

Гнап Д. Д.,
суддя Хмельницького окружного адміністративного суду,
здобувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПОСЛІДОВНІСТЬ ДІЙ СУДДІ ПІСЛЯ ОДЕРЖАННЯ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ

THE SEQUENCE OF ACTIONS OF A JUDGE AFTER RECEIPT OF A STATEMENT OF CLAIM

Виокремлюється та досліджується перша стадія судового процесу – відкриття провадження у справі, та характеризуються дії судді під час прийняття позовної заяви. Висвітлено практичний досвід та проблеми, пов'язані з одержанням суддею позовної заяви, описано помилки в оформленні та подачі адміністративного позову до суду, запропоновано власний погляд на черговість дій судді під час прийняття позову.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, звернення до суду, відкриття провадження у справі, позовна заява.

Выделяется и исследуется первая стадия судебного процесса – открытие производства по делу, и характеризуются действия судьи при принятии искового заявления. Освещены практический опыт и проблемы, связанные с получением судьей искового заявления, описаны ошибки при оформлении и подаче административного иска в суд, предложен собственный взгляд на очередность действий судьи при принятии иска.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, обращение в суд, открытие производства по делу, исковое заявление.

The first stage of litigation is standing out and exploring – the opening of the proceedings and actions are characterized by a judge when making a claim. Deals with practical experiences and problems associated with obtaining a judge of the claim described errors in the execution and filing of an administrative claim with the court, offered his own view on the sequencing of a judge when making a claim.

Key words: administrative process, administrative proceedings, an appeal to the court opening the proceedings, the statement of claim.

Постановка проблеми. Незважаючи на тривале функціонування адміністративної юстиції, до цього часу виникає безліч запитань, які потребують вирішення та обґрунтування. Одним із таких є запитання щодо послідовності дій судді на стадії відкриття провадження, що зумовило актуальність даної публікації. Висвітлення даного питання буде корисно як для практикуючих суддів, так і для осіб, які мають намір звернутися до суду за захистом порушених прав, свобод, законних інтересів.

Стан дослідження. У більшості існуючих наукових досліджень основна увага приділяється лише окремим напрямкам цієї проблеми. У цілому процедура звернення до адміністративного суду та прийняття позовної заяви висвітлена Е.Ф. Демським, С.В. Ківаловим, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбідою, Н.Є. Маринчаком, О.М. Пасенюком, А.О. Селівановим, В.С. Стефанюком та іншими науковцями та практиками. Ці дослідження мають важливе наукове та практичне значення, висновки та рекомендації сприяли та сприятимуть подальшому вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері. Однак лише в даній статті здійснено детальний аналіз процедури відкриття провадження у справі як стадії адміністративного процесу, висвітлено практичні особливості цієї стадії процесу, розроблено пропозиції автора щодо послідовності дій, пов'язаних із відкриттям провадження у справі.

Мета цієї роботи полягає у з'ясуванні послідовності дій судді на стадії прийняття позовної заяви та розробки обґрунтованих рекомендацій за черговістю здійснення даних дій.

Виклад основного матеріалу. Можна з впевненістю сказати, що відкриття провадження в адміністративній справі – це самостійна стадія адміністративного процесу, перший та дуже важливий етап у системі процесуальних дій, що забезпечує рух справи.

Вона пов'язана з безпосереднім прийняттям заяви до провадження конкретного судді та визначає початок вжиття суддею процесуальних заходів, передбачених законом для розгляду та вирішення справи по суті.

Відкриття провадження у справі складається з дій зацікавленої особи, яка подає заяву до суду, і дій судді з прийняття заяви. Ці дії спрямовані на визначення умов, підстав та порядку реалізації права особи на звернення до суду за судовим захистом (ст. 5 КАС України) [1, с. 6].

Характеризуючи першу стадію адміністративного судочинства, окремі науковці, такі як Т.О. Коломець, Г.Ю. Гулевська, іменують її порушенням адміністративної справи. У свою чергу, підготовчі процесуальні дії, які передують ухвалі суду про прийняття заяви до попереднього розгляду, класифікуються ними як початковий етап названої стадії [2, с. 180]. Вважаємо за доцільне конкретизувати дане твердження.

У науковій літературі до визначальних ознак процесуальної стадії як самостійної юридичної категорії прийнято відносити:

- 1) внутрішню структурованість;
- 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження;

3) їх логічну та часову послідовність;

4) офіційне закріплення підсумкового результату в процесуальному документі [3, с. 326].

Стадію відкриття провадження розуміють як порівняно самостійну частину провадження, яка, поряд із його загальними завданнями, має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості. Такі науковці, як Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., підтримують позицію, згідно з якою стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершуються шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [4, с. 155].

Очевидно, що порушення адміністративної справи в тому сенсі, в якому воно розглядається в ст. 171 КАС України, наведеного «набору» ознак не має. Ухвала про порушення справи є не чим іншим, як завершальним етапом цілої низки послідовних процесуальних дій, спрямованих на підготовку адміністративної справи до розгляду по суті.

Звернутися до адміністративного суду може особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин, або суб'єкт владних повноважень у випадках, встановлених законом. Аналіз положень КАС України дає підстави стверджувати, що адміністративний суд не має права ініціювати процес. Однак суд наділений повноваженнями відкривати провадження в адміністративній справі. Як правильно відмічає С.В. Ківалов, таке провадження може розпочинатися адміністративним судом не інакше, як за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [5, с. 256].

До прийняття рішення про відкриття провадження у справі подана заява та супровідні документи реєструються в канцелярії суду, після чого, за результатами автоматичного розподілу, передаються судді. Після отримання заяви суддя з'ясовує низку обставин: дієздатність заявника або його представника; належність даної позовної заяви до адміністративного судочинства; дотримання встановленого строку подання адміністративного позову (якщо подано заяву про поновлення цього строку, то наявність підстав для її задоволення); наявність (чи відсутність) інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі.

Згідно з Кодексом адміністративного судочинства України суддя на цій стадії діє одноособово.

Частиною 1 статті 171 КАС України встановлено, що після одержання позовної заяви суддя з'ясовує, чи:

1) подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність;

2) має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником);

3) відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 160, 161, 172 цього Кодексу;

4) належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства;

5) подано адміністративний позов у строк, встановлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропуском встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними);

6) немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом.

Процесуальне завдання, що вирішується суддею на цій стадії процесу, – це перевірка підстав для прийняття заяви. Суддя з'ясовує, чи додержано порядок подання заяви до суду: форму та зміст позову; підсудність справи адміністративному суду та цьому конкретному суду; подання заяви належною особою; наявність усіх документів, заявлених у переліку документів, що додаються до заяви; відповідність кількості наданих копій заяви та копій усіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб; відомості про забезпечення доказів або позову, сплату судового збору тощо.

Якщо звернутися до юридичної літератури, то послідовність дій судді висвітлювалась Шишкіним В.І., Куйбідою Р.О., які запропонували такий порядок дій судді:

1) чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства (якщо відповідно до статті 19 КАСУ заявлені позовні вимоги не належать до компетенції адміністративних судів, то суд на підставі пункту 1 частини першої статті 170 КАС України відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

2) чи немає у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав таких, що набрали законної сили: постанови суду чи ухвали суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, про закриття провадження в такій справі у зв'язку з відмовою позивача від адміністративного позову або примиренням сторін (якщо така постанова чи ухвала є, то суд на підставі пункту 2 частини першої статті 170 КАСУ відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва (якщо такі обставини з'ясовано, то суд на підставі пункту 3 частини першої статті 170 КАСУ відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі);

4) чи не подав позивач заяву про відкликання своєї позовної заяви (якщо позивач відкликав позовну заяву, то суд на підставі пункту 2 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

5) чи має особа, яка подала позовну заяву, адміністративну процесуальну дієздатність (якщо позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності відповідно до частин другої і третьої статті 43 КАСУ, то суд на підставі

пункту 3 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

6) чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має належних оформлених повноважень на ведення справи, то суд повертає позовну заяву особі, яка її подала);

7) чи немає у провадженні цього або іншого адміністративного суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (якщо така справа є, то суд на підставі пункту 5 частини четвертої статті 169 КАСУ повертає позовну заяву позивачеві);

8) чи підсудна позовна заява цьому адміністративному суду (якщо вимоги за позовною заявою відповідно до правил предметної, територіальної чи інстанційної підсудності не підсудні адміністративному суду, до якого її подано, то суд передає зазначені справи до іншого суду);

9) чи відповідає позовна заява вимогам, встановленим статтею 160, 161 цього Кодексу (якщо позовна заява не відповідає таким вимогам, то суд на підставі частини першої статті 169 КАСУ залишає позовну заяву без руху).

Цей алгоритм складено, виходячи з таких міркувань:

1) наявність хоча б однієї підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі виключає необхідність перевірки підстав щодо повернення позовної заяви;

2) наявність хоча б однієї підстави для повернення позовної заяви за відсутності підстав для відмови у відкритті провадження у справі виключає необхідність перевірки позовної заяви на відповідність вимогам статті 160, 161 КАСУ [6, с. 50].

Зазначене обґрунтування є досить переконливим і логічним. Однак, урахувавши зміни в законодавстві та врахувавши практичний досвід, пропонуємо визначити черговість дій судді під час прийняття позовної заяви.

Перше, на що звертає увагу суддя під час отримання позовної заяви, – це дотримання правил предметної, територіальної та інстанційної підсудності. Іншими словами, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суддя перевіряє:

1) чи є поданий позов адміністративним, тобто зверненням про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах;

2) чи підсудна справа цьому адміністративному суду.

Предметно адміністративні справи підсудні окружним адміністративним судам та місцевим загальним судам як адміністративним. Правила предметної підсудності визначає ст.ст. 19-21 КАС України;

3) чи правильно територіально визначено суд.

За загальним правилом адміністративні справи вирішуються за вибором позивача (ст. 25 КАС України);

4) чи буде адміністративний суд судом першої інстанції з даної категорії справ.

Судом першої інстанції є місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди, адміністративні та окружні адміністративні суди). У рідких випадках як суд першої інстанції виступає Верховний Суд (справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої кваліфікаційної комісії прокурорів) [1, с. 20]. Щоб правильно визначити інстанційну підсудність, слід звернутися до ст. 22 КАС України.

Наступним моментом, який, як правило, перевіряє суддя під час отримання позовної заяви, є дотримання строків звернення до адміністративного суду.

За змістом ст. 122 КАС України право на вчинення процесуальних дій втрачається із закінченням строку, встановленого законом. Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без руху. Якщо суд не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, позовна заява повертається, про що постановляється ухвала.

Наступною обставиною, яка перевіряється суддею, є дотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви.

Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником або надсилається поштою.

У письмовій позовній заяві повинні бути дотримані всі вимоги, визначені ст. 160, 161 КАС України: зазначено найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; ім'я (найменування) позивача та відповідача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, окрім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень під час подання адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Окремо слід відмітити, що зміст позовних вимог – це вимоги позивача (предмет позову). Вони визначаються відповідно до ст. 5 КАС України. Таким чином, під змістом позовних вимог розуміється визначення способу захисту свого права, свободи чи інтересу згідно зі ст. 5 КАС України, який має формулюватися максимально чітко і зрозуміло [8].

Від якості позовної заяви, вірного змісту позовних вимог, визначення способу судового захисту залежить швидкий і ефективний розгляд справи. Законодавство не вимагає матеріально-правового обґрунтування вимог, однак обґрунтування позову неправовими фактами може негативно вплинути на наслідки вирішення вимоги по суті.

Запропоновану послідовність дій судді можна обґрунтувати і самою структурою розміщення норм КАС України, відповідно до якої першою знаходиться стаття 122, яка визначає строки звернення до адміністративного суду, і лише після цього КАС України вказує на форму і зміст адміністративного позову (стаття 160) [1, с. 64].

Разом із тим норми КАС України повинні застосовуватись у системному та логічному зв'язках, дії суду повинні враховувати оперативність відправлення правосуддя та дотримання розумних строків розгляду справи.

На думку автора, абсолютно недоцільним є виділення окремими підпунктами в ч. 1 ст. 171 КАС України таких обставин, які з'ясовує суддя після одержання позовної заяви, як: чи подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, чи має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником).

Зазначені обставини є підставами для повернення позовної заяви. Враховуючи це, доцільно було б у законодавстві визначити не формулювання «Немає інших підстав для повернення позовної заяви», а зазначити, що суддя перевіряє, чи немає підстав для повернення позовної заяви.

Серед підстав для повернення позовної заяви також є неусунення недоліків позовної заяви, яку залишено без руху; подання до відкриття провадження заяви про її відкликання; наявність у провадженні цього або іншого адміністративного суду справи про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; подання суб'єктом владних повноважень позовної заяви із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, до закінчення строку, передбаченого частиною другою статті 122 КАС України.

Також на стадії прийняття позовної заяви суддя перевіряє, чи немає підстав для відмови у відкритті провадження.

Окрім вже описаної вище підстави, заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, законодавець визначає, що суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанова суду; ухвала про закриття провадження в адміністративній справі, а також настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Наслідком вчинення всіх послідовних дій є винесення суддею однієї з ухвал: про відкриття провадження у справі, про відмову у відкритті провадження у справі, про повернення позовної заяви, про залишення позовної заяви без руху.

Висновки. Таким чином, процесуальне завдання, що вирішується суддею після одержання позовної заяви, – це перевірка підстав для прийняття заяви. Правильна та логічна послідовність дій судді допомагає досягти загальної мети правосуддя: забезпечення повного доступу до правосуддя та своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 03 жовтня 2017 року: (офіційний текст). К.: Паливода А.В., 2017. 236 с.
2. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
3. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / За ред. О.В. Кузьменко. К.: Атака, 2007. 416 с.
4. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: навч. посіб. / За заг. ред. І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2003. 256 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Найково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. Х.: ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. Том 2 / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. К.: Книги для бізнесу, 2007. 728 с.
7. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / Т.О. Коломoeць, Г.Ю. Гулевська, Р.В. Сінельнік, І.О. Сквірський; за заг. ред. Т.О. Коломoeць, Г.Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 152 с.
8. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Авторський колектив: Кравчук В.М., Угріновська О.І. Всеукраїнська мережа ЛІГА: ЗАКОН. URL: www.ligazakon.ua.