

## ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ З АДМІНІСТРАТИВНИМ ПОЗОВОМ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина належить до найважливіших функцій держави. З огляду на це особливого значення набуває право на судовий захист, оскільки це право не тільки відноситься до основних конституційних прав, але й виступає основним засобом захисту інших конституційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Визнання Україною найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини потребує відповідного юридичного механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, юридичних осіб, що обумовлює актуальність проблеми утворення в Україні адміністративної юстиції. У контексті зазначеного концептуального характеру набувають питання щодо права фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді, оскільки ці суди є новітнім організаційним утворенням у судовій системі України і потребують як належного законодавчого урегулювання з урахуванням судової практики, так і науково-теоретичного забезпечення.

Аналіз судової практики свідчить про існування проблем процесуального порядку реалізації права фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: нечіткість і неконкретність визначення передумов та умов права на судовий захист, спірність норм, що визначають окремі процесуальні строки, необґрунтоване повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмова у відкритті провадження у справі тощо.

Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом передбачено у ст. 104 КАСУ, яка продовжує і розвиває конституційне положення про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Це право у структурі права на судовий захист є одним із центральних, оскільки всі наступні права — право на участь у судовому розгляді, право на судові рішення, право на виконання судового рішення є необхідними чинниками, але похідними від права на звернення до адміністративного суду.

Зважаючи на його значущість в адміністративному судочинстві та неоднозначність правової природи й особливостей, це право досліджувалося у різних аспектах такими вченими, як В. Б. Авер'янов [2], І. П. Голосніченко [6], І. Б. Коліушко [4], О. М. Пасенюк [5], О. І. Харитонова [6], М. І. Цуркан [7] та ін. Між тим ціла низка питань до цього часу залишається законодавчо нерегульованою і теоретично не обґрунтованою.

Важливим є питання щодо співвідношення понять «право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом» і «право на судовий за-

хист». Перше право може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а друге — кожен, чий права, свободи або законні інтереси порушено. Водночас це не означає, що особа може вимагати надання судового захисту порушеним інтересам будь-якої іншої особи. Звернення до адміністративного суду в інтересах іншої особи є можливим лише на основі договору або закону.

Не менш важливим є визначення співвідношення понять «право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом» і «право на адміністративний позов». Аналіз чинних статей та врахування наукової думки із цього питання [6, 8] дають підстави вважати, що ці поняття є тотожними. Адже судові провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод чи законних інтересів у порядку позовного провадження. Насамперед, це передбачено у ч. 2 ст. 11 КАСУ, яка визначає принцип диспозитивності адміністративного судочинства, відповідно до якого адміністративний суд позбавлений права ініціювати судовий адміністративний процес.

Для визначення сутності та особливостей права на звернення до адміністративного суду, слід перш за все з'ясувати структуру поняття «право на адміністративний позов». У цьому аспекті варто погодитися з точкою зору окремих вчених, що це право є складною юридичною конструкцією і її визначають матеріально-правова і процесуально-правова сутність [6].

Матеріально-правова сутність права на адміністративний позов становить право на задоволення адміністративного позову, а процесуально-правова сутність — знаходить своє відображення у праві на звернення з адміністративним позовом. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (у процесуальному сенсі) є правом на звернення за захистом суб'єктивного права або охоронюваного законом законного інтересу. За своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду і вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту і характеру [9, 198]. Таким чином, право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є процесуальною категорією, оскільки наявність цього права у фізичної особи не залежить від наявності у неї в дійсності того суб'єктивного права або законного інтересу, який підлягає захисту.

Важливо зазначити, що в юридичній літературі питання щодо правової природи (сутності) права на позов є дискусійним. Одні автори відносять це право до категорії процесуальної правоздатності [10]. Така позиція у контексті адміністративного судочинства означає, що правом на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом володіє будь-яка особа з моменту виникнення у неї адміністративної процесуальної правоздатності. Не вдаючись до дискусії щодо співвідношення адміністративної процесуальної правоздатності і суб'єктивного права, слід зазначити, що за чинним законодавством правоздатність, на відміну від суб'єктивного права, являє собою здатність мати

відповідні права й обов'язки, а суб'єктивне право — це не потенційна можливість мати певні права й обов'язки, а саме наявне право, гарантоване законом і забезпечене обов'язками інших осіб. Таким чином, важливо зазначити, що необхідно вирізнити два поняття: 1) право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (право на звернення за судовим захистом) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов само по собі не збільшує і не доповнює правову сферу одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (право на звернення за судовим захистом) як суб'єктивне процесуальне право. Це право є далеко не в усіх фізичних осіб, а тільки у конкретних осіб по конкретних справах за наявності певних передумов і певних умов.

Інші автори розглядають це право як односторонню правомочність [11, 22]. Із такою точкою зору важко погодитися, насамперед, з огляду на особливості адміністративного судочинства. Відповідно КАСУ для порушення адміністративної справи недостатньо мати право на власні дії, оскільки дії адміністративного суду — це дії у відповідь, які базуються на тих же підставах — передумовах права на адміністративний позов. Більше того, визначення права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом як односторонньої правомочності, виникнення якої пов'язано тільки із суб'єктивним переконанням особи в необхідності судового захисту мало чим відрізняється від визначення цієї категорії як адміністративної процесуальної правоздатності, оскільки обидва визначення не дають відповіді на запитання: а) за яких обставин можна відмовити у прийнятті адміністративного позову; б) припинити провадження у справі; в) залишити позов без розгляду.

Відповісти на ці запитання можна тільки за умови, якщо право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом розглядати як суб'єктивне адміністративне процесуальне право, виникнення й реалізація якого обумовлені наявністю або відсутністю певних юридичних фактів.

Відповідно до третьої точки зору право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом — це суб'єктивне процесуальне право [12]. Ця точка зору заслуговує на найбільшу увагу і безпосередньо пов'язана з такими поняттями, як передумови й умови звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Слід зазначити, що в теорії права цьому питанню приділялася увага [12, 13]. Велика заслуга у розробці цієї проблеми належить М. А. Гурвичу, який увів у науковий обіг поняття «передумови» й «умови» [13]. У контексті адміністративного судочинства передумовами права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є ті обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов. Передумови права на позов передбачені ст. ст. 109 і 157 КАСУ. Важливо зазначити, що перелік обставин, які передбачені у ч. 1 ст. 109 КАСУ, є вичерпним, тобто тільки вони тягнуть за собою відмову судді у відкритті провадження у справі.

Такими передумовами права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є такі випадки.

1. Заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства. Ця підстава є відсилочною і передбачає звернення до ст. 17 КАСУ, яка передбачає компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, або коло справ, віднесених до розгляду й вирішення системою адміністративних судів. Відповідно до цієї статті в адміністративних судах розглядаються спори: а) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; б) із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; в) між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; г) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією і законами України; д) щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Важливим є те, що КАСУ чітко визначає не тільки, які спори підлягають розгляду адміністративними судами, але й ті спори, які ні за яких обставин не можуть розглядатися адміністративними судами, виключний перелік яких надається у п. 3 ст. 17 КАСУ.

2. У спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили — постанова суду чи ухвала суду про: а) відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; б) закриття провадження у такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін.

3. Фізична смерть або оголошення в установленому порядку померлою фізичної особи, яка звернулася з позовною заявою або до якої пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва. Ця передумова передбачає два взаємопов'язані моменти: 1) фізична смерть або оголошення в установленому порядку померлою особи, яка звернулася з позовом. При цьому факт смерті повинен бути підтверджений свідоцтвом про смерть, а факт оголошення померлою — рішенням суду про оголошення особи померлою, що набрало законної сили; 2) спірні правовідносини не допускають правонаступництва. Процесуальне правонаступництво є можливим за таких випадків: а) вибуття сторони або третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір; б) заміна сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір. Важливо зазначити, що процесуальне правонаступництво є загальним щодо матеріального правонаступництва. Тобто у процесі розгляду адміністративної справи до правонаступника переходять усі процесуальні права та обов'язки, що виключає неповне процесуальне правонаступництво [6]. З точки зору універсального та сингулярного правонаступництва, як свідчить практика адміністративних судів, у процесуальних правовідносинах наявне, як правило, сингулярне правонаступництво, оскільки передаються або права, або обов'язки, тобто відбувається так звана переуступка права вимоги.

Відсутність передумов права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означало відсутність самого суб'єктивного права на позов, що тягне за собою два юридичних наслідки: а) відмова у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо відсутність права на позов встановлена на стадії порушення справи, без права на повторне звернення цього ж позову. Ця категорія передумов передбачена ст. 109 КАСУ; б) закриття провадження у справі, якщо відсутність права на позов встановлена на стадії судового розгляду, без права на повторне звернення цього ж позову. Перелік зазначених передумов права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом передбачений ст. 157 КАСУ.

Спільним юридичним результатом відсутності передумов права на адміністративний позов є позбавлення позивача на повторне звернення цього позову до адміністративного суду. Ця особливість є визначальною щодо передумов і саме вона розмежовує передумови й умови права на адміністративний позов. З огляду на зазначене важко погодитися з думкою окремих вчених, які вважають, що передумовами права на адміністративний позов є, наприклад, додержання правил про підсудність [6]. Адже порушення правил підсудності не позбавляє позивача звернутися із цим позовом до іншого суду відповідно до правил підсудності.

Аналіз наукових вітчизняних і зарубіжних доробок у сфері адміністративного судочинства дають підстави стверджувати, що такі передумови є досить різноманітними і їх можна класифікувати на види в залежності від тієї чи іншої підстави класифікації. Так, виокремлюються два види передумов:

а) суб'єктивні: особа повинна вважати, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушені, тобто у неї повинна бути впевненість, що її права свободи чи інтереси потребують захисту адміністративного суду; наявність адміністративної процесуальної правоздатності в особи, яка звертається до суду з адміністративним позовом;

б) об'єктивні: підвідомчість позовної заяви адміністративному суду (ст. 17 КАСУ); додержання порядку реалізації права на адміністративний позов (ст. ст. 48, 106 КАСУ); додержання строків звернення до адміністративного суду (ст. ст. 99, 100 КАСУ); додержання правил про підсудність (ст. ст. 18–21 КАСУ) [6].

На відміну від передумов, умовами реалізації права на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є такі обставини процесуального характеру (юридичні факти), з якими пов'язано належне здійснення (реалізація) суб'єктивного права на адміністративний позов. Вони передбачені ст. ст. 18–22, 48, 58, 87, 105, 106 КАСУ.

1. Підсудність справи цьому суду. Для визначення компетентного адміністративного суду при розгляді конкретної справи по певній інстанції недостатньо лише встановити віднесення її до адміністративної юрисдикції. Необхідно встановити компетенцію конкретного суду щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що віднесені до адміністративної юрисдикції, тобто визначити підсудність адміністративного суду. Аналіз статей чинного КАСУ дає

підстави визначити підсудність адміністративного суду як компетенцію певного адміністративного суду щодо розгляду й вирішення адміністративної справи. Підсудність конкретного суду визначається за допомогою правових норм, що дозволяють розмежувати компетенцію стосовно розгляду адміністративних справ між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки. Правила підсудності у своїй сукупності становлять алгоритм обрання компетентного адміністративного суду для розгляду й вирішення конкретної справи. За допомогою інституту підсудності встановлюється, до компетенції якого саме суду віднесено розгляд конкретної адміністративної справи. Підсудність адміністративної справи визначається за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ: предметної (родової), територіальної (просторової), інстанційної (функціональної). Предметна підсудність — сукупність правил, що визначають розмежування компетенції судів певних ланок щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції залежно від предмета публічно-правового спору або його суб'єктного складу. За правилами предметної підсудності більшість справ по першій інстанції розглядається місцевими адміністративними судами, до яких відносяться місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди.

1.1. Виходячи з вимог доступності правосуддя в адміністративних справах за правилами предметної підсудності до компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів віднесено розгляд по першій інстанції таких категорій адміністративних справ (ч. 1 ст. 18 КАСУ): 1) в яких однією із сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування (крім справ, у яких другою стороною, поряд із зазначеними органами та особами, є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа); 2) із приводу рішень, дій чи бездіяльності будь-якого із суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; 3) справи щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій (за винятком рішень, дій чи бездіяльності Центральної виборчої комісії (ч. 3 ст. 172 КАСУ) та виборчої комісії Автономної Республіки Крим, обласної виборчої комісії, Київської чи Севастопольської виборчих комісій щодо підготовки та проведення місцевих виборів; територіальної (окружної) виборчої комісії щодо підготовки та проведення виборів Київського чи Севастопольського міського голови; територіальних (окружних) виборчих комісій щодо підготовки та проведення виборів Президента України, народних депутатів України; обласних комісій з референдуму і комісії Автономної Республіки Крим із всеукраїнського референдуму, а також членів зазначених комісій (ч. 4, 5 ст. 172 КАСУ); 4) справи щодо уточнення списку виборців (ч. 2 ст. 173 КАСУ); 5) справи щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 3 ст. 174 КАСУ); 6) справи щодо

оскарження дії чи бездіяльності кандидата в депутати сільської, селищної, міської ради (ч. 3 ст. 175 КАСУ).

До компетенції Вищого адміністративного суду України, як суду першої і останньої інстанції, виходячи з величезної суспільної значущості та необхідності якомога швидкого та остаточного вирішення віднесено адміністративні справи (ч. 4 ст. 18 КАСУ): 1) щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму; 2) справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України; 3) справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

1.2. Наступним видом є територіальна підсудність — це сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів одного рівня в залежності від місця розгляду адміністративних справ по першій інстанції. КАСУ України встановлено декілька різновидів територіальної підсудності. Загальна територіальна підсудність формує основне правило щодо розмежування компетенції однорівневих адміністративних судів. За правилами загальної підсудності адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача (ч. 1 ст. 19 КАСУ). За місцезнаходженням відповідача розглядаються у тому числі й справи щодо дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум (ч. 3 ст. 174 КАСУ).

Частина 2 ст. 19 КАСУ містить правило територіальної підсудності за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача що не є суб'єктом владних повноважень. Зазначене правило поширюється на справи щодо оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи й обумовлюється необхідністю забезпечення в адміністративному судочинстві доступності правосуддя для фізичних осіб та юридичних осіб, які не є суб'єктами владних повноважень.

Важливо відзначити, що це правило не поширюється на справи щодо: оскарження рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, що оскаржуються до Окружного суду м. Києва (ч. 3 ст. 172 КАСУ); оскарження рішень, дій чи бездіяльності інших виборчих комісій, членів цих комісій, що оскаржуються до адміністративного суду за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 4–5 ст. 172 КАСУ); щодо уточнення списку виборців, що розглядаються також за місцезнаходженням відповідної комісії (ч. 2 ст. 173 КАСУ). Таке виключення зроблено з огляду на необхідність якнайшвидшого розгляду зазначених справ, для яких встановлено скорочені строки розгляду, і забезпечення при цьому участі у розгляді справи представників відповідної комісії, надання необхідних доказів тощо.

Окрім того, ч. 1 ст. 182 КАСУ встановлено правило розгляду адміністративної справи за місцезнаходженням позивача — суб'єкта владних повноважень, що поширюється на справи за адміністративними позовами суб'єктів владних

повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання. Правилами ч. 3 ст. 175 та ч. 1 ст. 183 КАСУ встановлено територіальну підсудність адміністративних справ за місцем вчинення дії (проведення заходів) чи місцем, де цю дію має бути вчинено. Так, відповідно до норм ч. 3 ст. 175 КАСУ справи щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (крім справ щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму) розглядаються за місцем вчинення дії чи місцем, де цю дію має бути вчинено. А відповідно до норм ч. 1 ст. 183 КАСУ справи за адміністративними позовами про усунення обмежень в реалізації права на мирні зібрання розглядаються за місцем проведення цих заходів.

У теорії адміністративного права виокремлюють виключну територіальну підсудність, відповідно до якої допускається розгляд певних категорій адміністративних справ лише судом, що прямо визначений у законі — окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ (Окружний адміністративний суд м. Києва). До таких справ відповідно до ч. 3 ст. 19 КАСУ віднесено: а) адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених цим Кодексом; б) адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель; в) адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа; г) адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії.

При цьому важливо зазначити, що ч. 3 ст. 19 КАСУ зазнала суттєвих змін у порівнянні з попередньою редакцією. Зокрема, із територіальної підсудності окружного адміністративного суду м. Києва виключено адміністративні справи щодо оскарження нормативно-правових актів Президента України, щодо рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії, щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України.

Альтернативна територіальна підсудність адміністративних справ допускає розгляд певних адміністративних справ місцевим адміністративним судом за вибором позивача (ч. 4 ст. 19 КАСУ). Альтернативна підсудність допускається, коли КАС України прямо не визначена територіальна підсудність адміністративної справи.

Різновидом територіальної підсудності адміністративних справ є підсудність



за зв'язком справ, яка характеризується тим, що незалежно від територіальної підсудності спір належить до підсудності адміністративного суду за місцем розгляду іншої справи, з якою він пов'язаний. Так, за змістом ч. 1 ст. 53 КАСУ позови третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, підсудні суду, що розглядає справу, в яку вступає третя особа. Це дозволяє розглянути всі вимоги в одному провадженні. Таким чином, створюються більш сприятливі умови для дослідження всіх матеріалів справи, досягається економія часу і процесуальних засобів.

При цьому необхідно мати на увазі, що в адміністративному судочинстві позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, лише якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду (ч. 1 ст. 21 КАСУ). Якщо ж такі вимоги, хоча й пов'язані між собою, але підсудні різним адміністративним судам, вони розглядаються адміністративними судами відповідно до встановлених правил підсудності.

1.3. Інстанційна підсудність як сукупність правил, визначає розмежування компетенції адміністративних судів при розгляді адміністративних справ по першій, апеляційній та касаційній інстанціях. Під інстанцією розуміється суд (чи його структурний підрозділ), що виконує ту чи іншу функцію, що пов'язана з розглядом адміністративних справ і характеризується особливим процесуальним порядком відкриття провадження, розгляду справи, предметом розгляду, складом суддів та підсумковим процесуальним актом [6].

КАСУ передбачено в адміністративному судочинстві три інстанції: першу, апеляційну та касаційну. При виробленні правил інстанційної підсудності щодо більшості справ дотримується принцип, за яким одній ланці судової системи має відповідати одна інстанція. Це, зокрема, сприяє: а) зрозумілості системи адміністративних судів для пересічного громадянина; б) забезпечує рівність можливостей щодо оскарження судових рішень шляхом забезпечення для розгляду більшості адміністративних справ однакової кількості судових інстанцій для того, щоб право особи на перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося; в) сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок, що підвищуватиме якість перегляду адміністративних справ. Але особливості деяких адміністративних справ потребують їхнього вирішення по першій інстанції чи апеляційного перегляду Вищим адміністративним судом України.

За правилами інстанційної підсудності відповідно до ч. 1 ст. 20 КАСУ місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у справах щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму та у справах щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента (ч. 4 ст. 18 КАСУ), вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які знаходяться у межах їхньої територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції (ч. 2 ст. 20 КАСУ).

Важливо зазначити, що Вищий адміністративний суд України є судом трьох інстанцій. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції (ч. 3 ст. 20 КАСУ). Вище вже наведено перелік справ, які Вищий адміністративний суд України розглядає по першій інстанції. У випадку, визначеному ч. 6 ст. 177 КАСУ (оскарження рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії, члена цієї комісії крім рішення, дії або бездіяльності Центральної виборчої комісії щодо встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму), Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ (Окружний адміністративний суд м. Києва).

Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду у касаційному порядку (ч. 4 ст. 20 КАСУ).

Процесуальним наслідком звернення до адміністративного суду з недотриманням правил підсудності на стадії відкриття провадження у справі буде повернення позовної заяви позивачеві (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАСУ), про що постановляється ухвала. Повернення позовної заяви не позбавляє особу права повторного звернення до адміністративного суду, у підсудності якого знаходиться дана адміністративна справа.

Якщо ж обставини недотримання правил підсудності з'ясувалися після відкриття провадження у справі, то суд передає адміністративну справу на розгляд відповідного адміністративного суду. При цьому, при недотриманні правил територіальної підсудності така адміністративна справа передається після відкриття провадження у справі але до початку судового розгляду справи (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАСУ), а при недотриманні правил предметної підсудності — після відкриття провадження і до закінчення судового розгляду справи (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАСУ).

Крім двох вищенаведених випадків, суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: задоволено клопотання відповідача, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування); після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; ліквідовано адміністративний суд, який розглядав справу (п. 1, 4, 5 ч. 1 ст. 22 КАСУ).

Питання про передачу адміністративної справи розглядається судом у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, і вирішуються ухвалою. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Передача адміністративної справи з одного суду до іншого здійснюється після закінчення строку на оскарження ухвали суду, а в разі подання апеляційної скарги — після залишення її без задоволення. Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються;

2. Дотримання форми і змісту адміністративного позову. Звернення в адмі-

ністративний суд за захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин здійснюється шляхом подання адміністративного позову. Стаття 105 КАСУ передбачає зовнішньою формою адміністративного позову є письмова позовна заява. Ця вимога є імперативною і не підлягає обговоренню. Крім того, встановлено правило, у відповідності до якого адміністративний позов може подаватися до адміністративного суду або: а) особисто позивачем; б) його представником; в) надсилатися поштою. Окрім письмової форми, позовна заява повинна бути оформлена належним чином із дотриманням усіх вимог, встановлених ст. 106 КАСУ.

Важливо зазначити, що адміністративний суд вправі вимагати, щоб відомості про обидві сторони та їх представників були якомога детальнішими та повними, оскільки це має значення для повідомлення осіб, які беруть участь у справі для забезпечення їх участі у судовому засіданні. Повнота позовної заяви залежить також від правильності та повноти викладення змісту позовних вимог (скасувати або визнати нечинним рішення відповідача — суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; зобов'язати відповідача — суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; зобов'язати відповідача — суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; стягнути з відповідача кошти на відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктом владних повноважень незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; виконати зупинену чи не вчинену дію; встановити наявність чи відсутність компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень та викладення обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Останні — це підстава позову, тобто юридичні факти, з наявністю або відсутністю яких закон пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин. Поряд із зазначеним, аналіз ст. 105 КАСУ дає підстави стверджувати, які законодавець залишив відкритим перелік вимог, що можуть міститися в адміністративному позові. Таким чином, позовна заява може містити, крім вищезазначених, інші вимоги на захист прав, свобод та інтересів фізичної особи у сфері публічно-правового спору;

3. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність. Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу і, як наслідок, однією з передумов виникнення правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Аналіз положень ст. 48 КАСУ дає підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність — це категорія, що містить у собі адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність. Згідно з ч. 1 ст. 48 КАСУ, адміністративна процесуальна правоздатність — це здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами. Адміністра-

тивна процесуальна правоздатність виникає у громадян з моменту їх народження і припиняється смертю. Уявляється, що для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності, тобто по даній конкретній справі.

Для того, щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, недостатньо володіти тільки адміністративною процесуальною правоздатністю. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю. Адміністративна процесуальна дієздатність — це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які: по-перше, досягли повноліття, а по-друге, не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах із приводу публічно-правових відносин, в яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, можуть бути справи, в яких позивачем є неповнолітній, а відповідачем — адміністрація державного навчального закладу, яка відмовила неповнолітньому у прийманні у цей заклад або відрахувала його із закладу. До справ, у яких позивачем може бути неповнолітня особа, належать також справи про відмову у видачі паспорту або іншого документа чи довідки. Таким чином, у законодавстві відбито думку науковців про доцільність виділення категорій повної та часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина. Відповідно до ч. 4 ст. 56 КАСУ, права, свободи та інтереси малолітніх та неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб, захищають у суді їхні законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Це ж стосується й прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких є обмеженою (ч. 5 ст. 56 КАСУ);

4. Наявність належних повноважень на ведення справи. Відповідно до ч. 1 ст. 56 КАСУ сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі як особисто, так і через представника. Представництво є процесуальним засобом реалізації фізичними особами права на судовий захист, гарантований Конституцією та законами України. Отже, представництво передбачає, що одна особа — представник — виконує на підставі повноваження, яке надане йому законом, статутом, положенням чи договором, процесуальні дії в адміністративному судочинстві та інтересах іншої особи — довірителя, які спрямовані на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин, у результаті чого у представника виникає комплекс процесуальних прав та обов'язків. Важливим є те, що законодавцем у ч. 1 ст. 56 КАСУ надано вичерпний перелік осіб, які можуть брати участь у розгляді справ через представника і це тільки ті особи, які мають юридичний інтерес у наслідках розгляду справи. Дискусійним є питання щодо

кількості представників у однієї особи. Оскільки у названій вище статті використовується термін «представник», який вживається в однині, логічно стверджувати, що в однієї особи має бути один представник. Однак, практика розгляду адміністративних справ свідчить про те, що особа може мати два і більше представників. Варто погодитися з думкою В. К. Матвійчука про те, що процесуальне представництво в адміністративному судочинстві має свою специфіку, яка полягає в тому, що є процесуальною діяльністю особи (представника), спрямованою на захист публічних суб'єктивних прав та інтересів іншої особи, яка бере участь у справі, а також сприянні суду у з'ясуванні об'єктивної істини у конкретній адміністративній справі, у прийнятті обґрунтованого, справедливого і законного рішення.

Представництво в адміністративному судочинстві здійснюється на основі договору або закону. Отже, підставами виникнення представництва слід вважати волевиявлення представника і фізичної особи, яка бажає мати представника, відображене у договорі або законі. Враховуючи наведене, можна стверджувати, що представництво можна поділити на два види: 1) обов'язкове представництво, яке зумовлене законом і не залежить від волі того, кого представляють; 2) добровільне, яке ґрунтується на волі довірителя і яке визначає повноваження представника і згледить як від волі того, кого представляють, так і від волі того, хто представляє;

5. Сплата судового збору, тобто грошового збору, що справляється в судах з позовних заяв та заяв про оскарження постанов та ухвал судів, які ще не набули законної сили, а також тих, які вже набули законної сили. В адміністративному судочинстві судовий збір належить сплачувати при зверненні до адміністративного суду з позовом. Розмір судового збору регламентується Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. [15]. Водночас, чинним законодавством передбачаються випадки надання пільг при сплаті судового збору. Так, ст. ст. 4 і 5 Декрету встановлюється вичерпний перелік осіб і види справ, у яких особи звільняються від оплати судового збору.

На відміну від передумов, недотримання умов звернення з адміністративним позовом має інших характер тих наслідків, які наступають у цьому випадку: 1) залишення позовної заяви без руху — на стадії порушення справи; 2) відмова у прийнятті позову — на стадії порушення справи; 3) залишення позову без розгляду — на стадії судового розгляду.

Таким чином, право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом є правом на звернення за захистом суб'єктивного права або охоронюваного законом законного інтересу. За своїм змістом право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом означає право на адміністративний процес незалежно від його результату, право на діяльність суду щодо розгляду й вирішення спору про право або охоронюваний законом інтерес, тобто це право на ухвалення рішення незалежно від його змісту і характеру. Вирізняються два поняття права на звернення з адміністративним позовом: 1) як елемент адміністративної процесуальної правоздатності. У цій якості право на позов само по собі не збільшує і не доповнює правову сферу

одних фізичних осіб у порівнянні з іншими; 2) як суб'єктивне процесуальне право. Це право є далеко не у всіх фізичних осіб, а тільки у конкретних осіб по конкретних справах за наявності певних передумов і певних умов.

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Авер'янов В. Чи забезпечить вітчизняне адміністративне судочинство верховенство права / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Віче. — 2006. — № 7–8. — С. 35–39.
3. Голосніченко І. П. Адміністративний процес : навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
4. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд.: І. Б. Колішко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003.
5. Пасенюк О. М. Адміністративна юрисдикція // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К., 1998 — Т. 1 : А–Г; Пасенюк О. М. Адміністративна юстиція — на сторожі захисту прав учасників виборчого процесу [Електронний ресурс] // Юстиніан. — 2007. — № 10. — Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2766>.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. — Х. : Одісей, 2009. — 654 с.
7. Цуркан М. І. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики : настільна книга судді / М. І. Цуркан ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — С. 364–375, 404–419; Цуркан М. І. Перспективи розвитку адміністративної юстиції у системі судової влади // Конституційні аспекти судової реформи : матеріали наук.-практ. конф., 26–27 черв. 2008 р. — Х. : Право, 2008. — С. 37.
8. Ківалов С. В. Адміністративне процесуальне право: предмет, теорія, правовідносини // Наукові праці Одеської національної юридичної академії : зб. наук. пр. — О., 2006. — Т. 4. — С. 3–17; Ківалов С. В. Кодекс судейської честі // Человек и закон. — 2002. — № 11–12; Ківалов С. В. Основні питання щодо удосконалення Кодексу адміністративного судочинства України // Наукові праці Одеської національної юридичної академії : зб. наук. пр. — О., 2008. — Т. 7. — С. 5–16.
9. Курылев С. В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и права на иск // Труды Иркутского университета. Сер. юрид. — 1957. — Т. 22, вып. 3 — С. 62–70.
10. Пушкар Е. Г. Конституционное право на судебную защиту / Е. Г. Пушкар. — Л. : Вища шк., 1982. — С. 29; Щеглов В. Н. Иск о судебной защите гражданского права / В. Н. Щеглов. — Томск, 1987. — С. 112.
11. Іваницький С. О. Право особи на розгляд її справи незалежним і безстороннім судом у світлі рішень Європейського Суду з прав людини // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 12. — С. 21–23.
12. Вукот М. А. Стороны — основные лица искового производства / М. А. Вукот. — Саратов, 1968. — С. 55; Курылев С. В. О праве на предъявление иска // Советское государство и право. — 1958. — № 1. — С. 36–41.
13. Гурвич М. А. Право на иск / М. А. Гурвич ; отв. ред. А. Ф. Клейнман. — М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1949. — С. 46, 48.
14. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. — К. : Літера ЛТД, 2001. — С. 76.
15. // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

### Анотація

**Ківалов С. В. Право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом: проблеми теорії і правового регулювання.** — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи, передумов та умов права на звернення до адміністративного суду. Особлива увага приділена характеристичні передумов та умов цього права.

**Ключові слова:** право на позов, адміністративний суд, передумови права на позов, умови права на позов, підсудність справ.

### Анотація

**Кивалов С. В. Право на обращение в административный суд с административным иском: проблемы теории и правового регулирования. — Статья.**

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы, предпосылок и условий на обращение в административный суд. Особенное внимание уделено характеристике предпосылок и условий этого права.

**Ключевые слова:** право на иск, административный суд, предпосылки права на иск, условия права на иск, подсудность дел.

### Summary

**Kivalov S. V. The Right on Applying the Administrative Court with the Administrative Claim: Problems of Theory and Legal Regulation. — Article.**

The article is devoted to the issues of definition of the essence, legal nature, assumptions and terms of applying the administrative court. Particular attention is paid to the characteristics of the assumptions and terms of this right.

**Keywords:** right of action, administrative court, assumptions of the right of action, terms of the right of action, jurisdiction.

УДК 340.12:316.48

**В. В. Завальнюк**

### КОНФЛИКТ І ОСОБА У СВІТІ, ЩО ЗМІНЮЄТЬСЯ: ВИТОКИ АНТРОПОЛОГІЧНОГО РОЗУМІННЯ

Суспільні потрясіння, різного роду конфлікти і кризи супроводжують всю людську історію, залишаючи помітні віхи в історичній свідомості. У ХХ столітті конфлікти самого різного характеру і масштабу стали однією з основних причин загибелі та страждань мільйонів людей. Останні десятиліття в історії нашої країни пов'язані з радикальними соціальними перетвореннями, які досить часто набувають гострої конфліктної форми і безкомпромісного характеру. Існування безконфліктної особи конформістського типу пов'язують із стабільністю функціонування соціальної системи. Але якщо ця стабільність не витікає з гармонізації ціннісних орієнтацій, інтересів індивідів, то крах замкнутого суспільства, як це відбулося з радянською державою, зумовлюється його нездатністю служити цілям самоіснування людини, розвитку його духовного світу ззовні [1, 4].

Процес оновлення суспільних відносин в нашій країні відбувається вельми хворобливо, що обумовлене деформацією основних параметрів людського буття: економічного, політичного, духовного, а також правового. Масові масштаби деформацій, що підсилили відчуження існування людини від її діяльної суті, сприяли поглибленню соціальної і духовно-етичної кризи. Розповсюдження в умонастрії народу гострого відчуття кризисності сучасної ситуації, наростання соціальної напруженості, конфліктність буття людини в швидко змінній, суперечливій соціальній реальності, небувала гострота конфліктів, що охоплюють все нові сфери соціального і духовного буття, їх особливий ха-