

УДК 342.951

**Процесуальна заінтересованість позивача
як нова передумова реалізації права
на звернення
до адміністративного суду
та підстава відмови у відкритті провадження
в адміністративній справі
(відмови у правосудді)**

М. В. Лошицький,
доктор юридичних наук, професор

С. О. Короед,
доктор юридичних наук, доцент

Аналізуються положення Конституції України, Рішень Конституційного Суду України та роз'яснень Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України стосовно розуміння права на звернення до адміністративного суду. Виділяється окремо право на позов (право на судовий захист) та право на пред'явлення позову (право на звернення до суду), у зв'язку з чим юридична заінтересованість поділяється на матеріальну і процесуальну. Визначаються правові наслідки в аспекті реалізації права на пред'явлення позову та права на задоволення позову. Здійснюється огляд окремих рішень Верховного Суду, в яких виділяється процесуальна заінтересованість позивача як передумова реалізації права на звернення до адміністративного суду. Обґрунтовується твердження про незаконність обмеження доступу до правосуддя на підставі висновку про від-

© Лошицький Михайло Васильович – доктор юридичних наук, професор

© Короед Сергій Олександрович – доктор юридичних наук, доцент

сутність у неналежного позивача права на судовий захист в матеріально-правовому розумінні.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, право на звернення до суду, процесуальна заінтересованість, відмова в правосудді, відмова у відкритті провадження, індивідуальний акт, неналежний позивач.

Лошицкий М. В., Короєд С. А. Процесуальная заинтересованность истца как новая предпосылка реализации права на обращение в административный суд и основание отказа в открытии производства по административному делу (отказа в правосудии)

Анализируются положения Конституции Украины, Решений Конституционного Суда Украины и разъяснений Верховного Суда Украины и Высшего административного суда Украины относительно понимания права на обращение в административный суд. Выделяется отдельно право на иск (право на судебную защиту) и право на предъявление иска (право на обращение в суд), в связи с чем юридическая заинтересованность делится на материальную и процессуальную. Определяются правовые последствия в аспекте реализации права на предъявление иска и права на удовлетворение иска. Осуществляется обзор отдельных решений Верховного Суда, в которых выделяется процессуальная заинтересованность истца как предпосылка реализации права на обращение в административный суд. Обосновывается утверждение о незаконности ограничения доступа к правосудию на основании вывода об отсутствии у ненадлежащего истца права на судебную защиту в материально-правовом смысле.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, право на обращение в суд, процессуальная заинтересованность, отказ в правосудии, отказ в открытии производства, индивидуальный акт, ненадлежащий истец.

Loshytskyi Mykhailo, Koroied Serhii. The procedural interest of the plaintiff as a new prerequisite for the realization of the right to appeal to the administrative court and the grounds for refusal to open proceedings in the administrative case (denial of justice)

The article analyzes the provisions of the Constitution of Ukraine, the Judgment of the Constitutional Court of Ukraine and the clarifications of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine regarding the understanding of the right to appeal to an administrative court. The right on a claim (the right on judicial protection) and the right to file a lawsuit (the right to apply to a court) are singled out separately, and therefore the legal interest is divided into material and procedural. Legal consequences are determined in the aspect of exercising the right to file a lawsuit and the right to satisfy the claim. A review of individual judgments of the Supreme Court, which highlight the procedural interest of the plaintiff as a prerequisite for the realization of the right to appeal to the administrative court. The author substantiates the statement about the illegality of restricting access to justice on the basis of the conclusion that the improper plaintiff has no right on judicial protection in the substantive sense.

Keywords: administrative justice, administrative proceedings, right to appeal to court, procedural interest, denial of justice, refusal to open proceedings, individual act, improper plaintiff.

Права і свободи людини і громадянина, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави і які визначають зміст і спрямованість її діяльності, захищаються судом (статті 3, 55 Конституції України). Ратифікувавши Загальну декларацію прав людини, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити своїм громадянам право на судовий захист, право на справедливий судовий розгляд та право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами, в тому числі у відносинах громадян із суб'єктами владних повноважень від порушень з боку останніх. Така функція була відведена адміністративній юстиції.

Так, Концепція судово-правової реформи в Україні 1992 р. другим етапом зазначеної реформи задекларувала створення адміністративних судів. Надалі Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. надала особливого значення створенню правової бази для повноцінного запровадження такої форми судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади, як адміністративна юстиція; передбачила поетапне формування Вищого адміністративного суду України та апеляційних і місцевих адміністративних судів; а також закріпила принципові засади функціонування виконавчої влади, серед яких виділено здійснення судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади, їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р. визначила, що подальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямовано на утвердження верховенства права через забезпечення, зокрема, ефективності судового захисту. Адміністративні суди мають розв'язувати публічно-правові спори в порядку адміністративного судочинства, яке спрямоване на захист прав особи у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень.

Адміністративна юстиція в Україні, як встановлений законом порядок оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у вигляді адміністративного судочинства, на законодавчому рівні була запроваджена ще Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР» від 25 квітня 1988 року № 5803-XI, згідно із яким цей Кодекс було доповнено главою 31-А «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян» (статті 248¹-248¹⁰). В порядку

господарського судочинства такі справи розглядалися за загальними правилами позовного провадження¹.

Конституційною основою діяльності адміністративної юстиції стала стаття 55 Конституції України, згідно з якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Як роз'яснив Конституційний Суд України ще у 1997 році, частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. *Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються*, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення 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 зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене*².

Грунтуючись на цих засадах, Пленум Верховного Суду України надав роз'яснення про те, *що громадянами можуть бути оскаржені до суду рішення, дії чи бездіяльність у сфері управлінської діяльності будь-якого органу державної влади чи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, іншої юридичної особи або їх посадових чи службових осіб (далі — суб'єкт оскарження), за винятком актів, перевірку конституційності яких віднесено до повноважень Конституційного Суду України або щодо яких передбачено інший порядок судового оскарження*. Під останнім слід розуміти порядок, спеціально встановлений відповідними законами. Право на звернення зі скаргою до суду на підставі ст. 55 Конституції України та ст. 248¹ ЦПК мають лише фізичні особи, які вважають, що суб'єктом оскарження порушено їх особисті права і свободи³.

¹ Лошицький М. В., Короед С. О. Реалізація судової влади адміністративними судами: окремі проблеми теорії та практики адміністративного судочинства в Україні: монографія. Київ: МП Леся, 2015. С. 61-62.

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) від 25 грудня 1997 року № 9-зп // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97/print>.

³ Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: постановою Пленуму Верховного Суду України від 3 грудня 1997 року № 13 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97/print>.

Пленум Вищого адміністративного суду України у 2008 році також звернув увагу на необхідність врахування адміністративними судами положень вищезазначеного Рішення Конституційного Суду України⁴.

У 2011 році Конституційний Суд України теж надавав тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, розуміючи його так, що конституційне право на оскарження в суді *будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному*⁵.

Як роз'яснив Пленум Вищого адміністративного суду України, право оскаржити нормативно-правовий акт (а якщо виходити з позиції суддів Касаційного адміністративного суду, то це правило стосується також оскарження індивідуального акта. — *М. В., С. О.*) мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи — суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Тобто, особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. *Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, а тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на частину другу цієї статті, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів.* Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили)⁶.

⁴ *Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.*

⁵ *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 грудня 2011 року № 19-рп/2011 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.*

⁶ *Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ:*

Таким чином, виходячи з наведених положень, судова практика йшла тим шляхом, що статус «неналежного» позивача не був перешкодою для відкриття провадження в адміністративній справі та розгляду по суті пред'явлених позовних вимог про оскарження індивідуальних рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які безпосередньо не стосувалися такого позивача; це було самостійною правовою підставою для відмови в задоволенні такого позову, оскільки права, свободи чи законні інтереси такого позивача у спірних публічно-правових відносинах були відсутні. Нами при цьому раніше в наукових публікаціях обґрунтовувалося, що такі позовні вимоги, зумовлені відсутністю юридичної (матеріально-правової) заінтересованості позивача та його неналежним статусом, мають стати критерієм застосування «процесуального фільтру» від потрапляння до судового розгляду в загальному порядку таких очевидно незаконних позовних вимог. В цьому випадку юридична (матеріально-правова) заінтересованість має виступити критерієм диференціації судових процедур в адміністративному судочинстві шляхом виділення таких справ із загального порядку їх розгляду та поширення на них процедури скороченого провадження⁷. Проте жодним чином про обмеження в доступі до правосуддя не йшлося, оскільки судовий розгляд таких позовних вимог має все ж таки відбутися, навіть формально.

Проте в судовій практиці дедалі більше (у зв'язку із початком функціонування нового Верховного Суду) почали з'являтися судові рішення, якими фактично визнається існування в адміністративному судочинстві процесуальної заінтересованості позивача як передумови права на звернення до адміністративного суду, про що яскраво свідчать окремі справи.

Так, ухвалою Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 12 січня 2018 року відмовлено у відкритті провадження у справі за позовом Особи до Президента України Порошенка Петра Олексійовича про визнання протиправним та скасування Указу Президента України від 10 листопада 2017 року № 357/2017 «Про призначення суддів Верховного Суду». При цьому в мотивувальній частині ухвали зазначено таке. Відповідно до частини другої статті 264 КАС право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде засто-

постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

⁷ Короєд С. О. Юридична заінтересованість заявника як процесуальний фільтр від необґрунтованих вимог в адміністративному судочинстві та передумова застосування скороченого провадження для їх розгляду // Держава і право: збірник наукових праць. Серія Юридичні науки. Вип. 69. 2015. С. 149-152.

совано цей акт. Отже, процесуальний закон вимагає, щоб у позовній заяві про оскарження нормативно-правового акта позивач, з-поміж іншого, обґрунтував свою належність до суб'єктів правовідносин, у яких застосовується або буде застосовано цей акт. Таке ж правило має застосовуватись і до оскарження правових актів індивідуальної дії. Звертаючись до суду з позовом щодо законності правового акта суб'єкта владних повноважень індивідуального характеру, позивач також повинен пояснити, які правові наслідки безпосередньо для нього породжує оскаржене рішення суб'єкта владних повноважень. Указ Президента України може бути предметом розгляду адміністративного суду на відповідність їх законам України. Проте захисту в порядку адміністративного судочинства підлягають порушені права особи у публічно-правових відносинах, у яких відповідач реалізовує владні управлінські функції стосовно заявника. Указ Президента України від 10 листопада 2017 року № 357/2017 «Про призначення суддів Верховного Суду» є актом індивідуальної дії, який породжує права та обов'язки тільки для тих суб'єктів (чи визначеного цим актом кола суб'єктів), яким його адресовано. Відсутність у будь-кого, і зокрема у позивача, прав та/або обов'язків у зв'язку з виданням оскарженого Указу, не породжує у такої особи і права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом⁸.

Ухвалою Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 2 липня 2018 року було відмовлено у відкритті провадження у справі за позовом Громадської організації «Центр протидії корупції», Громадської організації «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан», Громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна» до Президента України Порошенка Петра Олексійовича, треті особи: Національне антикорупційне бюро України, про визнання протиправним та скасування Указу Президента України № 169/2018 «Про визначення особи до складу комісії зовнішнього контролю з проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України» від 19 червня 2018 року. При цьому в мотивувальній частині ухвали зазначено таке. Укази Президента України можуть бути предметом розгляду адміністративного суду на відповідність їх законам України. Втім захисту в порядку адміністративного судочинства підлягають порушені права особи у публічно-правових відносинах, у яких відповідач (за цим позовом їх трьох) реалізовує владні управлінські функції стосовно заявника. Указ Президента України № 169/2018 «Про визначення особи до складу комісії зовніш-

⁸ Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду Мороз Л. Л. від 12 січня 2018 року в адміністративній справі № 800/587/17 (провадження П/9901/354/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71578930>.

нього контролю з проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України» від 16 червня 2018 року є актом індивідуальної дії, який породжує права та обов'язки тільки для того суб'єкта (чи визначеного цим актом кола суб'єктів), якому його адресовано. Відсутність у будь-кого, й зокрема у позивачів, прав та/або обов'язків у зв'язку з виданням оскарженого Указу не породжує у таких осіб і права на захист, тобто права на звернення із цим адміністративним позовом⁹.

Іншою ухвалою Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 21 серпня 2018 року теж було відмовлено у відкритті провадження у справі за позовом Національного антикорупційного бюро України до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, за участю третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, на стороні позивача — Генеральної прокуратури України та третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, на стороні відповідача — заступника Генерального прокурора — керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України Холодницького Н. І., про визнання протиправним та скасування рішення КДКП від 26 липня 2018 року № 343дп-18 «Про накладення на заступника Генерального прокурора — керівника САП ГПУ Холодницького Н. І. дисциплінарного стягнення»; та зобов'язання Комісії на засіданні розглянути висновок про наявність дисциплінарного проступку в діях заступника Генерального прокурора — керівника САП ГПУ Холодницького Н. І. та зібрані матеріали у дисциплінарному провадженні № 11/2/4-526дс-101дп-18. При цьому в ухвалі зазначено, що аналіз наведених норм дає підстави для висновку, що гарантоване статтею 55 Конституції України й конкретизоване у законах України право на судовий захист передбачає можливість звернення до суду за захистом порушеного права. При цьому таке порушення права повинно стосуватися індивідуальних прав або інтересів особи, яка стверджує про їх порушення¹⁰.

При цьому подібна правова позиція раніше вже висловлювалась у постановках Верховного Суду України від 15 липня 2014 року в справі № 21-273а14, від 03 лютого 2015 року в справі № 21-617а14, від 12 квітня 2017 року в справі № П/800/589/16.

⁹ Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду Бучик А. Ю. від 02 липня 2018 року в адміністративній справі № 9901/657/18 (провадження № П/9901/657/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75047456#>.

¹⁰ Ухвала Верховного Суду у складі судді Касаційного адміністративного суду Смоковича М. І. від 21 серпня 2018 року в адміністративній справі № 9901/737/18 (провадження № П/9901/737/18) // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76004899>.

Зі змісту вказаних судових рішень (ухвал) вбачається, що в них право на судовий захист та право на звернення до адміністративного суду фактично ототожнюється, а висновок про неможливість оскарження індивідуальних актів, які не стосуються позивача (тобто неможливість звернення до адміністративного суду) фактично робиться на підставі висновку про відсутність у такого позивача права на судовий захист в матеріально-правовому розумінні (тобто права на задоволення позову через неналежність позивача).

Так, можливість реалізації права на звернення до суду (право на пред'явлення позову) та можливість отримання судового захисту (право на задоволення позову) залежить від сукупності передумов (чинників), одним із яких є юридична заінтересованість особи, яка звертається до суду. При цьому з огляду на існування права на позов (права на судовий захист) та права на пред'явлення позову (права на звернення до суду) варто розмежовувати й юридичну заінтересованість у судовому процесі на два види — матеріальну і процесуальну, кожна з яких визначає свої правові наслідки в аспекті реалізації права на пред'явлення позову та права на задоволення позову. Проте деякі науковці взагалі заперечують можливість існування матеріальної юридичної заінтересованості, вважаючи, що юридична заінтересованість у цивільному процесі може бути лише процесуальною і пов'язана лише із правом на пред'явлення позову¹¹. Інші ж учені, навпаки, визнають лише матеріальну юридичну заінтересованість, заперечуючи її процесуальний характер¹². Ми ж підтримуємо позицію М. І. Балюка і Д. Д. Луспеніка, які слушно визнають, що однією із суб'єктивних передумов права на пред'явлення позову є наявність у позивача юридичної (процесуальної) заінтересованості. Проте на практиці вона майже не враховується, і теоретичні розробки цього питання вченими для судової практики, на жаль, якогось визначального значення не мають через неоднозначне врегулювання цього питання у ЦПК. Варто приєднатися до їх думки про те, що юридична заінтересованість означає, що звернутися до суду за судовим захистом права чи інтересу може лише та особа, якій, на її думку, це право чи інтерес належать, про що зазначено в ч. 1 ст. 3 ЦПК¹³.

Про процесуальну заінтересованість, як передумову реалізації права на звернення до суду, можна говорити в тих випадках, коли норми про-

¹¹ Банников Р. Юридический интерес как предпосылка права на предъявление иска в суд // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 10. С. 13-17. URL: http://www.juristlib.ru/book_5449.html.

¹² Штефан М. Й. Цивільний процес: Підручник для студ. юрид. спеціальностей вищих закладів освіти. Харків: Одиссей, 2007. С. 230.

¹³ Балюк М. І., Луспенік Д. Д. Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарі, рекомендації, пропозиції. Серія «Судова практика». Харків: Харків юридичний, 2008. С. 236-237, 358.

цесуального права для певної категорії справ чітко визначають перелік суб'єктів, які вправі звертатися до суду з конкретними вимогами (наприклад, ч. 1 ст. 273, ч. 1 ст. 274, ч. 1, 2 ст. 275, ч. 1-3 ст. 277, ч. 1 ст. 281, ст. 283, ст. 284, ч. 1 ст. 285, ч. 1 ст. 287, ч. 1 ст. 289 та ін. КАС). Проте, це є лише винятком із загального правила про право кожного на звернення до суду. І саме про це, на нашу думку, йдеться в постанові Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 24 лютого 2015 року про те, що у деяких випадках сам законодавець визначає коло осіб, права яких можуть бути порушені внаслідок бездіяльності, вчинення суб'єктом владних повноважень певних дій чи прийняття актів, правомірно обмежуючи право інших осіб на звернення до суду по захист порушених прав, свобод або інтересів¹⁴.

Таким чином, з огляду на наявні в процесуальній науці напрацювання, процесуальна заінтересованість заявника (позивача) якраз і пов'язана із можливістю реалізації права на звернення до суду за судовим захистом, встановленим частиною другою статті 55 Конституції України (в той час, як матеріально-правова заінтересованість позивача пов'язана із можливістю задоволення його матеріально-правових вимог), надаючи тлумачення положенням якої Конституційний Суд України зауважив, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб *гарантовано кожному*. Громадянами можуть бути оскаржені до суду рішення, дії чи бездіяльність у сфері управлінської діяльності *будь-якого органу* державної влади чи місцевого самоврядування. Суд не може відмовити у правосудді, *якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені* або порушуються.

З цього випливає, що будь-які обмеження в реалізації громадянами права на звернення до адміністративного суду з мотивів відсутності у них юридичної заінтересованості та прав і обов'язків у спірних правовідносинах суперечать вищенаведеним положенням Конституції та Рішенням Конституційного Суду України. А оскільки право на судовий захист (в широкому розумінні) пов'язане виключно із порушенням суб'єктивних прав заявника у сфері публічно-правових відносин, при цьому обставину дійсного (фактичного) порушення відповідачем — суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи інтересів заявника має довести належними і допустимими доказами саме заявник (позивач), тому давати оцінку доводам заявника про порушення його прав оскаржуваним рішенням,

¹⁴ *Постанова* Колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 24 лютого 2015 року в справі № 21-34а15 // Веб-сайт газети «Закон і бізнес». URL: http://zib.com.ua/ua/print/115554-vs_zrobiv_visnovok_schodo_rozporoyadzhennya_zemleyu.html.

діями чи бездіяльністю без розгляду справи по суті фактично буде відмовою в доступі до правосуддя та порушенням положень частини другої статті 55 Конституції України. Отже, переслідуючи мету звільнити адміністративний суд від розгляду очевидно незаконних вимог про оскарження рішень, дій чи бездіяльності, пред'явлених особами, чиїх прав та обов'язків безпосередньо такі рішення не стосуються, у вищенаведених прикладах суди фактично використали заборонений Конституцією України процесуальний фільтр. Натомість розгляд таких позовних вимог міг відбуватися за правилами спрощеного позовного провадження без шкоди для судочинства із збереженням для заявників гарантій права на доступ до правосуддя.

Loshytskyi Mykhailo, Koroied Serhii. The procedural interest of the plaintiff as a new prerequisite for the realization of the right to appeal to the administrative court and the grounds for refusal to open proceedings in the administrative case (denial of justice)

Proceeding from the provisions of the Constitution of Ukraine, the judgments of the Constitutional Court of Ukraine and the clarifications of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine, the judicial practice proceeded in such a way that the status of an «improper» plaintiff was not an obstacle for opening of proceedings in an administrative case, and consideration of claims for appealing against individual decisions, actions or inactivity of the subject of authority that did not directly relevant to such a plaintiff; it was an independent legal basis for refusal to satisfy such a claim, since the plaintiff's rights, freedoms or lawful interests in disputed public-legal relations were absent. At the same time, we substantiated that such claims, due to the lack of legal (material) interests of the plaintiff and his inadequacy, should become a criterion for the usage of a «procedural filter» from entering into a trial in the general order of such obviously unlawful claims. In this case, the legal (substantive) interest should act as a criterion for the differentiation of judicial procedures in administrative proceedings by separating such cases from the general procedure for their consideration and distributing on them of procedures for reduced proceedings. However, no restrictions were placed on access to justice, since justice for reviewing such claims should still occur, even formally.

However, in court practice, more and more (in connection with the start of the new Supreme Court) judicial decisions began to occur, which in fact are recognizing the existence in the administrative legal process of the procedural interest of the plaintiff as a precondition for the right to apply to the administrative court, as evidenced by some cases.

From the content of these court decisions it is evident that in them the right on judicial protection and the right to apply to the administrative court are actually identified, and the conclusion about the impossibility of challenging individual acts that are not relevant to the plaintiff (that is, the impossibility of appealing to administrative court) is actually based on the conclusion of the absence of such a plaintiff's right on judicial protection in the substantive sense (that is, the right to satisfy the claim due to the inadequacy of the plaintiff).

Taking into account the developments in the procedural science, the procedural interest of the applicant (the plaintiff) is precisely related to the possibility of exercising the right to apply to the court for judicial protection, established by part two of Article 55 of the Constitution (while the plaintiff's substantive interest of the plaintiff is connected with the possibility of satisfying his substantive requirements), providing clarification of the provisions Constitutional Court has noted that the constitutional right to appeal to court of any decisions, actions or inactivity of all organs of state authority, local self-government bodies, officials and officers are guaranteed to everyone. Citizens can appeal any decisions, action or inaction in the field of management activity of any government body or local government body. The court cannot refuse justice if a citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person believes that their rights and freedoms are violated.

It follows that any restrictions on the right of citizens to apply to the administrative court on the grounds of their lack of legal interest rights and obligations in controversial legal relations are contrary to the above stated provisions of the Constitution and of the Constitutional Court. Consequently, with the aim of dismissing the administrative court from the consideration of obviously unlawful claims on appeal against decisions, actions or inactions claimed by persons whose rights and duties are not directly related to such decisions, the courts actually use the procedural filter prohibited by the Constitution of Ukraine. Instead, consideration of such claims could have been made under the rules of simplified proceedings, without harm to legal proceedings, while preserving the applicants' right to access to justice.

Keywords: administrative justice, administrative proceedings, right to appeal to court, procedural interest, denial of justice, refusal to open proceedings, individual act, improper plaintiff.