

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4-2.11>

С. А. Гебеш

суддя

Закарпатського окружного адміністративного суду

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена окресленню проблемних аспектів подання позову в адміністративному судочинстві України, а також формулюванню пропозицій щодо їх усунення.

Оскільки позов є фундаментальною категорією будь-якого виду судочинства, а позовна заява є основоположним документом справи, який дозволяє вести процес цілеспрямовано, постійно зв'язати процесуальні дії із заявленою вимогою, то правове регулювання процедури подання адміністративного позову у науці потребує детальних досліджень. Це пояснюється насамперед, тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом.

Одне із завдань дослідження – визначити, які аспекти можуть бути предметом критики під час подання позову. У статті пропонується: 1) здійснити законодавче закріплення вимоги щодо способу викладення тексту позовної заяви, тобто уточнити, у якій формі може бути поданий позов до суду (друкований або рукописний, із паралельною подачею електронного варіанту; шляхом заповнення бланка позову, наданого судом; в усній формі, для забезпечення доступу до правосуддя більш ширшому колу осіб); 2) виправити неточність законодавства та навести більш детальне визначення порядку й умов реалізації права, а іноді обов'язку, звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси; 3) уточнення ст. 17 КАС України передбаченням категорій відповідних справ або відсильної норми до певних законодавчих актів щодо тих спорів, які повинні бути врегульовані в досудовому порядку перш ніж оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства.

Автором було використано досвід окремих держав-членів ЄС, таких як Чеська Республіка та Франція щодо вироблення пропозицій для удосконалення українського законодавства.

У підсумку зроблено висновок, що, незважаючи на те, що подання позову до адміністративного суду не є дискусійним питанням у науці, проведене дослідження свідчить про наявність певних аспектів, які могли би бути удосконалені з огляду на закордонний досвід і традиційні міжнародні вимоги, які висуваються до здійснення правосуддя.

Ключові слова: позов, адміністративна справа, адміністративне судочинство, предмет позову, форма позову, пропозиції, удосконалення, Чехія, Франція.

Постановка проблеми. Основною процесуальною формою адміністративного судового процесу є позовне провадження, тому право зацікавленої особи на відкриття провадження у справі адміністративного судочинства реалізується через позов, який є фундаментальною категорією будь-якого виду судочинства. «Юридична природа «адміністративного позову» як індивідуального правозахисного процесуального інструменту зумовлює нерозривний зв'язок адміністративного позову як правового інституту адміністративного судочинства з потребою здійснення в судовому порядку захисту прав, свобод і законних інтересів конкретної особи у сфері публічно-правових відносин, що безпосередньо порушені протиправним рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень» [1, с. 7].

У науковій літературі поняттю позову, його частин, умов реалізації присвячено численні дослідження таких вчених, як О.А. Беляневич, С.С. Бичкова, Л.Р. Біла-Тіунова, О.Г. Братель, В.Д. Бринцев, Д.Д. Гнап, Ю.В. Дем'янчук, А.А. Добровольський, С.А. Іванова, І.О. Картузова, А.Ф. Клейнман, О.В. Константи́й, Н.М. Костров, В.М. Котенко, Н.В. Мосцова, Ю.М. Мирошніченко, Р.К. Мухамедшин, А.Ю. Осадчий, Ю.С. Педько, М.І. Поворознюк, Ю.А. Попова, В.В. Серета, О.О. Штефан, С.Я. Фурса, Г.В. Чуприна, Н.В. Янчук та ін. Водночас правове регулювання процедури подання адміністративного позову у науці потребує подальших досліджень. Це пояснюється насамперед тим, що адміністративне процесуальне право є порівняно новим інститутом,

а також тим, що «поняття адміністративного позову майже всюди виросло із відомчої скарги та в окремих державах досі зберігає деякі характерні риси цієї останньої, але по суті він представляє позов про захист суб'єктивних публічних прав громадян (а не правопорядку як такого). Завдання законодавця – звільнити адміністративний позов від зайвих домішок, де вони ще збереглися» [2, с. 26]. Все це зумовлює актуальність нашого дослідження.

Мета наукової розвідки – окреслити проблемні аспекти правового регулювання процедури подання позову в адміністративному судочинстві та запропонувати шляхи їх вирішення. Завдання: 1) встановити національні законодавчі вимоги щодо подання позову; 2) визначити, які аспекти можуть бути предметом критики; 3) навести приклади вирішення цих аспектів окремими державами-членами ЄС (Чехією, Францією); 4) сформулювати власні пропозиції щодо виявлених проблемних моментів.

Виклад основного матеріалу. Чинний КАС України у визначенні сутності обмежився лише нормативним закріпленням вимог, що висуваються до позовної заяви. Таке визначення ставить в обов'язок суду приймати тільки ті позовні заяви, які відповідають закону, а також зобов'язує осіб, котрі пред'являють позов, не зловживати судовим захистом, подаючи безпідставні та неналежно оформлені заяви.

Так, позовна заява відповідно до ст. 160 КАС України подається в письмовій формі. Як слушно зазначали В.М. Щеглов і Г.Л. Осокіна, письмова форма позову надає йому чіткості та визначеності, дозволяє індивідуалізувати його шляхом вказівки на предмет, підстави та суб'єктів правового спору. Позовна заява є основоположним документом справи, який дозволяє вести процес цілеспрямовано, постійно звіряти процесуальні дії із заявленою вимогою [3, с. 98], однак законодавцем не вказується спосіб викладання письмової форми – друкований або рукописний. На перший погляд, як пише О. Братель, питання стосовно письмової форми позовної заяви не викликає особливого інтересу у процесуальному розумінні, адже більшість осіб, котрі звертаються до суду, під письмовою формою розуміють викладення тексту позовної заяви на звичайному паперовому носії. Науковець звертає увагу на те, що є сенс законодавчого закріплення вимоги щодо друкованого способу викладення тексту позовної заяви. Це викликано потребою часу та зумовлено такими факторами. По-перше, українці мають достатню

кількість персональних комп'ютерів, використовуючи які, вони матимуть можливість не лише підготувати позовну заяву. По-друге, тексти позовних заяв часто викладаються на двох, трьох або більше сторінках. Описова частина позовної заяви майже завжди лягає в основу описової частини рішення суду, а тому судді або помічники суддів, виготовляючи текст рішення, змушені витратити зайвий час для перенесення інформації (використовуючи сканер і програми для розпізнавання тексту) з позовної заяви до тексту рішення, а це не сприяє економії процесуального часу. Також науковець вважає, що необхідно також передбачити обов'язок особи паралельно з подачею позовної заяви направляти електронний варіант процесуального документа на електронну адресу суду [4, с. 7–8].

Вважаємо, що така пропозиція має сенс, однак законодавець повинен надати громадянам альтернативу – друкований варіант позову та рукописний. Натомість «суддя може залишити без руху позовну заяву, написану від руки, з підстав неможливості її читання й однозначного розуміння її змісту. Більш того, такий спосіб деякою мірою може обмежити відповідача у праві надати заперечення на позов, надати необхідні докази тощо» [5, с. 20]. Водночас слід брати до уваги й те, що серед громадян України все ще є високий відсоток населення, рівень достатку якого нижчий за встановлений прожитковий мінімум, тож не кожна особа, котра бажає звернутися по допомогу в суд, має можливість викласти свої вимоги друкованим способом, а тому для гарантування кожному права на звернення до суду по захист у КАСУ зазначено, що «позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позову, наданого судом» [6].

Щодо викладеного, то, наприклад, у Законі Чеської Республіки «Адміністративне судочинство» (Кодексі адміністративного правосуддя) в ч. 2 § 37 вказано, що заява позивача може бути подана письмово, усно у протоколі або в електронній формі. Якщо ж відповідна заява була подана в іншій формі, то протягом трьох днів із моменту її подання вона повинна бути підтверджена письмово з ідентичним змістом, інакше не буде прийнята до уваги. Якщо заява подається колективним органом або особою, то вона має бути підкріплена поданням копії рішення колективного органу або особи про подання заяви до суду. Ч. 3 цієї статті вказується, що особа, яка подає позов (заяву), надає особисті дані тільки в необхідному обсязі щодо конкретної адміністративної справи, зокрема

ім'я, прізвище й адресу, за якою надалі мають бути доручені документи. До позову повинні бути долучені документи, на які посилається заявник. Всі документи, вручені іншим сторонам та особам, котрі беруть участь у справі, мають бути надані в достатній необхідній кількості [7]. Означене дозволяє зробити висновок про те, що в деяких інших країнах-членах ЄС після проведення реформи щодо приведення їхнього судочинства до стандартів ЄС можливості осіб щодо звернення до адміністративного суду по захист своїх прав, свобод та інтересів є ширшими, що проявляється у: 1) більшій доступності до суду через можливість подати заяву не тільки письмово, але й усно чи в електронній формі; 2) меншій кількості вимог щодо ідентифікаційних даних як до позивача, так і до інших учасників справи.

Відзначимо, що ст. 44 КАС України серед прав та обов'язків учасників справи також передбачає можливість подавати всі документи в електронній формі з використанням Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, за винятком випадків, визначених Кодексом, однак ст. 160 КАС України не згадує про цю можливість, визначаючи тільки письмову форму позову. Вважаємо, що цю правову неточність слід виправити шляхом внесення змін до ст. 160 КАС України. Потребується доповнення ст. 160 КАС України зазначенням, що позов може бути подано і в електронній формі на умовах, визначених у Кодексі.

Також слід звернути увагу і на вимогу ч. 11 ст. 45 КАС України, відповідно до якої, якщо позивач звернувся до суду в електронній формі, всі заяви по суті справи, клопотання та письмові докази повинні подаватися виключно в електронній формі, крім випадків, коли суд надасть дозвіл на їх подання в паперовій формі. Видається, що така вимога, з одного боку, спрощує суду ведення діловодства та підтримує його у певному порядку, проте з іншого – ускладнює для позивачів взаємодію із судом необхідністю отримувати вказаний дозвіл. Натомість у Франції, якщо позивач подав позов до суду із використанням електронного сервісу (а для низки категорій позивачів передбачено тільки такий вид подання позову), то всі інші документи, клопотання, докази він також повинен подавати через цей сервіс, однак прямо Кодексом передбачено положення такого змісту: «Якщо характеристики окремих доказів або документів перешкоджають їхньому поданню в електронному вигляді, то вони передаються до суду

на фізичному носії у супроводженні відповідної кількості копій, але позивач обов'язково повинен заявити про вказану дію у відповідному розділі додатку або телесервісу. Всі формальні дії виконуються в електронному вигляді, отримання всіх процесуальних документів від суду позивач повинен підтверджувати електронним підписом (R 414-2, R 414-5)» [8]. Також Кодексом передбачено випадки, коли позивач може пред'явити документи конфіденційно особисто в подвійному конверті, зокрема у справах, коли певна інформація або документ є предметом спору, із відповідною відміткою (R 412-2-1).

Із викладеного можемо зробити висновок про те, що французьке процесуальне адміністративне законодавство передбачає більш детальне визначення порядку й умов реалізації права, а іноді й обов'язку звернення до суду із позовною заявою через електронні сервіси, але водночас не вимагає отримання жодного дозволу на вчинення певних процесуальних дій, чітко прописавши всі можливі випадки та передбачивши в самому додатку, через який здійснюється електронна взаємодія позивача та суду, функцію офіційного попередження суду про подання документів на законних підставах не в електронному вигляді.

Предметом позову в адміністративному судочинстві можуть бути спори, які виникли з питань, врегульованих ст. 19 КАС України. Зокрема, цією статтею визначається предметна юрисдикція адміністративних судів, а отже, питання (спори), що виходять за межі, окреслені цією статтею, не можуть бути предметом адміністративної справи та предметом позову в адміністративному судочинстві.

Розглядаючи питання про предмет позову в адміністративному судочинстві, слід також звернути увагу на те, що в зарубіжних країнах зазвичай зверненню до суду обов'язково повинна передувати процедура адміністративного оскарження рішення, дій чи бездіяльності. Наприклад, Закон Чеської Республіки в ч. 1 § 68 вказує, що позов не може бути прийнято до розгляду, якщо позивач не використав всі правові можливості щодо захисту своїх прав під час розгляду в адміністративному органі.

Українська система адміністративного судочинства має відмінності від чеської за типом, тому національний КАС не містить такого положення, яке б вимагало попереднього звернення до адміністративних органів у порядку підлеглості чи в порядку адміністративної юстиції до моменту подання позову до

суду. Водночас із 2017 р. було запроваджене обов'язкове адміністративне оскарження, зокрема п. 4 ч. 4 ст. 169 КАС України встановлено: «Позивна заява повертається позивачеві, якщо <...> позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не спливав визначений законом строк для досудового врегулювання спору». Зауважимо, що йдеться про різні підходи. Якщо чеський законодавець вимагає від позивача спочатку вирішити спір в адміністративному порядку, то український таку вимогу встановлює не для всіх публічно-правових спорів і позовів, а тільки для окремих. Водночас український законодавець достатньо розмито вказує на те, що це правило стосується тільки певних визначених законодавством випадків. Прямого відсилання до переліку цих випадків КАС України не містить. Це порушує основну засаду забезпечення права доступу до суду та судового захисту. Як зазначено на сайті Міністерства юстиції України, «вимога ефективності передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як обрахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 р. у справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, *Publ. Court*, Series A, vol. 253-B)» [9]. Відсутність чітко визначених випадків обов'язкового досудового врегулювання спору нарівні з передбаченням ненадання доказів як підстави повернення позовної заяви порушує основні засади забезпечення доступу до суду та прозорості. Якщо законодавець вирішив зробити відсутність означених доказів підставою повернення заяви, то він повинен передбачити прозорі положення щодо визначення конкретного переліку тих категорій справ, вирішенню яких у судовому порядку обов'язково повинно передувати досудове врегулювання спору. Тому видається, що, хоча адміністративна юстиція та порядок адміністративного судочинства в Чехії та Україні відрізняються, все ж: 1) або потребується уточнення ст. 17 КАС України передбаченням категорій відповідних

справ або відсильної норми до певних законодавчих актів щодо тих спорів, які повинні бути врегульовані в досудовому порядку перш ніж оскаржуватися в порядку адміністративного судочинства; 2) або ж чеське правило, виписане більш логічно, можна взяти до уваги як позитивний досвід, оскільки не тільки частина публічно-правових спорів могла би бути ефективно вирішена в рамках публічного органу до вищестоячого органу, але й вирішенню всіх публічно-правових спорів могла би передувати процедура адміністративного оскарження, тим самим зменшивши завантаженість судів.

Загалом слід констатувати, що досудове врегулювання спору за своїм прямим змістом як процедура адміністративного оскарження є малодослідженим явищем в українській науці. Із цього приводу Р.М. Кихтюк у своєму дисертаційному дослідженні, розглядаючи суміжне із піднятим нами питання про подання особою позову до суду до спливу строку досудового оскарження як підставу для повернення позову, відзначає, що «прийняття законодавцем цієї норми мало на меті стимулювання осіб до використання досудового способу врегулювання спору» [10, с. 111], проте «таке стимулювання має відбуватися у повній відповідності з європейськими стандартами дотримання прав людини», тому він наполягає на «виключенні зі ст. 169 КАСУ п. 4 ст. 4» [10, с. 111].

Вважаємо, що обраний законодавцем напрям на розвантаження адміністративних судів і розгляд ними тільки найбільш складних справ шляхом запровадження інституту адміністративного оскарження як обов'язкової умови попереднього звернення до адміністративного суду є важливим кроком до позитивного вдосконалення порядку вирішення публічно-правових спорів. Тому не можемо погодитися із пропозицією Р.М. Кихтюка щодо виключення вказаного положення. Натомість доцільним є його уточнення додатковими законодавчими положеннями щодо конкретного переліку тих справ, яким повинні передувати адміністративне оскарження, та роз'яснення юристам-практикам, посадовим особам державних органів і суддям змісту цього нового інституту.

Щодо останнього маємо також зауважити, що сьогодні оскарження дій окремих посадових осіб до вищестоячого органу тільки поступово входить в українську практику (як, наприклад, право адміністративного (відомчого оскарження) оскарження рішень, дій і бездіяльності державного реєстратора до суду до Мін'юсту

та його територіальних органів), але і тут оскаржити рішення, дії чи бездіяльність посадової особи чи державного органу подеколи може тільки звернення до вищестоячого органу без можливості звернення до суду. Зокрема, у 2017 р. ВАСУ [11] підкреслив, що, оскільки висновок Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації має рекомендаційний характер, то не створює для особи юридичних обов'язків і наслідків, які би могли порушити її права й інтереси. Зобов'язуючим актом для особи є наказ Мін'юсту, котрий може і не погодитися з висновком Комісії. Отже, спір щодо оскарження висновку в суді не є публічно-правовим, тому не підлягає розгляду в адміністративних судах. До адмінсуду не слід оскаржувати висновки Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, треба оскаржувати лише накази Мін'юсту та його територіальних органів, у яких про такі висновки зазначається [12]. Не всі рішення можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства, а тільки ті, що породжують юридичні наслідки для особи.

Слід відзначити ще один момент у чеському законодавстві, який привертає увагу своєю лаконічністю. Згідно із § 68 вказаного чеського закону позов не може як предмет мати оспорування тільки мотивів прийнятого публічним органом рішення. Вказане також вважаємо прийнятним для законодавчого закріплення в національному КАС, оскільки це сприяло би більш чіткому розумінню потенційними позивачами меж своїх дій.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи все вищевикладене, можна стверджувати, що, незважаючи на те, що подання позову до адміністративного суду не є дискусійним питанням у науці, проведене дослідження свідчить про наявність певних аспектів, які могли би бути удосконалені з огляду на закордонний досвід і традиційні міжнародні вимоги, що висувуються до здійснення правосуддя.

Список використаної літератури:

1. Поворознюк М.І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00. Київ, 2019. 22 с.
2. Рязановский В.А. Единство процесса : учебное пособие. Москва : Городец, 1996. 80 с.
3. Щеглов В.Н. Иско судебной защите гражданского права: лекции для студентов / под ред. Г.Л. Осокиной. Томск : Изд-во Том. ун-та, 1987. 166 с.
4. Братель О.Г. Категорії «позов» і «позовна заява» як складові цивільних процесуальних юридичних фактів. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 2. С. 4–12.
5. Гордєєв В.В. Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі : методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
7. Soudní řád správní: Zákon č. 150/2002 Sb. 21. března 2002. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-150>.
8. Code de justice administrative. URL: <http://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20justice%20administrative.pdf>.
9. Хворостянкін А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6738.
10. Кихтюк Р.М. Правові засади процесуального статусу сторін в адміністративному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 251 с.
11. Ухвала ВАСУ від 25 липня 2017 р. № 826/7442/16 URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/68142017>.
12. Стаття 17. Основні положення досудового врегулювання спорів. Кодекс адміністративного судочинства України. Коментар від інтернет-ресурсу Юридичний портал «Протокол». URL: https://protocol.ua/ua/kodeks_administrativnogo_sudochinstva_ukraini_stattya_17.

Hebesh S. A. Problematic aspects of filing a lawsuit in the administrative proceedings of Ukraine

The article is devoted to outlining the problematic aspects of filing a lawsuit in the administrative proceedings of Ukraine, as well as formulating proposals for their elimination.

Since the claim is a fundamental category of any type of litigation, and the statement of claim is a fundamental document of the case, which allows to conduct the process purposefully, constantly compare procedural actions with the stated requirement, the legal regulation of administrative proceedings in science requires detailed research. This is explained, first of all, by the fact that administrative procedural law is a relatively new institution.

One of the tasks of the study was to determine which aspects could be criticized when filing a lawsuit. The article proposes: 1) to legislate the requirement on the method of presenting the text

of the statement of claim, ie to specify in what form a lawsuit can be filed in court (printed or handwritten, with parallel filing of an electronic version; by filling out a claim form provided by the court; orally, to ensure access to justice for a wider range of people); 2) correct the inaccuracy of the legislation and provide a more detailed definition of the procedure and conditions for exercising the right, and sometimes the obligation, to apply to the court with a statement of claim through electronic services; 3) clarification of Art. 17 CAS of Ukraine by providing for the categories of relevant cases or reference to certain legislative acts on those disputes that must be settled in a pre-trial procedure before being appealed in administrative proceedings.

The author used the experience of some EU member states, such as the Czech Republic and France, to develop proposals to improve Ukrainian legislation.

As a result, it was concluded that despite the fact that filing a lawsuit in an administrative court is not a debatable issue in science, the study indicates that there are certain aspects that could be improved, given the foreign experience and traditional international requirements for administration of justice.

Key words: *claim, administrative case, administrative proceedings, subject of claim, form of claim, proposals, improvement, Czech Republic, France.*