the right to judicial protection can be exercised only in court is emphasized. It is stated that the right to judicial protection is endowed by the legislator with an impersonal character, and the waiver of the right to go to court for protection is considered invalid.

The conceptual-categorical apparatus concerning the right to appeal to the administrative court for protection has been improved by defining the right to appeal to the court for the protection of violated rights, freedoms and interests in the field of public-legal relations as a subjective administrative procedural law, the mechanism of implementation of which is regulated by the norms of administrative procedural legislation of Ukraine and is carried out through active procedural actions of the authorized person, aimed at opening proceedings in administrative case.

The circle of subjects of the right to appeal to the administrative court for protection has been defined and their classification is distinguished depending on the method of participation in the process of realization of this right on the direct subjects (such as those who are the bearers of this right and implement it in the course of their own actions) and the indirect (those who are carriers of this right and implement it in the process through representatives or through the bodies and persons authorized by law to appeal to the court for the benefit of other persons). The classification of conditions for realization of the right to appeal to the administrative court for the protection of violated, unrecognized or disputed rights is proposed based on the following criteria: 1) by the nature of distribution; 2) by way of participation in the process of realization of the right to appeal to the court for the protection of violated, unrecognized or disputed rights; 3) the nature of the impact on the process of exercising the right to appeal to the court for the protection of violated, unrecognized or disputed rights.

Key words: *administrative legal proceedings, administrative court, judicial form of protection, appeal to administrative court, right to apply to court.*

Вступ. Характерною особливістю правової та соціальної держави є така модель судової влади, яка б відзначалася необхідним рівнем ефективності та забезпечувала би надійний захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб за наслідками відправлення правосуддя, спираючись на закріплені конституційні та галузеві принципи судочинства.

Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина гарантується ст. 8 Конституції України. Норма ст. 55 у Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України закріплює положення про те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом [1], тобто має загальний характер і не може бути обмеженим. Більш того, офіційне тлумачення Конституційним Судом України норми цієї статті акцентує особливу увагу на можливості захисту прав і свобод у судовому порядку. Адже забороняється відмова у правосудді, якщо особа звертається до суду з питань порушення її прав і свобод, створення перешкод для їх реалізації або наявності інших обмежень прав та свобод. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, згідно конституційних положень, не може бути обмежене [2].

Виступаючи однією з фундаментальних правоможливостей, право на судовий захист функціонує не ізольовано, а займає важливе місце серед інших основоположних та універсальних прав і свобод (право на правову допомогу, право на вибір захисника, право на доступ до публічної інформації тощо). Як вірно підкреслює О. Коровайко, специфіка цього права, перш за все, полягає в тому, що воно одночасно є як безпосередньо невід'ємним особистим правом

людини, так і гарантією дотримання інших її прав [3, с. 286].

Ключовим процесуальним засобом реалізації конституційного права осіб на судовий захист від порушень з боку суб'єктів владних повноважень виступає право на звернення до адміністративного суду, яке зобов'язує переглянути його змістовне наповнення, ґрунтуючись на зміст правових позицій та рекомендацій, викладених у висновках Венеціанської комісії, Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи та прецедентній практиці Європейського суду з прав людини. Так, експертами Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанською комісією) з метою виконання рекомендацій органів Ради Європи в частині покращення відправлення судочинства, наголошено на необхідності закріплення на конституційному рівні обов'язкового досудового порядку врегулювання спору, додержання якого передує зверненню до суду, що кореспондується зі змістом ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Постановка проблеми. Законодавчі нововведення у сфері функціонування судової системи держави, які були спричинені конституційною реформою щодо правосуддя та вступом у дію Закону України «Про судоустрій і статус суддів», з урахуванням досягнень європейських стандартів та правил судочинства в частині захисту прав людини з посиленням на вдосконалення судового захисту, безпосередньо позначилися на механізмі реалізації права на судовий захист в порядку адміністративного судочинства, заклали правову основу для перегляду та оновлення норм адміністративно-процесуального законодавства.

Варто зауважити, що окремі аспекти механізму реалізації права на судовий захист

в порядку адміністративного судочинства розглядали у своїх дослідженнях такі вчені-адміністративісти, як: Аракелян М., Бевзенко В., Біла-Тіунова Л., Вовк П., Георгієвський Ю., Гнап Д., Закаленко О., Ківалов С., Кобилянський К., Ковалів М., Колпаков В., Константи́ний О., Котенко В., Куйбіда Р., Лук'янець Д., Лученко Д., Неугодніков А., Нечитайло О., Осадчий А., Пасенюк О., Педько Ю., Перепелюк В., Поворознюк М., Рябченко О., Стахура І., Ульяновська О., Харитоновна О., Швед Е., Цуркан М. тощо.

Незважаючи на пильний інтерес адміністративно-правової науки до питань вивчення реалізації права на судовий захист в порядку адміністративного судочинства, неможливо констатувати, що всі теоретичні та практичні аспекти цього правового інституту є повністю дослідженими. На сьогодні залишається багато проблемних, дискусійних або невирішених проблем, серед яких: розкриття змісту поняття «право на судовий захист в порядку адміністративного судочинства»; співвідношення понять «право на судовий захист в порядку адміністративного судочинства» і «право на звернення до адміністративного суду»; особливості реалізації права на звернення до адміністративного суду; визначення елементного складу механізму реалізації права на звернення до адміністративного суду тощо.

У даній статті спробуємо дослідити зміст поняття «право на судовий захист в порядку адміністративного судочинства» і його місце в системі засобів забезпечення прав особи на сучасному етапі розвитку суспільства та держави.

Результати дослідження. Одразу зауважимо, що можна констатувати певну змістовну тотожність сутності й значення права на судовий захист для процесуальних галузей права, але з особливою специфікою його реалізації щодо відповідної юрисдикції [3, с. 286]. Так, право на судовий захист, гарантоване нормами Конституції України, отримало свій розвиток у ч. 1 ст. 5 КАСУ, яка закріплює, що «кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист...» [4].

Характерно, що в межах норми ст. 5 КАСУ законодавець передбачив, що захист порушених прав та інтересів можливий відповідними способами захисту. Вибір способу захисту залежить безпосередньо від обраної заявником форми, порядку захисту та особливостей порушеного права. Зокрема, у ч. 1 ст. 5 КАСУ закріплено такі способи захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин: 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 [4].

Аналіз визначених у ч. 1 ст. 5 КАСУ способів судового захисту прав, свобод та інтересів в порядку адміністративного судочинства дозволяє констатувати, що законотворець спирався на широке змістовне наповнення терміну «захист», закріплюючи способи, які спрямовані як на відновлення або усунення порушень права, так і на попередження можливих порушень права. Потрібно також враховувати, що чинне адміністративно-процесуальне законодавство не встановлює вичерпного переліку судових способів захисту. Адже правомочна особа може звернутися до адміністративного суду з проханням захистити порушені права, свободи чи інтереси 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 [4], на що вказує зміст ч. 2 ст. 5 КАСУ. Як бачимо, фізичні та юридичні особи мають право звернутися до адміністративного суду за захистом саме своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Таким чином, надання адміністративному суду правової можливості на визначення способу судового захисту, спираючись на таку вимогу особи, викладену в позовній заяві, є нормою, яка дозволяє розширити можливість судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин особи та уникнути судових помилок. Водночас, у такому разі не порушується правило, визначене ч. 3 ст. 9 КАСУ (право особи на свій розсуд розпоряджатися своїми вимогами), оскільки адміністративний суд буде діяти відповідно до заявлених в позовній заяві вимог.

Слід також підкреслити, що право на позовну заяву має саме особа, права, свободи або інтереси якої порушені з боку суб'єктів владних повноважень, що є однією із особливостей принципу диспозитивності адміністративного судочинства.

У цьому аспекті певний інтерес становить думка науковців стосовно характеристики принципу диспозитивності, що закріплений у ст. 9 КАСУ. На їх думку, цей принцип відображає наступні положення: 1) хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися; 2) особа, якій належить право, може від нього відмовитися; 3) нікого не можна примушувати пред'явити позовну заяву проти своєї волі; 4) адміністративний суд не повинен виходити за межі позовних вимог сторін, за винятками, встановлені законом [5, с. 225]. Отже, будь-яка особа в силу дії принципу диспозитивності наділяється можливістю вільно здійснювати свої процесуальні права і розпоряджатися ними, в тому числі, на власний розсуд вирішувати, які способи судового захисту їй використовувати.

З іншого боку, певним винятком слід вважати лише випадки звернення до адміністративного суду із позовом суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених законом, оскільки в даній ситуації їх відповідне право є одночасно і обов'язком [6, с. 163]. При цьому, низка вчених наполягає на доцільності встановлення також й інших обмежень суб'єктів владних повноважень у праві на звернення до адміністративного суду, порівняно із приватною особою: чітке визначення в законі випадків, коли зазначені суб'єкти можуть звертатись до адміністративного суду; предмет та підстави

позову формулюються лише в межах їх повноважень [5, с. 165].

Неможливо не звернути увагу і на ч. 3 ст. 5 КАСУ, яка передбачає також виняток із загального правила, зокрема, про те, що до адміністративного суду можуть звертатися в інтересах інших осіб також органи та особи, яким законом надано таке право.

У цьому аспекті також доцільно вказати і на процесуальне представництво як процесуальний засіб реалізації громадянами права на судовий захист, гарантований Конституцією та законами України, що надає їм можливість використовувати юридично досвідчених осіб для ведення адміністративних справ в адміністративному суді та захисту своїх суб'єктивних прав та інтересів [7, с. 395].

Виходячи із викладеного, можемо констатувати, що існує три способи реалізації права на звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, зокрема: а) особисто; б) шляхом виконання покладених процесуальних повноважень на представника; в) через органи та осіб, яким законом надано право звертатися в інтересах інших осіб в адміністративному судочинстві.

Відповідно до ч. 5 ст. 5 КАСУ особа не може бути позбавлена права на участь у розгляді своєї справи у визначеному КАСУ порядку. Право на звернення до адміністративного суду за захистом є невід'ємним особистим правом і від нього особа не може відмовитися. Частиною 6 ст. 5 КАСУ також закріплено, що відмова від права на звернення до суду є недійсною.

Достатньо справедливо свого часу окреслив місце судового захисту у конструкції державного механізму врегулювання суспільних відносин С.В. Ківалов, характеризуючи його як найвищу форму гарантії прав і свобод людини і громадянина [8, с. 17].

На думку В. Горбалінського, право на судовий захист, є складовою системи прав людини, яке вона реалізує у випадках порушення інших конституційних прав. Як складовий елемент системи прав людини, таке право також проявляється у вигляді суб'єктивного права особи на звернення до суду, яке реалізується за допомогою певних засобів звернення, а саме шляхом подання позову, шляхом

обрання способів захисту, які передбачені у законі [9, с. 90]. Такий підхід вказує на те, що правова приналежність права на судовий захист розглядається вченим як суб'єктивне, особисте право, враховуючи його належність особі та можливість самостійно їм розпоряджатися на власний розсуд, вирішуючи питання чи реалізувати його шляхом звернення до суду за захистом чи ні. При цьому, як підкреслює О.Л. Грицаєнко, для ефективного судового захисту прав, свобод або законних інтересів особи важливим є обраний позивачем спосіб захисту, який має відповідати природі такого права або охоронюваного законом інтересу, характеру протиправного посягання та бути ефективним [10, с. 55]. Зрозуміло, що конституційне право на судовий захист виникає в особи з моменту її народження та існує до порушення його суб'єктивних прав, свобод та інтересів. Водночас, право особи на звернення до адміністративного суду за захистом характеризується як самостійне суб'єктивне право, що відрізняються власним моментом виникнення та змістом. Зокрема, виникає в юридично зацікавленій особі в отриманні захисту у разі посягання на її суб'єктивні права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Так, загальними передумовами права на звернення до адміністративного суду є обставини правового та процесуального характеру, наявність яких є необхідними і достатніми для визнання за суб'єктом звернення такого права, та від яких залежить можливість виникнення судового адміністративного процесу.

Варто також зупинитися на розгляді питання стосовно матеріального та процесуального наповнення змісту права на судовий захист. Так, на сторінках наукової літератури зустрічається позиція про те, що право на судовий захист – це сукупність правових можливостей, основними з яких є матеріальні та процесуальні. Матеріальний аспект цього права прослідковується у правовій можливості поновити порушені права та отримати відповідну матеріальну компенсацію, а процесуальний – правовою можливістю звертатися до судових органів за захистом своїх прав, свобод і законних інтересів [11, с. 15].

Варто також навести позицію А.М. Ніколаєнка про те, що обидва значення захисту

(матеріально-правове і процесуально-правове) існують разом, однак різняться залежно від того, про що йде мова: про кінцеву мету процесу або використання засобів досягнення цієї мети. У першому випадку – це матеріально-правовий аспект, у другому – процесуальне явище [12, с. 49]. У той же час, М. Карташов розглядає право на звернення до суду за судовим захистом як інститут процесуального права, який регулює підстави та порядок здійснення судової діяльності із захисту прав, свобод та інтересів. Процесуальні наслідки реалізації права на звернення до суду, на думку вченого, варто розглядати крізь призму виникнення судової діяльності зі здійснення правосуддя із судової справи і ухвалення судового рішення як результат цієї діяльності [13, с. 20]. Виходячи із сказаного, право на судовий захист слід розглядати як дієвий правовий інститут матеріально-процесуального характеру, що полягає в єдності його матеріального змісту та процесуальної форми. Процесуально-правовий зміст права на судовий захист розкривається саме через адміністративно-процесуальні правовідносини, що виникають у разі звернення особи до адміністративного суду і передбачають межі дозволеної законом поведінки учасників адміністративної справи.

Висновок. За підсумками проведеного аналізу, вважаємо, що право на звернення до адміністративного суду варто розглядати як самостійне суб'єктивне право, механізм реалізації якого врегульований нормами КАСУ та здійснюється через активні процесуальні дії правомочної особи, які спрямовані на відкриття провадження в адміністративній справі. Якщо основоположне і невід'ємне право на судовий захист пов'язує особу та державу, то право на звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин пов'язує особу, що зацікавлена в отриманні такого захисту, безпосередньо із судовим органом – адміністративним судом. Залежність цих суб'єктивних прав один від одного прослідковується в наступному: без реалізації права на звернення до адміністративного суду право на судовий захист залишатиметься декларативним.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: Конституція, Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Рішення Конституційного суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#Text>
3. Коровайко О. Сутність і зміст права на судовий захист у кримінальному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 286–290.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, редакція від 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.А. Банчук / За заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ: Старий світ, 2006. 435 с.
6. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. За заг. ред. І. Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). Київ: Юрінком Інтер, 2012. 720 с.
7. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х тт. / В.К. Матвійчук, І.О. Хар / Вид. 2-е, змін. та доп. За заг. ред. В.К. Матвійчука. Том 1. Київ: Алерта, КНТ, 2008. 787 с.
8. Ківалов С.В. Деякі питання судово-правової реформи. *Вісник прокуратури*. 2000. №1. С. 25–28.
9. Горбалінський В. Право на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантії його реалізації. *Юридичний вісник*. 2023. № 2. С. 89–94.
10. 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.
11. Завальнюк І. Поняття «право на судовий захист»: сучасні науково-теоретичні погляди. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 44. С. 14–16.
12. Ніколаєнко А.М. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. № 8. С. 48–50.
13. Карташов М. Проблеми реалізації права на звернення до суду. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 20–23.