

УДК 342.9(477)

В. І. Келеберда

суддя

Окружного адміністративного суду міста Києва

**ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ ЯК ПЕРВИННІ СТАДІЇ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ**

Актуальність теми. Забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина належить до найважливіших функцій держави. З огляду на це особливого значення набуває право на судовий захист, оскільки це право не тільки відноситься до основних конституційних прав, але й виступає основним засобом захисту інших конституційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Визнання Україною найважливіших міжнародних стандартів у галузі захисту прав людини потребує відповідного юридичного механізму забезпечення захисту прав і свобод громадян, юридичних осіб, що обумовлює актуальність проблеми утворення в Україні адміністративної юстиції. У контексті зазначеного концептуального характеру набувають питання щодо права фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді, оскільки ці суди є новітнім організаційним утворенням у судовій системі України і потребують як належного законодавчого урегулювання з урахуванням судової практики, так і науково-теоретичного забезпечення [1, с. 7].

Аналіз судової практики свідчить про існування проблем процесуального порядку реалізації права фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: нечіткість і неконкретність визначення передумов та умов права на судовий захист, спірність норм, що визначають окремі процесуальні строки, необґрунтоване повернення позовної заяви, залишення її без руху чи без розгляду та відмова у відкритті провадження у справі тощо [1, с. 7].

Ці вищевказані проблеми пов'язані також із теоретичною несформованістю наукового інституту стадій адміністративного судочинства, зокрема і звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, як первинних стадій адміністративного судочинства України.

Зв'язок теми із сучасними дослідженнями. Стадії в адміністративному судочинстві України були предметом досліджень багатьох вчених, до числа яких належать: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Бортник, М. Бояринцева, В. Галунько, Н. Ільчишин, І. Качур, Т. Коломощ, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Корчинський, Д. Кузнецов, О. Кузьменко, В. Курило, К. Кур-

кова, А. Манжула, Н. Писаренко, Л. Савченко, І. В. Шруб та інші. Проте, комплексних досліджень у цій темі, на жаль, досі немає, що обумовлює актуальність тематики.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретико-правових засад адміністративного судочинства, норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також сучасних поглядів вчених-правників, описати та узагальнити звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі як первинні стадії адміністративного судочинства України.

Викладення основних положень. Відповідно до ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом. Кожен має право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [5].

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 [1, с. 9].

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 законні інтере-

си, і просити про їх захист шляхом: 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 6) стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю. Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. До суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією та законами України. Ніхто не може бути позбавлений права на участь у розгляді своєї справи у визначеному КАС України порядку. Відмова від права на звернення до суду є недійсною. Іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що й громадяни та юридичні особи України [2].

Згідно з принципом диспозитивності адміністративний суд позбавлений права ініціювати процес, і судовий адміністративний процес розпочинається зі звернення до адміністративного суду особи, яка вважає, що її права, свободи та інтереси порушено. Судове провадження в адміністративній справі ініціюється шляхом подання такою особою адміністративного позову. Отже, адміністративний позов - це звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [3, с. 450-455].

Для позовної форми характерні наступні риси: 1) порядок розгляду і вирішення адміністративних справ точно встановлено законом; 2) у справі беруть участь особи, які мають право особисто або через своїх представників брати участь у судовому засіданні; 3) особам, які беруть участь у справі, надаються певні права, певні гарантії, які називаються процесуальними правами (право брати участь у розгляді справи, давати пояснення у справі, подавати докази, заявляти різного роду клопотання і т. п.); 4) рішення у справі має бути засноване на законі й фактах, встановлених судом

у судовому засіданні визначеним у законі способом; 5) відповідачеві надаються для захисту проти пред'явленого позову такі ж процесуальні гарантії, якими користується позивач для обґрунтування своїх вимог до відповідача; 6) адміністративний позов – це звернення фізичної або юридичної особи, втілене у документальній формі й подане в установленому процесуальним законом порядку до адміністративного суду; 7) подання адміністративного позову зацікавленою особою та прийняття її адміністративним судом до свого провадження викликає певні процесуальні наслідки: а) відкриття провадження в адміністративній справі; б) проведення підготовки справи до судового розгляду; в) судовий розгляд фактичних обставин, викладених у адміністративному позові; 8) адміністративний позов допускає не лише оскарження рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду як фізичних чи юридичних осіб, так і суб'єктів владних повноважень [4, с. 288].

Позов пред'являється шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді. Позивач має право в позовній заяві заявити клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження, якщо такий розгляд допускається КАС України [2].

Суддя після одержання позовної заяви з'ясує, 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 статтями 160, 161, 172 КАС України; 4) належить позовну заяву розглядати за правилами адміністративного судочинства і чи подано позовну заяву з дотриманням правил підсудності; 5) позов подано у строк, установлений законом (якщо позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); 6) немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених КАС України. Суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без руху, її повернення чи відмови у відкритті провадження у справі. Якщо відповідачем у позовній заяві, щодо якої відсутні підстави для залишення її без руху, повернення чи відмови у відкритті прова-

дження у справі, вказана фізична особа, яка не є підприємцем, суддя не пізніше двох днів з дня надходження позовної заяви до суду звертається до відповідного органу реєстрації місця перебування та місця проживання особи щодо надання інформації про зареєстроване місце проживання (перебування) такої фізичної особи. Інформація про місце проживання (перебування) фізичної особи має бути надана протягом трьох днів з дня отримання відповідним органом реєстрації місця проживання та перебування особи відповідного звернення суду [2].

Питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом п'яти днів з дня надходження до адміністративного суду позовної заяви, заяви про усунення недоліків позовної заяви у разі залишення позовної заяви без руху, або отримання судом у порядку, встановленому законом, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи. Про прийняття позовної заяви до розгляду та відкриття провадження у справі суд постановляє ухвалу, в якій зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження в адміністративній справі, номер справи; 2) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) сторін, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб); 3) предмет та підстави позову; 4) за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа; 5) дата, час і місце підготовчого засідання, якщо справа буде розглядатися за правилами загального позовного провадження; 6) дата, час і місце проведення судового засідання для розгляду справи по суті, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження з повідомленням (викликом) сторін; 7) результат вирішення заяв і клопотань позивача, що надійшли разом із позовною заявою, якщо їх вирішення не потребує виклику (повідомлення) сторін; 8) строк для подання відповідачем відзиву на позов; 9) строки для подання відповіді на відзив та заперечення, якщо справа буде розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження; 10) строк подання пояснень третіми особами, яких було залучено при відкритті провадження у справі; 11) веб-адреса сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію по справі, що розглядається; 12) у разі розгляду справи за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень - повідомлення про наявні в суді матеріали, які підлягають врученню суб'єкту владних повноважень як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді [2].

Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо: 1) позов не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства; 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили, рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі; 3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися із позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; 4) у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Про відмову у відкритті провадження у справі суддя постановляє ухвалу не пізніше п'яти днів з дня надходження позовної заяви. Копія ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі надсилається особі, яка подала позовну заяву, разом із позовною заявою та усіма доданими до неї матеріалами не пізніше наступного дня після її постановлення. Копія позовної заяви залишається в суді. Ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі може бути оскаржено. У разі скасування ухвали про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі позовна заява вважається поданою в день первісного звернення до суду. Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з адміністративним позовом з тих самих предмета і підстав та до того самого відповідача, як той, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається [2].

Проаналізувавши особливості процесів звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, можна узагальнити, що звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі є взаємозалежними етапами, які разом складають первинну стадію адміністративного судочинства. Звернення до адміністративного суду є правовою можливістю правоздатної особи звернутися у встановленій законом формі (позов) та порядку до адміністративного суду за захистом та подальшим відновленням своїх прав, свобод та законних інтересів.

Відкриття провадження в адміністративній справі як первинна стадія адміністративного судочинства України залежить від дотримання формальних вимог та процесуального рішення суду, внаслідок якої первинна стадія адміністративного судочинства послідовно переходить в наступну.

Відкриття провадження в адміністративній справі чітко та прозоро прописано адміністративно-процесуальним законодавством (КАС України), що дозволяє унеможливити випадки неправо-

мірної, необґрунтованої відмови адміністративного суду у відкритті провадження в адміністративній справі (випадки відмови чітко закріплені у законодавстві).

Література

1. Ківалов С.В. Право на звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. *Актуальні проблеми держави і права*. № 59. 2011. С. 7–21.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
3. Коломоець Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ: Істина, 2012. 528 с.
4. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. Київ: Прецедент, 2007. 599 с.
5. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.3.

Анотація

Келеберда В. І. Звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі як первинні стадії адміністративного судочинства України. – Стаття.

У статті описано та узагальнено звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі як первинні стадії адміністративного судочинства України. Вказано, що звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі є взаємозалежними етапами, які разом складають первинну стадію адміністративного судочинства. Доведено, що звернення до адміністративного суду є правовою можливістю правоздатної особи звернутися у встановленій законом формі (позов) та порядку до адміністративного суду за захистом та подальшим відновленням своїх прав, свобод та законних інтересів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляція, звернення, касаційне провадження, принципи, стадія, судові рішення, судовий розгляд.

Аннотация

Келеберда В. И. Обращение в административный суд и открытие производства по административному делу как первичные стадии административного судопроизводства Украины. – Статья.

В статье описано обращения в административный суд и открытие производства по административному делу как первичные стадии административного судопроизводства Украины. Указано, что обращение в административный суд и открытие производства по административному делу взаимосвязаны этапами, которые вместе составляют первичную стадию административного судопроизводства. Доказано, что обращение в административный суд является правовой возможностью правоспособного лица обратиться в установленной законом форме (иск) и порядка в административный суд за защитой и дальнейшим восстановлением своих прав, свобод и законных интересов.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, административный суд, апелляция, обращение, кассационное производство, принципы, стадия, судебное решение, судебное разбирательство.

Summary

Keleberda V. I. Appeal to the administrative court and the opening of proceedings in an administrative case as the initial stages of administrative proceedings in Ukraine. – Article.

The article describes the appeal to the administrative court and the opening of proceedings in an administrative case as the initial stages of administrative proceedings in Ukraine. It is stated that the appeal to the administrative court and the opening of proceedings in an administrative case are interdependent stages, which together constitute the primary stage of administrative proceedings. It is proved that an appeal to an administrative court is a legal opportunity for a capable person to apply in the form (claim) and procedure established by law to the administrative court for protection and further restoration of their rights, freedoms and legitimate interests.

Key words: administrative proceedings, administrative process, administrative court, appeal, cassation proceedings, principles, stage, court decision, trial.