

**ДЖАФАРОВА М. В.,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного  
права та процесу  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ)

УДК 342.9:351.7

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.26>

## ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА СПОСОБИ ЙОГО СУДОВОГО ЗАХИСТУ

Статтю присвячено визначенню сутності та особливостей реалізації права на звернення до адміністративного суду та способів його судового захисту. Досліджено правову природу категорії «право на звернення до адміністративного суду» шляхом надання правової характеристики, співставлення та встановлення правових зв'язків між такою суміжною категорією, як «право на судовий захист».

Встановлено, що право на судовий захист – це 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 управомоченої 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, суб'єкти права на звернення до суду.



**Dzhafarova M. V. The right to appeal to court in the procedure of administrative proceedings and methods of its legal protection**

The scientific article is devoted to defining the essence and features of the exercise of the right to appeal to an administrative court and methods of its legal protection. The legal nature of the «right to appeal to an administrative court» has been studied by providing a legal characterization, comparing and establishing legal connections between such related category as: «the right to judicial protection». 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, subjects of the right to apply to court.*

**Вступ.** Відповідно до ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом [1]. Саме в такий спосіб Основний Закон держави закріплює та гарантує особі право на судовий захист як одне із найбільш основоположних, універсальних та фундаментальних прав людини. У Рішенні Конституційного Суду України, від 25 грудня 1997 року роз'яснено, що ч. 1 ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Більш того, у резолютивній частині цього Рішення зазначається, що ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку [2].

У нормі ч. 1 ст. 7 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначається право на справедливий суд через законодавче формулювання наступного змісту: «кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом» [3]. Очевидно, що право на справедливий суд



покликане посилити ефективність права на судовий захист. Разом із тим, це право залишиться формально-декларативним, якщо будуть відсутні надійні та реальні механізми забезпечення його доступності та дієвості. У цьому контексті важливо відзначити, що істотні зміни, яких зазнає останнім часом суспільство та держава під впливом дії режиму воєнного стану, так чи інакше, відображаються і на розвитку ідеології права, спонукають до посилення обов'язку з боку держави забезпечувати «працездатний» механізм реалізації права на справедливий та повноважний суд, визначають його функціонування одним із першочергових завдань країни.

**Постановка проблеми.** Суттєва трансформація вітчизняної судової системи, спричинена проведенням конституційної реформи щодо правосуддя у 2016 році, спираючись на досягнення сучасних європейських норм та правил судочинства в частині захисту прав кожної особи, зокрема вдосконалення механізму реалізації права на судовий захист, безпосередньо вплинули і на процесуальний порядок реалізації права на звернення за судовим захистом, створили відповідне законодавче підґрунтя для оновлення нормативних приписів процесуального законодавства.

Не дивлячись на «перезавантаження» судової системи та адміністративно-процесуального законодавства, можемо констатувати наявність окремих питань, які й досі виникають у процесі реалізації права на судовий захист в порядку адміністративного судочинства. Адже відсутні як єдині наукові погляди на зміст та сутність права на звернення до адміністративного суду, так і одностайні підходи до практичного застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ), які визначають процесуальний порядок його реалізації.

Слід відмітити, що окремі аспекти механізму реалізації права на звернення до адміністративного суду висвітлювали у своїх дослідженнях такі провідні 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., Константний 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. Разом з тим, не применшуючи наукові здобутки вищевказаних дослідників, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість та недостатню вивченість.

У даній статті спробуємо встановити роль і місце реалізації права на звернення до адміністративного суду в системі засобів забезпечення права на судовий захист та запропонувати шляхи їх вирішення.

**Результати дослідження.** Норми як міжнародного, так і вітчизняного законодавства текстуально закріплюють гарантії забезпечення прав людини, у тому числі, і право на судовий захист. Характерно, що така правова можливість дозволяє реалізовувати практично всі інші суб'єктивні права (на правову допомогу; на захисника; на нотаріальне посвідчення прав; на доступ до публічної інформації тощо), одночасно виступаючи в якості самостійного суб'єктивного права.

Схожій позиції дотримується О.В. Лемак, яка, проаналізувавши питання сутності та правової природи права на судовий захист у межах конституційного права, довела, що право на судовий захист є суб'єктивним публічним правом особи на доступ до незалежного і безстороннього вирішення спорів за встановленою правовою процедурою на засадах верховенства права і справедливості [4, с. 4]. Як бачимо, правова приналежність права на судовий захист розглядається вченою 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.

Т.В. Лукаш вважає, що суб'єктом даного права є індивід незалежно від приналежності до громадянства України та/або колегіальне утворення, а об'єктом – права та законні інтереси, що їх було порушено. При цьому, змістом права на судовий захист є сукупність трьох прав: 1) право на доступ до суду або доступ до правосуддя (суб'єктивне публічне право особи на звернення за захистом свого порушеного права до судових органів, яке повинно бути розглянуто судом, що є в безперешкодному фізичному та економічному доступі для



особи, яку має бути повідомлено про прийняття чи неприйняття такого звернення зрозумілою мовою, із поясненням причин у разі відмови в розгляді такого звернення); 2) право на справедливий судовий розгляд; 3) право на неухильне виконання судового рішення [5, с. 11]. Під подібним кутом зору трактує право на судовий захист О.Д. Зудіхін, розглядаючи його як комплекс наступних правомочностей: а) право на звернення до суду (порушення справи); б) на об'єктивне і справедливе ставлення суду; в) на винесення законного й обґрунтованого рішення; г) на виконання судового рішення [6, с. 76].

Як складова системи прав людини, право на судовий захист особа реалізовує у випадках порушення інших конституційних прав. Така правова можливість виявляється 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 [7, с. 90].

Я.О. Тицька, досліджуючи право на судовий захист в системі прав людини, приходять до висновку, що його потрібно розглядати 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. Право на судовий захист, на її думку, наділено законодавцем неперсоніфікованим характером, а відмова від права на звернення до суду за захистом вважається недійсною [8, с. 351].

Неможливо не погодитися з окремими вченими в тому, що право на судовий захист закріплене в кожній формі судочинства. Лише процедури відрізняються між собою за сферою законодавства, під яку підпадають правовідносини, в яких виникло порушення [9, с. 28].

Частиною 1 ст. 5 КАСУ передбачено правило, за яким «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...» [10]. У межах нормативного припису цієї ж статті законотворець визначив, 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, 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 [10]. Нескладно помітити, що законодавець, формулюючи поняття категорії «судовий захист» спирався на широке визначення його змісту, перераховуючи способи, що спрямовані не лише на відновлення або усунення порушень права, але й на попередження можливих порушень права. Слід підкреслити, що нормами КАСУ не передбачено чіткого переліку судових способів захисту, оскільки 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.

Окремо слід звернути увагу на ч. 3 ст. 5 КАСУ, яка передбачає 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.

Так, у Главі 4 параграфу 1 ст. ст. 53, 54 КАС України визначено законодавчі підстави участі в судовому процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, державних



органів, органів місцевого самоврядування, прокурора, фізичних та юридичних осіб), а також вичерпно сформульовано їх процесуальні права та обов'язки. Ці правові приписи належать до керівних положень, через що вони можуть застосовуватися у всіх видах судових проваджень, при розгляді всіх категорій адміністративних справ.

У цьому аспекті також доцільно вказати і на процесуальне представництво як процесуальний засіб реалізації громадянами права на судовий захист, гарантований Конституцією та законами України. До характерних ознак, що притаманні адміністративному процесуальному представництву, В.Г. Заяць зараховує наступні: а) становить сукупність однорідних процесуальних правовідносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із здійсненням процесуальної діяльності щодо представництва в судовому адміністративному процесі; б) виникнення правовідносин із приводу представництва здійснюється на підставі матеріальних норм закону, якими визначено правове становище представника; в) полягає у вчиненні юридично значимих дій від імені іншої особи (фізичної чи юридичної); г) здійснюється інколи з двоєдиною метою – захисту прав, свобод та охоронюваних законом інтересів особи (фізичної чи юридичної) у публічних відносинах, а також у визначених законодавством випадках реалізації процесуальних прав та обов'язків [11, с. 12].

Виходячи із викладеного, можемо констатувати, що реалізовувати право на звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин особа може: 1) особисто; 2) шляхом виконання покладених процесуальних повноважень на представника; 3) 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.

На сторінках наукової літератури зауважується про те, що порядок реалізації права на звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, як складової права на судовий захист, безпосередньо пов'язаний з умовами та передумовами права на звернення до суду адміністративної юрисдикції з позовною заявою.

Так, в якості загальних передумов права на звернення до адміністративного суду слід зарахувати: належність публічно-правового спору до інстанційної, предметної та територіальної юрисдикції адміністративного суду; правовий характер заявленої до суду вимоги; юридична зацікавленість особи та її правоздатність.

С.В. Ківалов, наприклад, до передумов зараховує обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов, зокрема щодо: 1) юрисдикції адміністративних судів; 2) відсутності у провадженні адміністративного суду тотожного позову або наявності відповідного рішення за тотожним позовом; 3) існування на момент вирішення питання щодо відкриття провадження у справі носія спірних прав та/чи обов'язків (позивача, відповідача, їх правонаступника) [12, с. 10]. Як бачимо, передумови права на звернення до адміністративного суду тлумачаться як обставини процесуально-правового характеру, наявність яких є необхідною і достатньою для визнання за певною особою права на звернення до суду за захистом та від яких залежить можливість виникнення адміністративного процесу.

У свою чергу, під умовами реалізації права на звернення до адміністративного суду варто розуміти встановлені КАСУ вимоги, дотримання яких є необхідним для того, щоб реалізація наявного права призвела судового розгляду і вирішення адміністративної справи. До таких умов варто віднести: наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності в особи, яка реалізовує право на звернення до адміністративного суду; підтвердження повноважень на ведення адміністративної справи представником або підстав для звернення органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (у разі звернення до суду представника або органів та осіб, яким надано право звертатися в інтересах інших осіб); дотримання форми і змісту позовної заяви, а також документів, що





додаються до неї (ст. 160, 161 КАСУ). Спираючись на таку позицію, можемо констатувати, що засоби реалізації права на звернення до адміністративного суду відносяться до процесуальних. Їх функціональне призначення обумовлюється тим, що вони безпосередньо визначають порядок реалізації вказаного права, окреслюють процесуальну форму діяльності адміністративного суду. Формування та забезпечення оптимальної правової процедури звернення до адміністративного суду варто розглядати в якості підґрунтя для реалізації права на судовий захист.

**Висновок.** За підсумками проведеного аналізу, вважаємо, що право на звернення до суду в порядку адміністративного судочинства варто розглядати як інститут адміністративно-процесуального права, який регулює підстави та порядок порушення діяльності адміністративного суду щодо захисту порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. 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. Процесуальними наслідками реалізації такого права є відкриття провадження по адміністративній справі та ухвалення судового рішення за наслідками її розгляду та вирішення.

#### Список використаних джерел:

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 у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) 25 грудня 1997 року № 9-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54>
3. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. редакція від 26.03.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
4. Лемак О. В. Право на судовий захист: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2014. 20 с.
5. Лукаш Т.В. Справедливий суд як критерій ефективності механізму захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Ужгород : Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет», 2020. 19 с.
6. Зудіхін О.В. Правова природа права на судовий захист. Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. / редкол. : С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Алєнін [та ін.]; МОНмолодьспорт України, НУ ОЮА. Одеса : Фенікс, 2011. Вип. 42. С.72-79.
7. Горбалінський В. Право на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантії його реалізації. *Юридичний вісник*. 2023. № 2. С. 89-94.
8. Тицька Я.О., Шкодовська Ю.Ю. Право на судовий захист в системі прав людини: науково-теоретичний аспект у сучасному контексті. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 348-351. URL: [http://www.lsej.org.ua/9\\_2021/90.pdf](http://www.lsej.org.ua/9_2021/90.pdf)
9. Бакірова І. Зміст конституційного права людини і громадянина на судовий захист. *Право України*. 2006. № 12. С. 23–28.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, редакція від 31.12.23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
11. Заяць В.Г. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України, 2011. 23 с.
12. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. *Актуальні проблеми держави і права*. № 59 (2011). С. 7–21.

