

УДК: 342.951

*О. В. Ульяновська,
к. ю. н., Національна академія прокуратури України*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ

*O. V. Ulyanovska,
Candidate of Law, National Academy of Public Prosecutor of Ukraine*

IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO APPLY TO THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE SYSTEM OF MEANS OF ENSURING THE RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION

Стаття присвячена встановленню ролі і місця реалізації права на звернення до адміністративного суду у системі засобів забезпечення права на судовий захист, розкриттю проблемних питань реалізації права на звернення до адміністративного суду та обґрунтуванню шляхів їх вирішення. Доведено, що засоби реалізації права на звернення до адміністративного суду належать до процесуальних засобів, які безпосередньо визначають порядок реалізації вказаного права. Піддані аналізу основні проблемні питання реалізації права на звернення до адміністративного суду, які залишаються актуальними в умовах оновленого процесуального законодавства. Запропоновано пропозиції щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України з метою вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних із реалізацією права на звернення до адміністративного суду.

The article is devoted to establishing the role and place of realization of the right to appeal to the administrative court in the system of means of ensuring the right to judicial protection, disclosing the problematic issues of realization of the right to appeal to the administrative court and substantiation of ways of their solution. It is proved that the means of realization of the right to appeal to the administrative court belong to the procedural means, which directly determine the order of realization of the specified right. The analysis of the main problem issues of realization of the right to appeal to the administrative court, which remain relevant in the context of updated procedural legislation. Proposals on amendments to the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine are proposed in order to improve the legal regulation of relations related to the implementation of the right to apply to the administrative court.

Ключові слова: адміністративний суд, право на звернення, право на судовий захист, процесуальний засіб.

Key words: administrative court, right to appeal, right to judicial protection, procedural means.

Постановка проблеми. Міжнародними стандартами у сфері судочинства встановлено стандарти незалежності судової влади (Висновки Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів

Ради Європи №1 (2001), №2 (2001) та інші), дотримання яких є однією з умов гарантування реалізації права на справедливий суд та відповідності Конвенції про захист прав людини і основних свобод (ратифіковано Законом України від 17.07.97 №475/97-ВР). Право на звернення до суду належить до основних конституційних прав людини (ст. 55 Конституції України [1]). На вдосконалення реалізації права на судовий захист, в тому числі – права на звернення до суду спрямоване оновлене процесуальне законодавство. Так, основа права на звернення до адміністративного суду безпосередньо передбачена у ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (в редакції з 15 грудня 2017 р.) (далі – КАС України) [2], відповідно до якої кожна особа має право в порядку, встановленому КАС України, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Проте пошук шляхів вирішення проблеми реалізації права на звернення до адміністративного суду, особливо у контексті міжнародних стандартів гарантування права на справедливий суд, не втрачає актуальності, а окремі спірні питання залишаються, не зважаючи на принципові зміни процесуального законодавства.

Огляд останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день питання визначення права на звернення до адміністративного суду є достатньо розробленими у доктрині адміністративного судочинства. Аналізу цього питання приділяли увагу С.В. Ківалов, А.Ю. Осадчий, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко та інші. Можна вказати на близько 30 монографій, дисертаційних досліджень, підручників що видані протягом останніх трьох років та стосуються вказаної проблематики. І це – не рахуючи публікацій у фахових юридичних виданнях, а також матеріалів обговорення відповідних питань на наукових та науково-практичних конференціях. Разом з тим, проведення подальших досліджень проблеми реалізації права на звернення до адміністративного суду, інших проблемних питань судового захисту у публічно-правових відносинах формує теоретичне підґрунтя нових моделей судового адміністративного процесу.

Мета статті – встановити роль і місце реалізації права на звернення до адміністративного суду у системі засобів забезпечення права на судовий захист, розкрити проблемні питання реалізації права на звернення до адміністративного суду та запропонувати шляхи їх вирішення.

Викладення основного матеріалу. Порядок реалізації права на звернення до адміністративного суду в науці слушно пов'язується із умовами та передумовами права на звернення до суду з адміністративним позовом. У контексті адміністративного судочинства передумовами вказаного права вказуються ті обставини процесуального характеру (юридичні факти), від яких залежить або з якими пов'язано виникнення самого права на адміністративний позов [3, с. 9]. Фактично, передумовами права на звернення до адміністративного суду визначається факт виконання у кожному конкретному випадку звернення умов 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) [3, с. 10].

Умовами реалізації права на звернення до адміністративного суду визначаються обставини процесуального характеру (юридичні факти), з якими пов'язано належне здійснення (реалізація) суб'єктивного права на адміністративний позов [3, с. 11]. Такими умовами визначаються: підсудність справи відповідному суду; дотримання форми і змісту адміністративного позову; адміністративна процесуальна правосуб'єктність; наявність належних повноважень на ведення справи; сплата судового збору [3, с. 11-19]. Вказані позиції слід визнати такими, що доповнюють одна одну, оскільки перша не конкретизує в належній мірі наведених передумов та умов щодо права на звернення до адміністративного суду, а друга – не враховує правомочність на чужі дії як невід'ємну складову суб'єктивного права.

Наведене свідчить про існування значної кількості вимог, що мають бути виконані особою, яка звертається до адміністративного суду, для винесення конкретним адміністративним судом ухвали щодо відкриття провадження у справі. Водночас, слід врахувати роз'яснення, надані Вищим господарським судом України у листі «Про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, юрисдикцію та практику Європейського суду з прав людини» від 22.04.2016 р. № 01-06/1444/16 стосовно розуміння Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) основних положень щодо права на звернення до господарського суду. Так, Суд визнає можливість застосування, на рівні законодавчого регулювання, певних обмежень щодо права на доступ до суду. Водночас, виділено певні критерії, яким мають відповідати такі обмеження. По-перше, відповідні законодавчі обмеження за своїм характером не можуть бути такими, що порушують сутність права особи на доступ до суду. По-друге, цілі, які переслідуються шляхом встановлення відповідних обмежень, мають бути легітимними. По-третє, засоби, що застосовуються для досягнення відповідної легітимної цілі, мають бути розумними та співмірними з нею. У разі порушення у конкретному випадку встановлення таких обмежень другої та третьої умов Суд констатує порушення пункту 1 статті 6 ЄКПЛ [4; 5].

Право на звернення до суду є складовою права на судовий захист, яке в свою чергу належить до основних прав та свобод людини і громадянина. Тому визначальним слід вважати положення ст. 92 Конституції України щодо встановлення рівня нормативних актів, якими мають визначатись відповідні права, свободи, їх гарантії – не нижче законів. Слід також вказати на регулювання передумов та умов реалізації права на звернення до суду виключно на рівні відповідних кодифікованих актів, нова редакція яких набула чинності 15 грудня 2017 р. (Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України), КАС України,

Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ (далі – ГПК України). Така практика врегулювання зазначених питань цілком відповідає наведеній вище конституційній нормі.

Водночас, сприйняття права на звернення до суду саме як суб'єктивного права зумовлює розгляд його як міри можливої поведінки особи [6, с. 238]. Із цим визначенням узгоджується сприйняття розглядуваного суб'єктивного права Конституційним Судом України. Так у рішенні від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 він пов'язує реалізацію права на звернення до суду виключно із волевиявленням особи, вказуючи при цьому на неможливість особи відмовитись від такого права як частини своєї правосуб'єктності [7]. Хоча вказана позиція висловлена по відношенню до адміністративного судочинства, зокрема у контексті ч. 6 ст. 5 КАС України, слід вказати на справедливість її також стосовно цивільного та господарського судочинства. У зв'язку із цим заслуговує на підтримку позиція вчених, щодо нікчемності відмови від права на звернення до суду за захистом [8, с. 9], а також можна вказати про використання цього права особою на власний розсуд. Певним винятком слід вважати лише випадки звернення до адміністративного суду із позовом суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених законом, оскільки в даній ситуації їх відповідне право є одночасно і обов'язком [9, с. 163]. Доцільно встановити також інші обмеження суб'єктів владних повноважень у праві на звернення до адміністративного суду, порівняно із приватною особою: чітке визначення в законі випадків, коли зазначені суб'єкти можуть звертатись до адміністративного суду; предмет та підстави позову формулюються лише в межах їх повноважень [9, с. 165]. Перша умова стосується також органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [8, с. 9].

Відповідно до ч. 2 ст. 264 КАС України, у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Вказана норма, на перший погляд, обмежує коло можливих суб'єктів оскарження відповідного нормативного акту. Водночас, як слушно зазначається в літературі, в таких справах скаргник має довести своє право на звернення зі скаргою в судовому засіданні. Суд не може вирішувати питання щодо обставин, зазначених у ч. 2 ст. 264 КАС України на стадії відкриття провадження у справі. Відсутність права на оскарження в конкретному випадку не може бути підставою для відмови у відкритті провадження у справі, а може бути підставою тільки для відмови у задоволенні позову [9, с. 448; 2]. Вказане зумовлене загальним положенням судового процесу про те, що необхідність у судовому захисті пов'язується із наявністю порушених прав, свобод, інтересів у конкретного суб'єкта права. Аналогічне можна стверджувати щодо інших категорій справ, наприклад, передбачених ст.ст. 273, 274, 275 КАС України.

Реформування судової системи, що провадиться на сьогоднішній день, зачіпає переважно більшість вказаних передумов та умов реалізації права на звернення до адміністративного суду, зокрема стосовно: юрисдикції, підсудності, адміністративної процесуальної правосуб'єктності, участі у справах представника особи, сплати судового збору.

Не заперечуючи істотності відповідних законодавчих змін, що вносяться до адміністративного матеріального та процесуального законодавства, слід вказати про збереження значної кількості проблем, що існували достатньо тривалий час до зазначеного реформування, стосуються не тільки умов реалізації відповідного права, а навіть передумов його існування, свідчать про збереження неоднозначності судової практики, про недостатнє опрацювання відповідних питань на теоретичному рівні. Мова йде про питання визначення юрисдикції адміністративних судів стосовно певних категорій юридичних справ, а також забезпечення єдності судової практики щодо застосування окремих основоположних категорій та понять доктрини адміністративного права, що безпосередньо впливає на визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності особи в конкретних випадках звернення до адміністративного суду. Вказане стосується таких категорій адміністративних справ, як справи щодо оскарження: рішень органів Національної поліції України, Державної виконавчої служби України; актів індивідуальної дії; рішень у зв'язку з укладенням, виконанням адміністративних договорів. Тому, визнаючи наявність значної кількості випадків неоднакового застосування адміністративними судами норм адміністративного матеріального та процесуального права, слід вказати на першочергову актуальність розв'язання саме окреслених проблем.

Серед окреслених проблемних питань найбільш масштабною та стійкою, попри активну роз'яснювальну діяльність вищих судових інстанцій, слід назвати проблему визначення юрисдикції адміністративних судів, відмежування її від цивільної, кримінальної та господарської юрисдикції. Можливо вказати, що ця проблема супроводжувала діяльність адміністративних судів, фактично, з моменту їх утворення, причому окремі питання, що виникають, продовжують зберігати свою актуальність.

У 2010 р. Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України) виділив категорії справ, у яких систематично виникали проблеми щодо розмежування судової юрисдикції (лист від 19.05.2010 № 708/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ»). Це справи щодо оскарження рішень, дій (бездіяльності): органів архітектурно-будівельного контролю; правоохоронних органів; органів Державної виконавчої служби України. Щодо останньої категорії справ ВАС України відмітив існування декількох форм оскарження відповідних рішень, дій (бездіяльності), що передбачені відповідно процесуальним законодавством [10] до набуття чинності нової редакції процесуальних кодексів.

Процесуальна форма розгляду скарг на рішення, дії (бездіяльність) органів примусового виконання судових рішень передбачена статтею 287 КАС України. У ч. 1 зазначеної статті регламентовано право

учасників виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) на звернення до адміністративного суду із позовною заявою стосовно рішень, дій (бездіяльності) виконавця або іншої посадової особи органу примусового виконання судового рішення. Ключовим щодо розмежування адміністративної юрисдикції у таких справах слід вважати положення цієї ж статті, за яким таке право існує, якщо законом не передбачено інший порядок оскарження відповідних рішень, дій (бездіяльності). Такий порядок встановлено зокрема, ст. 447 ЦПК України [11], де зазначено про відповідне право щодо звернення до суду із скаргою, а також ст. 339 ГПК України [12].

Виходячи суто з буквального формулювання відповідних норм складно дійти висновку про розмежування юрисдикції судів адміністративної, цивільної та господарської юрисдикцій. Так, відповідні норми КАС України та ГПК України містять посилання на порушення не тільки прав та свобод, але також законних інтересів як підстав оскарження. ЦПК України передбачає випадки порушення виключно прав і свобод. Крім того, спільним для усіх трьох випадків є визначення суб'єктами оскарження сторін виконавчого провадження.

Визначення терміну інтерес знаходимо у Рішенні Конституційного Суду України від 01.12.2004 № 18-рп/2004, відповідно до якого ця категорія тлумачиться як певною мірою похідна від категорії «суб'єктивне право», і відрізняється від суб'єктивного права наступним: за своєю сутністю є прагненням, а не можливістю; інтересу не властиве безпосереднє закріплення у нормах об'єктивного права, хоча він узгоджується із загальним змістом об'єктивного права [13]. Виключно вказане роз'яснення не дає можливості зробити висновків щодо розмежування відповідних судових юрисдикцій.

Різниця між положеннями ст. 287 КАС України та відповідними положеннями ЦПК та ГПК вбачається, окрім змісту категорії інтерес, також у наступному: відповідне положення ст. 287 КАС України сформульовано як таке, що зумовлює застосування адміністративної процесуальної форми розгляду відповідних справ за умовчанням, якщо законом не передбачено іншого порядку розгляду відповідних скарг; розширене коло суб'єктів оскарження відповідних рішень, дій (бездіяльності).

Так, відповідно до ч. 1 ст. 287 КАС України, суб'єктами оскарження передбачено не тільки сторони виконавчого провадження (як це визначено у ЦПК України та ГПК України), але також інші особи, які залучаються до проведення виконавчих дій. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII (далі – Закон «Про виконавче провадження») [14] до учасників виконавчого провадження, окрім виконавця та сторін, відносяться: представники сторін, експерт, прокурор, перекладач, спеціаліст, суб'єкт оціночної діяльності. В окремих випадках у виконавчому провадженні можуть брати участь: особи, права інтелектуальної власності яких порушені, поняті, працівники поліції, представники інших органів та установ.

Кращим вирішенням вказаної проблеми вважається встановлення альтернативної судової юрисдикції стосовно відповідних справ. Мова йде про закріплення права сторін виконавчого провадження на вибір між адміністративною та іншими видами судових юрисдикцій при оскарженні відповідних рішень, дій (бездіяльності) виконавця, якщо виконавче провадження видано загальним або господарським судом. Водночас, вирішення цієї проблеми безпосередньо пов'язано із визначенням тієї частини компетенції виконавців, що носить публічно-правовий характер, з метою запобігання невинуватого розширення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду відповідних скарг.

Відповідно до ч. 3 ст. 18 Закону «Про виконавче провадження», як державний, так і приватний виконавець під час здійснення виконавчого провадження мають достатньо значний комплекс прав щодо: проведення перевірок виконання зобов'язаними особами відповідних судових рішень (як щодо себе, так і щодо інших осіб); одержання від юридичних осіб, учасників виконавчого провадження інформації, необхідної для здійснення виконавчих дій (в тому числі конфіденційної інформації); доступу до території боржника, в тому числі житла, а також вчинення там необхідних виконавчих дій, у випадках та порядку, передбаченому законом; накладення арешту на майно та кошти боржника, виконувати у зв'язку із цим відповідні реєстраційні дії; звернення до суду з метою подолання ускладнень, що виникають в ході здійснення виконавчого провадження (роз'яснення рішення суду; застосування відстрочки, розстрочки виконання; розшук дитини; примусове проникнення до житла чи іншого володіння боржника; виклику осіб з приводу виконавчих документів тощо. Відповідно до ч. 3 ст. 18 вказаного Закону зазначений перелік повноважень не є вичерпним.

Аналіз вказаних повноважень дає підстави зазначати про неоднакову правову природу відносин, що виникають внаслідок їх реалізації. Так, надання відстрочки, розстрочки виконання рішення здійснюється, в першу чергу, в інтересах боржника. Дії ж щодо перевірки виконання судових рішень, накладення арешту на майно та ін. переслідують публічну мету щодо забезпечення виконання судового рішення. У першому випадку відносини носять переважно приватний характер. У другому ж – виражений публічний. Наведений характер і пропонується покласти в основу для визначення судової адміністративної юрисдикції у відповідних справах.

Зазначене уможливило визначення кола тих повноважень виконавця, спори щодо реалізації яких мають належати до юрисдикції адміністративних судів. До відповідних повноважень слід віднести ті, які реалізуються на виконання відповідними суб'єктами владних управлінських функцій у виконавчому провадженні. В першу чергу, до таких повноважень слід віднести повноваження, що спрямовані на організацію виконання судових рішень у конкретному випадку (наприклад, щодо накладення арешту на майно боржника). Важливе значення мають також рішення, реалізація яких пов'язана із встановленням законодавством порядком охорони

конституційних суб'єктивних прав громадян (наприклад, щодо доступу до приватного житла боржника за рішенням суду).

Аналіз положень ч. 3 ст. 18 Закону «Про виконавче провадження» надає можливість визначити наступні конкретні повноваження, спори у зв'язку із реалізацією яких мають підпадати під юрисдикцію адміністративних судів: проведення перевірок виконання зобов'язаними особами відповідних судових рішень (як щодо себе, так і щодо інших осіб); одержання від юридичних осіб, учасників виконавчого провадження інформації, необхідної для здійснення виконавчих дій (в тому числі конфіденційної інформації); доступу до території боржника, в тому числі житла, а також вчинення там необхідних виконавчих дій, у випадках та порядку, передбаченому законом; накладення арешту на майно та кошти боржника, виконання у зв'язку із цим відповідних реєстраційних дій; залучення до виконавчого провадження необхідних учасників (експерта, спеціаліста, поняття тощо); вимагання пояснень стосовно невиконання рішень виконавця від зобов'язаних осіб, застосування стягнень до учасників виконавчого провадження у випадках та порядку, передбачених законом; використання засобів фіксації виконавчого провадження (відео-, аудіозапис, фотозйомка).

Відповідний перелік публічно-правових спорів, що підлягають юрисдикції адміністративних судів пропонується закріпити у КАС України. Виходячи, що зазначене стосується розгляду адміністративними судами конкретної категорії справ, відповідний перелік необхідно закріпити у ч. 2 ст. 287 КАС України, якою слід доповнити цю статтю. За таких умов чинна частина стає частиною третьою тощо.

Забезпечення єдності судової практики вимагає також уточнення визначення поняття «адміністративний договір» з метою досягнення однакового та чіткого розуміння суддями адміністративних судів його ознак.

На існування проблем щодо розуміння вказаних ознак свідчать акти Конституційного Суду України. Так, ухвалою від 15.02.2007 № 14-у/2007, відмовляючи у відкритті провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України [15], Конституційний Суд України вказав про неможливість вирішення ним питань, які потребують законодавчого регулювання. Крім того, було здійснено посилання на відповідні ухвали Конституційного Суду України, і яких вже порушувались відповідні питання (від 14 жовтня 2004 року № 11-уп/2004; від 2 листопада 2004 року № 68-у/2004 та інші). Сутність конституційного подання Вищого господарського суду України зводилась до клопотання щодо надання роз'яснень такої категорії, як «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір». Вищий господарський суд України обґрунтував необхідність внесення цього клопотання існуванням проблем щодо єдності судової практики застосування цих категорій. Зокрема, вказав, що з порівняння норм Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV [16], ГПК України, КАС України впливає застосування у цих нормативних актах різних критеріїв для визначення категорії, зокрема «адміністративний договір».

Фактично, з зазначеної ухвали Конституційного Суду України впливає необхідність, на момент розгляду справи, у законодавчому врегулюванні питання ознак адміністративного договору для забезпечення єдиної практики застосування цієї категорії судами.

Пізніше ВАС України було здійснено роз'яснення ключових ознак терміну «адміністративний договір». Вказане роз'яснення проведено у зв'язку із наявністю неоднозначної судової практики застосування цієї категорії, що виявилось у скасуванні Верховним Судом України судових рішень ВАС України (інформаційний лист від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10) [17]. У вказаному листі роз'яснено такі ознаки адміністративного договору щодо відмінності його від цивільно-правового, як: суб'єктність, предметність, спрямованість. Перша ознака передбачає наявність однієї з сторін у договорі суб'єкта владних повноважень. Ознака предметності передбачає виникнення прав та обов'язків за договором з владних управлінських функцій його сторони. Спрямованість полягає у меті укладення договору – реалізація владним суб'єктом своїх повноважень, реалізація державних функцій.

Слід зауважити, що попри наведене вище роз'яснення Вищого адміністративного суду України проблеми із застосуванням розглядуваної категорії продовжують мати місце у судовій практиці, на що вказується в окремих наукових публікаціях [18, с. 98-99].

Зазначене надає підстави уточнити визначення адміністративного договору з метою забезпечення єдності судової практики застосування цієї категорії та вказати на доцільність розуміння його як форми відносин сторін, за якою одна з сторін (суб'єкт владних повноважень) ставить метою реалізацію своєї компетенції і виконання владних управлінських функцій. Вказані відносини носять консенсуальний характер, і щодо них можливо визначити три стадії існування: виникнення, зміна, припинення.

Таке розуміння може стати підґрунтям для внесення змін до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України щодо формування нової дефініції адміністративного договору.

Слід констатувати, що значний негативний вплив стосовно реалізації права на звернення до суду має також невизначеність стосовно інших основних термінів та понять адміністративного права, зокрема правових актів (нормативних та індивідуальних). Вказане спричиняє неоднозначну судову практику їх застосування, що має наслідком ускладнення в реалізації права на звернення до адміністративного суду.

Наведеним вище інформаційним листом № 781/11/13-10 ВАС України вказано на наявність скасованих рішень Верховним Судом України за винятковими обставинами, зокрема щодо оскарження нормативно-правових актів. Причиною такої ситуації вказано складнощі у адміністративних судів щодо встановлення правової природи відповідного акта (нормативний чи акт індивідуальної дії).

З метою вирішення вказаних проблемних питань було здійснено роз'яснення стосовно основних критеріїв відмежування нормативного акта та акта індивідуальної дії. Зокрема, щодо нормативного акта вказано на: загальний характер при регулюванні подібних відносин; розрахованість на тривале чи багаторазове застосування; правотворчий характер (на відміну від правозастосовного - у акті індивідуальної дії); можливість оскарження широким колом суб'єктів. Щодо ж актів індивідуальної дії визначаються такі ознаки, як: конкретність; вирішення індивідуальних справ або питань. Особливо звертається увага на випадки, коли правильно визначається природа оскаржуваного акта, але допускаються помилки при визначенні суб'єкта оскарження. Прикладом наводиться справа про оскарження народними депутатами наказу про призначення особи на посаду у Службі безпеки України. Скасовуючи прийняті рішення у справі, Верховний Суд України вказав про правильність визначення природи акта як акта індивідуальної дії, але неврахування судами такої обставини, як відсутність у народних депутатів владних управлінських функцій, а отже – і відсутність права на звернення до суду. Зазначеним наказом не можуть бути порушено права, свободи, законні інтереси відповідних народних депутатів [17].

Подібних висновків щодо співвідношення нормативного акта та акта індивідуальної дії дійшов також Конституційний Суд України. Так, у своєму рішенні у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 № 7-рп/2009, вказано про такі ознаки нормативного акта, як: встановлення, зміна чи припинення норм права; розрахованість на широке коло осіб та неодноразове застосування. Привертає до себе увагу використання терміну «ненормативний акт», але виходячи з ознак, які щодо нього зазначаються, можна дійти висновку, що під «ненормативним актом» розуміється акт індивідуальної дії [19].

Наведені позиції ВАС України, Верховного Суду України, Конституційного Суду України актуальні, не зважаючи на оновлення процесуального законодавства [20], в цілому узгоджуються із визначенням нормативного акта та акта індивідуальної дії, що наводяться в юридичних енциклопедичних виданнях. Врахування доктринального визначення вказаних категорій дозволить сформулювати відповідні дефініції з метою наступного закріплення їх у КАС України. Втім, виконання цього завдання зумовлює врахування положень щодо завдання адміністративного судочинства, як захист прав осіб від порушень суб'єктами владних повноважень при здійсненні саме владних управлінських функцій. Отже, на перше місце має бути поставлено саме управлінський характер відповідного акта, а також владний характер повноважень відповідного суб'єкта, оскільки в іншому випадку позов не буде підпадати під юрисдикцію адміністративного суду.

Під нормативно-правовим актом розуміється документ, викладений у письмовій формі. Він приймається внаслідок волевиявлення народу, зокрема санкціонується органом державної влади або органом місцевого самоврядування. Сутність нормативно-правового акта – у встановленні, зміні або припиненні або конкретизації норм права, він являє собою загальне розпорядження, що розраховано на широке коло осіб та тривале застосування. Нормативно-правовий акт завжди відображає публічні інтереси, спрямований на врегулювання найважливіших суспільних відносин; йому притаманні: чітко визначена структура і зміст, передбачена законодавством форма (закон, підзаконний акт); у ньому закріплюються правила поведінки, що застосовуються стосовно широкого кола осіб та багаторазово; приймається тільки законодавчо визначеними суб'єктами, і тільки в передбаченому законом порядку, що є умовою його юридичної сили і, зокрема, загальнообов'язковості; доводиться до відома шляхом опублікування у визначених законом виданнях [21, с. 553].

Акт індивідуальної дії визначається як документ, що стосується конкретного визначеного випадку і конкретного визначеного суб'єкта. Класичними ознаками індивідуального акта наводяться: розрахованість на індивідуально визначений випадок; адресація конкретно визначеному суб'єкту; юридична сила обмежується відповідним випадком або суб'єктом; є актом реалізації нормативного документа; особливим порядком набрання чинності та оскарження [21, с. 332].

Вказані визначення носять широкий характер та не враховують ані положення щодо владного характеру повноважень суб'єкта видання відповідних актів, ані здійснення таким суб'єктом владних управлінських функцій у конкретному випадку. Тому, з метою усунення суперечностей у практиці застосування понять нормативного акта та акта індивідуальної дії слід вказати про доцільність уточнення відповідних визначень. Зокрема, необхідно чітко визначити суб'єктний склад суб'єктів, які мають право приймати відповідні нормативні акти та акти індивідуальної дії, і є при цьому суб'єктами владних повноважень. Крім того, необхідно визначити сферу управлінської діяльності як сферу видання нормативних та індивідуальних актів. Вказане дозволить сформулювати визначення вказаних актів, які зможуть бути однозначно застосовані у практичній діяльності.

Слід зафіксувати наступні риси нормативно-правового акта як предмету оскарження в адміністративному суді: письмова форма; прийнятий суб'єктом владних повноважень на реалізацію компетенції управлінського характеру; передбачає приписи широкого характеру, розраховані на постійну дію. Щодо акта індивідуальної дії слід вказати на наступні риси: конкретний характер положень; пов'язаність із здійсненням управління; конкретний адресат; одноразове застосування. На основі вказаних ознак пропонується сформулювати відповідні визначення, які закріпити у КАС України (ст. 4) шляхом доповнення її пунктами відповідно 25 та 26.

Висновки. Проведене дослідження надає можливість стверджувати, що засоби реалізації права на звернення до адміністративного суду відносяться, за сферою свого врегулювання, до особливих засобів – процесуальних. Значення відповідних засобів зумовлюється тим, що вони безпосередньо визначають порядок

реалізації вказаного права, визначають процесуальну форму діяльності суду. Формування належної правової процедури звернення до суду слід вважати основою реалізації права на судовий захист.

Вдосконалення процедур реалізації права на звернення до адміністративного суду зумовлює визначення окремих проблемних питань, які потребують вирішення в умовах сьогодення, шляхом внесення змін і доповнень до законодавства:

- з метою вдосконалення визначення адміністративної судової юрисдикції слід доповнити у ч.1 ст.19 КАС України перелік публічно-правових спорів, які підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, предметом яких є правовідносини, що виникають у зв'язку із реалізацією суб'єктами виконання судових рішень своїх повноважень, пов'язаних із реалізацією ними владних управлінських функцій у виконавчому провадженні;

- з метою уточнення визначення адміністративного договору як спори щодо яких є предметом судової адміністративної юрисдикції слід вказати на доцільність розуміння його як форми відносин сторін, за якою одна з сторін (суб'єкт владних повноважень) ставить метою реалізацію своєї компетенції і виконання владних управлінських функцій. Вказані відносини носять консенсуальний характер, і щодо них можливо визначити три стадії існування: виникнення, зміна, припинення. Таке розуміння може стати підґрунтям для внесення змін до КАС України;

- з метою усунення суперечностей у практиці застосування понять нормативного акту та акту індивідуальної дії слід вказати про доцільність уточнення: складу суб'єктів прийняття вказаних актів, які при цьому є суб'єктами владних повноважень; сфери управлінської діяльності як сфери видання нормативних та індивідуальних актів. Вказане дозволить сформулювати визначення вказаних актів, які зможуть бути однозначно застосовані у практичній діяльності та закріпити їх у КАС України (ст. 4).

Література.

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами від 2 червня 2016 року N 1401-VIII). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (23.07.96). ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV(ред. з 15.12.2017). Офіційний вісник України. 2005. № 32 (26.08.2005). ст. 1918.
3. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом / С.В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права. — № 59 (2011). — С. 7–21.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. № ETS N 005 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 13 (16.04.98).
5. Про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, юрисдикцію та практику Європейського суду з прав людини: лист Вищого господарського суду України від 22.04.2016 р. № 01-06/1444/16 // Закон і Бізнес. — 2016. — 05. — № 22.
6. Теорія держави і права: підруч. / [О. В. Петришин [та ін.]; [ред. О. В. Петришин]. — Х.: Право, 2015. — 368 с.
7. Щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України: рішення Конституційного Суду України від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 100 (30.12.2011). — Ст. 3665
8. Науково-практичний коментар «Цивільного процесуального кодексу України» / [Забарський В.В. [та ін.]; [ред. В.В. Богатир]. — К.: Видавничий дім «Професіонал», 2015. — 688 с.
9. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [ред. І. Х. Темкіжев (кер. авт. кол.)]. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 720 с.
10. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ: лист Вищого адміністративного суду України від 19.05.2010 р. № 708/11/13-10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 01.07.2018.
11. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV (в редакції з 15.12.2017 р.) // Офіційний вісник України. — 2004. — № 16 (07.05.2004). — Ст. 1088 (із змінами).
12. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII (в редакції з 15.12.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6 (11.02.92). — Ст. 56 (із змінами).
13. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р. № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50 (31.12.2004). — Ст. 3288.
14. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 53 (15.07.2016). — Ст. 1852 (із змінами).
15. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України: ухвала Конституційного Суду України від 15.02.2007 р. № 14-у/2007 // Збірник поточного законодавства, нормативних актів, арбітражної та судової практики. — 2007. — 03. — № 10.

16. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV: за станом на 06 жовт. 2016 р. // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11 (28.03.2003). — Ст. 461 (із змінами).
17. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 // Землевпорядний вісник. — 2010. — 00. — № 8.
18. Люшик О.М. Ознаки адміністративного договору, що використовується у діяльності правоохоронних органів / О.М. Люшик // Право і громадянське суспільство. — 2014. — № 3. — С. 98–108.
19. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування): рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 32 (08.05.2009). — Ст. 1084.
20. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII// Відомості Верховної Ради України, 2017, N 48 (01.12.2017), ст. 436.
21. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю. С. Шемшученко]. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. — 1020 с.

References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 30, Art. 141.
2. The Code of Administrative Justice of Ukraine, (2005), Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 32, Art. 1918.
3. Kivalov S.V. (2011), "The right to apply to an administrative court with an administrative suit", *Aktualni problemy derzhavy i prava*, vol. 59, pp. 7–21.
4. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950), Ofitsiyni visnyk Ukrainy, 1998 vol. 13.
5. Higher Commercial Court of Ukraine (2016) "Letter "On the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the jurisdiction and practice of the European Court of Human Rights"", *Zakon i Biznes*, vol. 22.
6. Petryshyn O. V. and others (2015), *Teoriia derzhavy i prava* [State and Law Theory], Pravo, Harkiv, Ukraine.
7. Constitutional Court of Ukraine (2011) "Decision "Concerning the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) with certain provisions of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges", the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Justice of Ukraine"", Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 100, Art. 3665.
8. Zabarskyi V.V., Bohatyр V. V. and others (2015), *Naukovo-praktychnyi komentar «Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy»* [Scientific and practical commentary of the "Civil Procedural Code of Ukraine"], Vydavnychiy dim «Profesional», Kiev, Ukraine.
9. Temkizhev I. Kh. (2012), *Naukovo-praktychnyi komentar Kodeksu administratyvnoho sudochynstva Ukrainy* [Scientific and practical commentary on the Code of Administrative Justice of Ukraine], Yurinkom Inter, Kiev, Ukraine.
10. Supreme Administrative Court of Ukraine (2010) "Letter "Concerning application of separate norms of procedural law during consideration of administrative cases"", available at: system of information and legal support "Liga-Law" (Accessed 01 July 2018).
11. The Civil Procedural Code of Ukraine (2004), Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 16., Art. 1088.
12. The Commercial Procedural Code of Ukraine (1991), Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1992, vol. 6 Art. 56.
13. Constitutional Court of Ukraine (2004) "Decision "In the case of the constitutional petition of the 50 deputies of Ukraine regarding the official interpretation of certain provisions of part one of Article 4 of the Civil Procedural Code of Ukraine (a case concerning the protection of law interests)", Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 50, Art. 3288.
14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "On enforcement proceedings", Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 53, Art. 1852.
15. Constitutional Court of Ukraine (2007), "Decision "On the refusal to open a constitutional proceeding in a case under the constitutional petition of the High Economic Court of Ukraine on the official interpretation of the provisions of paragraphs 1 and 14 of part one of Article 3 of the Code of Administrative Justice of Ukraine"", *Zbirnyk potochnoho zakonodavstva, normatyvnykh aktiv, arbitrazhnoi ta sudovoi praktyky*, vol. 10.
16. The Civil Procedural Code of Ukraine (2003), Ofitsiyni visnyk Ukrainy, vol. 11, Art. 461.
17. Supreme Administrative Court of Ukraine (2010) "Letter "Concerning the application of individual rules of substantive law during the consideration of administrative cases"", *Zemlevporiadnyi visnyk*, vol. 8.

18. Iliushyk O. M. (2014), "Signs of the administrative agreement used in the activities of law enforcement agencies", *Pravo i hromadianske suspilstvo*, vol. 3, pp. 98–108.
19. Constitutional Court of Ukraine (2009) "Decision "In the case of the constitutional petition of the Kharkiv City Council regarding the official interpretation of the provisions of the second part of Article 19, Article 144 of the Constitution of Ukraine, Article 25, Part fourteen Article 46, Parts one and ten of Article 59 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" (case on cancellation of acts bodies of local self-government)""", *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, vol. 32, Art. 1084.
20. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The draft law of Ukraine "On Amendments to the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine and other legislative acts", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 48, Art. 436.
21. Shemshuchenko Y. S. (2012), *Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk*, [Great encyclopedic legal dictionary], Vyd-vo «Iurydychna dumka», Kiev, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.07.2018 р.