

УДК 342.9

С. А. Гебеш  
orcid.org/0000-0002-2380-1236  
суддя

Закарпатського окружного адміністративного суду

## ЕТАПИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ

**Актуальність дослідження.** В умовах активного реформування адміністративного судочинства та у зв'язку з тим, що воно є порівняно новим правовим інститутом в Україні, зростає роль якості здійснення правосуддя, адже головним завданням судової влади є гарантування громадянам права на захист своїх порушених прав у судовому порядку. Саме тому першочергового значення на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуального права набуває дослідження сутності і значення стадій адміністративного судочинства, визначення структури, аналіз змісту й особливостей їх окремих елементів, зокрема й етапів.

**Постановка проблеми.** Поняття відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства, незважаючи на його законодавче закріплення, залишається ще не достатньо дослідженим у теорії адміністративного судочинства. Так, поза увагою залишається питання його етапів. Однак дотримання послідовності здійснення процесуальних дій у процесі розгляду публічно-правового спору в суді є втіленням основного принципу судочинства – справедливого і неупередженого розгляду справи.

Стадія відкриття провадження в адміністративній справі фрагментарно досліджена у роботах таких науковців, як П.В. Вовк, Д.Д. Гнап, В.В. Гордєєв, І.Л. Желтобрюх, І.А. Качур, Т.О. Коломоєць та ін. Не применшуючи значення здійснених наукових розвідок, варто зазначити, що окремого комплексного дослідження такої стадії, як відкриття провадження в адміністративній справі, ще не проводилось. Окремі ж питання, що вже були розглянуті вченими, продовжують бути актуальними та потребують додаткових досліджень.

**Мета статті** – на основі аналізу теоретичних і правових засад адміністративного судочинства, норм чинного адміністративного процесуального законодавства, а також наукових розробок визначити та розкрити етапи відкриття провадження в адміністративній справі. Задля досягнення поставленої мети передбачається виконання таких завдань: 1) розкрити сутність стадії відкриття провадження у справі в адміністративному судочинстві; 2) виокремити етапи цієї стадії; 3) встановити послідовність їх здійснення та розкрити сутність; 4) довести їх важливість для подальшого розгляду справи по суті; 5) у висновках викласти узагальнені результати проведеного дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Адміністративне судочинство, як і будь-яке інше, здійснюється послідовно (в межах окремих процесуальних стадій). Стадійність є загальною ознакою юридичного процесу. Аналіз наукової літератури дозволяє узагальнити поняття стадії адміністративного судочинства й виділити її загальні ознаки. Так, стадія – це елемент, що відображає характеристику юридичного процесу або сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, здійснюваних у визначений період для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Кожна стадія адміністративного судочинства має свою внутрішню структуру, яка побудована таким чином, щоб забезпечити досягнення кінцевого результату, тому може поділятися на етапи. Вважається, що етапи поєднуються загальними завданнями та єдиною процесуальною формою і послідовно змінюють один одного залежно від виконання більш конкретних завдань. Етапи – це порівняно самостійні внутрішні частини розгляду конкретної адміністративної справи на відповідній стадії судового процесу, спрямовані на вирішення окремих її завдань. Їх необхідно розглядати не як прості часові відрізки, що поступово змінюють одне одного (хоча ця формально-логічна ознака також має місце), а як підсистему процесуальних дій і процесуальних рішень, об'єднаних на підставі єдності завдань, які вирішуються за їх допомогою, зумовлених стійкою повторюваністю типових ситуацій [1, с. 138].

На підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України вбачається можливим виділити такі етапи стадії відкриття провадження в адміністративній справі: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірки позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам; 3) прийняття рішення щодо подальшого руху позовної заяви.

Пред'явлення позовної заяви є реалізацією права особи на звернення до суду за захистом порушених прав у сфері публічно-правових відносин та невід'ємним складником права на справедливий суд. Захист прав і свобод людини й громадянина є однією з найбільш важливих функцій судової влади України, закріплених на конституційному рівні. У ній виявляється системність, яка полягає в єдності державної судової політики (державної влади в цілому і судової влади як складника), а також у єдиному об'єкті захисту, який проголо-

шений у Конституції України як «вища соціальна цінність» [2, с. 23], як-от у ст. 55 Конституції України, яка чітко проголошує, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [3]. Ця норма знайшла відображення в ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України: кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом [4], визначеним Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Із цього вбачається, що відкриття провадження може розцінюватися як головний та вирішальний елемент реалізації такого права. Зазначене пояснюється тим, що саме по собі пред'явлення позову в установленому законом порядку не гарантує настання факту відкриття провадження у справі, хоч і є необхідним для судового процесу й має відповідне юридичне значення.

Пред'явлення позову є беззаперечним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин між заявником і судом, але не є фактом початку судового процесу. Позов може як стати предметом спору, так і не стати. Фактична реалізація права на звернення до суду починається з офіційної реєстрації позову в суді. В іншому разі пред'явлення позову слід уважати лише наміром звернутися до суду, а не реалізацією права на судовий захист. Саме тому ми вважаємо твердження Д.Д. Гнап [5, с. 13] щодо того, що звернення до суду включає й підготовку позовної заяви, хибним. З одного боку, сама підготовка має значення для правильного складання позовних вимог. До того ж позивач може отримати допомогу службовця апарату суду в оформленні позовної заяви. Проте підготовка ще не є пред'явленням, а лише є передумовою реалізації права на судовий захист особою та наміром особи звернутися до суду з позовом. Також важливо брати до уваги те, що публічно-правовий спір може бути врегульовано до пред'явлення позову до суду. Так, потенційний відповідач, дізнавшись про намір учинення всіх необхідних підготовчих дій іншої особи для звернення до суду за захистом прав, які він порушив, приймає рішення досудового урегулювання конфлікту. У такому разі підготовка позову втрачає своє значення, а звернення до суду залишається нереалізованим.

Однак пред'явлення позову не можна вважати повною реалізацією права особи на звернення до суду, оскільки таке право буде повною мірою здійсненим тільки після завершення судового розгляду й винесення рішення по суті справи, а момент відкриття провадження у справі є початком реалізації особою такого права.

По-друге, законодавцем чітко встановлено, що відкриття провадження у справі починається саме з пред'явлення позову до суду (ст. 168 КАСУ «Пред'явлення позову», де визначено порядок подання позову до суду). Положення щодо передумов такого пред'явлення закріплено у ст. 160 КАСУ «Позовна заява», у якій розкрито сутність позову та вимоги, яких слід дотримуватися під час її підготовки. Вважаємо позицію законодавця логічною та виправданою. Так, відкриваючи провадження у справі, суд забезпечує реалізацію конституційного права особи на судовий захист, чим офіційно визнає той факт, що її права, свободи чи законні інтереси порушені. Лише в такий спосіб орган правосуддя може поставити під сумнів законність рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [6, с. 87].

Важливо також розуміти, що провадження може розпочинатися адміністративним судом за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [7, с. 256]. Це означає, що пред'явлення позову може бути початковим етапом відкриття провадження у справі лише за наявності таких умов, як адміністративна дієздатність особи та належні повноваження її представника.

Звернутися до адміністративного суду може особа, яка вважає, що її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносинах були порушені, або суб'єкт владних повноважень у випадках, установлених законом. Водночас це право може бути реалізовано, якщо зазначені суб'єкти права мають адміністративну процесуальну дієздатність. Так, у КАСУ зазначено, що здатність особи мати права і обов'язки – це адміністративна процесуальна правосуб'єктність, а здатність особи особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема й доручати ведення справи представникові, у публічно-правових правовідносинах – адміністративна процесуальна дієздатність [4]. Таким чином, для реалізації фізичною особою свого права на судовий захист в адміністративному суді мало бути здатною мати права й обов'язки, адже особа повинна досягти повнолітнього віку і бути не визнаною судом недієздатною. Органи публічної влади повинні бути зареєстрованими в установленому законом порядку, оскільки їх правосуб'єктність виникає одночасно з моменту їх створення та з моменту ухвалення нормативно-правового акта, який регламентував їх діяльність [8, с. 132]. Спеціальний же статус особи в таких відносинах надається, наприклад, неповнолітнім, які у спорах щодо публічно-правових відносин можуть самостійно брати участь відповідно до законодавства. Ці характеристики є юридично значущими для загального визначення

правового статусу як фізичної особи, так і органів публічної влади в адміністративному судочинстві. Вони визначають те, чи може бути особа учасником адміністративного судочинства, чи відповідає вона визначеним законом загальним та спеціальним умовам набуття адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Отже, доходимо висновку, що особи, які висувають позовну заяву, обов'язково повинні відповідати всім вимогам адміністративної правосуб'єктності. В іншому разі особа, яка не здатна мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, не може бути суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, як-от зі смертю особи або за фактом ліквідації юридичної особи припиняється і процесуальна правоздатність. Цей факт є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (незалежно від того, звернулася така особа з позовною заявою до адміністративного суду чи до неї було пред'явлено позовну заяву (п. 3 ч. 1 ст. 170 КАСУ)) [8, с. 131].

Другий етап є сукупністю цілеспрямованих дій уповноваженого на це суб'єкта (судді), направлених на забезпечення ефективності подальшого розгляду справи по суті. Це знаходить підтвердження і серед науковців. Так, Т.О. Коломоєць під відкриттям провадження в справі розуміє сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову [9, с. 138]. Д.Д. Гнап зазначає, що на стадії відкриття провадження у справі вирішується питання про наявність умов, із якими законодавство пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді з розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи [10, с. 83]. В.В. Гордєєв також указує на сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань про прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову [11, с. 15]. Отже, вбачається, що процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття провадження у справі має велике значення для забезпечення реалізації права звернення до суду за захистом.

Із процесуальної точки зору на суд покладається виняткова відповідальність у частині забезпечення максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття провадження є дуже вагомим. Саме з моменту прийняття суддею рішення про рух справи настають правові наслідки, які відрізняються залежно від того, яке рішення було прийнято суддею (відкриття, відмова у відкритті, залишення позову без руху, повернення позову). Так, у разі відкриття провадження у справі головним правовим наслідком слід уважати виникнення адміністративного судочинства, тобто адміністративно-процесуальних правовідносин. Якщо судом прийнято рішення про відмову у відкритті, то провадження

у справі не розпочинається і, відповідно, не може йтися про виникнення правовідносин. Однак необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як й у разі залишення позову без руху або його повернення, може спричинити також настання такого правового наслідку, як оскарження рішення суду, оскільки в такому разі можна говорити про порушення права особи на доступ до правосуддя [12, с. 134]. Таким чином, під час проведення перевірки позовної заяви суддя повинен неухильно дотримуватися норм матеріального та процесуального права, повинен забезпечити справедливий, неупереджений аналіз упродовж розумного строку, але не більше встановленого законом.

Отримавши позовну заяву на розгляд, суддя:

- 1) з'ясовує чи є особа звернення дієздатною;
- 2) перевіряє позовну заяву на предмет її відповідності встановленим законом вимогам. Процесуальне адміністративне законодавство встановлює певні вимоги щодо позовної заяви, які викладено у п. 5 ст. 160 КАСУ. Також законом встановлено необхідний перелік документів, які повинні бути додані до позовної заяви та які безпосередньо стосуються публічно-правового спору, забезпечують його обґрунтованість та доводять, що не подано іншого позову (позовів) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та за тих самих підстав. Такий перелік закріплений у ст. 161 КАСУ [4];

- 3) перевіряє правильність визначення підсудності спору. Так, адміністративний суд розглядає спори, які виникають із публічно-правових правовідносин. Тобто необхідними умовами для розгляду спору в адміністративному суді є: 1) наявність публічно-правових відносин; 2) факт порушення прав позивача у таких відносинах. Наявність цих ознак є обов'язковою умовою для відкриття провадження у справі. Якщо ж позивач не є безпосереднім учасником спірних правовідносин, а дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у цих відносинах не здійснюють жодного управлінського впливу на позивача, має місце позов, спрямований не на відновлення порушених прав, а на досягнення інших цілей, забезпечення яких не відповідає встановленим ст. 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства. Таким чином, якщо під час судового розгляду справи не буде встановлено наявності порушених у спірних відносинах прав позивача, то суд не матиме правових підстав для їх задоволення [13, с. 79];

- 4) перевіряє строки подання позову на розгляд суду. Строк для звернення до адміністративного суду є різним (залежно від особи звернення). Для фізичних та юридичних осіб встановлено шестимісячний строк звернення за захистом своїх прав, свобод та інтересів особи з дня, коли особа дізналася або повинна дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, якщо інше не встановле-

но. Для суб'єктів владних повноважень установлено тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єктові владних повноважень право на висування визначених законом вимог. Кодексом та іншими законами можуть установлюватися й інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

За результатами комплексної перевірки позовної заяви суддя приймає рішення про подальший її рух: 1) про відкриття провадження у справі. Таке рішення приймається, якщо суддею не виявлено підстав відмовити заявникові у відкритті провадження; 2) про відмову у відкритті провадження у справі, якщо: позов не можна розглядати за правилами адміністративного судочинства; у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набули чинності (рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі); настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; 3) залишення позову без руху відбувається, якщо позовну заяву подано без додержання вимог, установлених законом; 4) повернення позовної заяви, якщо: позивач не усунув недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк; позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання; позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано; 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 сплив визначений законом строк для досудового врегулювання спору; позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду; порушено правила об'єднання позовних вимог та в інших випадках, передбачених законом [4].

**Висновки.** Відкриття провадження у справі адміністративного судочинства можна охарактеризувати як визначений законодавством України

порядок здійснення судом юридично значущих процесуальних дій, направлених на: 1) прийняття позовної заяви; 2) перевірку позовної заяви на відповідність установленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, установлення факту адміністративної дієздатності позивача або належність повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) прийняття рішення про подальший розгляд справи по суті. Ця стадія має складну структуру внутрішньої побудови, яка формується об'єднанням правових елементів у єдину частину, що обмежена часом. Важливість відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є беззаперечною, оскільки вона є першим етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

### Література

1. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Київський міжнародний ін-т, Держ. науково-дослідницький ін-т МВС України. Київ, 2018. 211 с.
2. Гнап Д.Д. Право на судову захисту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
5. Гнап Д.Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Міністерство внутрішніх справ України. Дніпро, 2019. 20 с.
6. Зозуля І.В. Роженко Д.В. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 87–92.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. Харків : ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.
8. Желтобрюх І.Л. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського Серія: «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Том 31 (70). С. 128–133.
9. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Київ : Істина, 2009. 256 с.
10. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства» (21–22 листопада 2014 року, м. Харків); Харків, 2014. С. 83–86.
11. Гордєєв В.В. Звернення до суду та відкриття провадження у адміністративній справі: методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.

12. Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2018. № 2. С. 132–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_soc\\_2018\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2018_2_22)

13. Гетманцев Д. Щодо підсудності судам адміністративної юрисдикції справ за позовами про визнання незаконними актів перевірки, дій із внесення відповідних висновків до таких актів або дій з корегування податкових зобов'язань платників податків в електронних податкових базах. *Публічне право.* 2014. № 1 (13). С. 77–83.

### Анотація

**Гебеш С. А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню такої стадії адміністративного судочинства, як відкриття провадження у справі.

Автором в узагальненому вигляді з'ясовуються певні закономірності позицій учених щодо визначення сутності цієї стадії, виділено її етапи, з'ясовано їх зміст та особливості.

Виокремлено такі етапи стадії відкриття провадження в адміністративній справі: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірки позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, установлення факту адміністративної дієздатності позивача або належності повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) прийняття рішення щодо подальшого руху позовної заяви.

У статті встановлено послідовність їх здійснення та розкрито їх сутність, а також наголошується на важливості кожного з етапів для подальшого розгляду публічно-правового спору по суті та на дотриманні норм матеріального та процесуального права.

Особлива увага приділяється другому етапу – перевірці на відповідність. У цьому етапі на суд покладається виняткова відповідальність у частині необхідності в забезпеченні максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття провадження дуже вагоме.

У висновках до статті констатується, що важливість відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є безперечною, оскільки вона є першим

етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, відкриття провадження у справі, стадія адміністративного судочинства, етапи відкриття провадження.

### Summary

**Hebesh S. A. Stages of initiating proceedings in an administrative case.** – Article.

The article is devoted to the study of such a stage of administrative proceedings as the opening of proceedings.

The author in a generalized form clarifies certain patterns of positions of scientists to determine the essence of this stage, highlights its stages, clarifies their content and features.

The following stages of the stage of opening proceedings in an administrative case are distinguished: 1) filing a statement of claim; 2) verification of the statement of claim for compliance with the requirements established by law, deadlines for submission, identification of deficiencies, establishing the fact of administrative capacity of the plaintiff or the authority of the representative, the grounds for appeal, the correct jurisdiction of the case; 3) making a decision on the further movement of the statement of claim.

The article establishes the sequence of their implementation and reveals their essence, as well as emphasizes the importance of each stage for further consideration of public law dispute on the merits and compliance with substantive and procedural law.

Particular attention is paid to the second stage – compliance testing. At this stage, the court has sole responsibility for the need to provide the most detailed analysis of the claim, and therefore the importance of the judge's actions at this stage of the proceedings is very important.

The conclusions to the article state that the importance of initiating proceedings as a stage of administrative proceedings is indisputable, as it is the first stage of exercising the right to judicial protection of violated or disputed rights or legally protected interests of citizens, as well as protection of rights and interests. state body.

*Key words:* administrative proceedings, opening of proceedings, stage of administrative proceedings, stages of opening of proceedings.