



## ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В ПОРЯДКУ ПИСЬМОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

РОЖЕНКО Дмитро Валерійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

*С целью установления особенностей судебного разбирательства административного дела в порядке письменного производства всесторонне исследовано основания такого разбирательства, определена их сущность и содержание и обоснована необходимость внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративна справа, судовий розгляд, письмове провадження.

Загальні положення судового розгляду адміністративних справ чітко передбачені главою 3 розділу III Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України). Вони повністю визначають порядок проведення підготовчої частини, самого розгляду справи, судових дебатів, ухвалення та проголошення судового рішення. У той же час вказані норми детально описують лише класичний судовий розгляд, який здійснюється за загальними правилами, у зв'язку з чим вони не можуть бути застосовані під час вирішення публічно-правових спорів у порядку письмового провадження. Це пояснюється існуванням особливої процедури, яка встановлена для такої форми судового розгляду адміністративних справ.

Слід наголосити, що окремі проблемні аспекти судового розгляду справ адміністративної юрисдикції досліджувалися багатьма науковцями, серед яких варто відзначити С.В. Ківалова, Е.Ф. Демського, В.М. Бевзенка, А.Т. Комзюка, В.К. Матвійчука, О.І. Ха-

ритонову, О.М. Пасенюка, О.М. Бандурку, М.М. Тищенко, Р.С. Мельника, Н.В. Александрову, Р.О. Куйбиду, Т.О. Коломоець, Г.Ю. Гулевську, І.О. Хара. У той же час зазначені вчені аналізували переважно загальні положення судового розгляду, особливо не поглиблюючись при цьому у вивчення особливостей судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. Саме ці причини і викликають потребу негайного проведення комплексного аналізу даної проблеми, що і є метою даної статті.

На нашу думку, розглядаючи особливості судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження [2, 3], слід, у першу чергу, враховувати його підстави. Зауважимо, що у попередніх дослідженнях ми вже звертали увагу на те, що підставами розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження можна вважати:

1) подання особами, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності;

2) неприбуття у судове засідання всіх осіб, які беруть участь у справі та були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення;

3) явку в судове засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі, хоча вони і були повідомлені про дату, час і місце його проведення.

Слід зазначити, що ми погоджуємося з думкою багатьох дослідників про те, що

основною передумовою судового розгляду справи в порядку письмового провадження є подання особами, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності. Про це можна зробити висновок, проаналізувавши норми КАС України, у ч. 4 ст. 122 якого вказано на те, що особа, яке бере участь у справі, має право заявити клопотання про розгляд справи за її відсутності. Якщо таке клопотання заявили всі особи, які беруть участь у справі, судовий розгляд здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

Раніше ми відзначали той факт, що подання такого клопотання – це вираз виключно особистого волевиявлення особи, яка бере участь у справі. Кожна сторона самостійно вирішує, як вона буде приймати участь у процесі та в який спосіб її права, свободи та законні інтереси будуть захищені найкраще. Даний вибір є складною та достатньо ризиковою дією, оскільки особа, яка бере участь у справі, свідомо йде на зменшення обсягу своїх прав з метою оперативного вирішення публічно-правового спору. Однак на практиці вказані ситуації трапляються виключно в тих випадках, коли сторона: 1) має на руках таку кількість доказів, які будуть достатніми для вирішення спору на її користь; 2) впевнена, що опонент жодним чином не зможе довести правомірність своїх позицій; 3) не має достатньої кількості часу, аби самостійно бути присутньою при здійсненні судового розгляду, та не бажає залучати з цією метою представника; 4) не вважає за необхідне поринати у процедуру судової тяганини, яка може тривати досить довго. Знову ж таки, вказані міркування мають суто суб'єктивний характер і рівною мірою можуть стосуватись кожної з осіб, які беруть участь у справі.

Зазначимо, що суд приступає до розгляду справи у визначений день і час. При цьому, як правило, він до зали судових засідань не виходить, а проводить усі потрібні дії у власному кабінеті. Хоча на практиці іноді може таке траплятися, коли відбувається колегіальний розгляд справи. Суд ретельно вивчає всі наявні у нього матеріали, при необхідності робить з них виписки, помітки, систематизує всю отриману інформацію,

аналізує її та ухвалює рішення. Як правило, така процедура займає менше часу порівняно із судовим розглядом за загальними правилами. При цьому, як свідчить практика, судді іноді допускають одну просту помилку – намагаються швидко розглянути справу, вважаючи, що в ній і без того все зрозуміло. Проте часто трапляється так, що ця швидкість грає злий жарт з представниками Феміди. Суд випадково залишає поза увагою якусь важливу деталь, не розглядає її в сукупності з іншими обставинами та, як результат, ухвалює неправильне рішення у справі. Все це сприяє лише одному – зниженню рівня довіри населення до правосуддя, поступовій відмові від судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження та невинуватому затягуванню процесу в деяких випадках. Саме тому суд повинен досліджувати матеріали справи максимально повно та всебічно, залишаючись при цьому абсолютно неупередженим, уважним і сконцентрованим.

На практиці найчастіше в порядку письмового провадження вирішуються публічно-правові спори між позивачем і відповідачем, проте в деяких випадках у справі може брати участь третя особа. Це повністю відповідає положенням чинного законодавства, тому що ч. 4 ст. 122 КАС України вказує на те, що клопотання про розгляд справи за її відсутності може заявити будь-яка особа, яке бере участь у справі. Як відомо, такими особами є сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб (ст. 47 КАС України). Тобто вказане свідчить про те, що з клопотанням про розгляд справи за її відсутності може звернутись також третя особа. Однак у даному випадку виникають деякі складнощі, на які ми хотіли б звернути увагу.

Відповідно до ст. 53 КАС України, треті особи поділяються на тих, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, та тих, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Неважко зробити висновок, що ці дві групи третіх осіб володіють різним обсягом прав. Розберемося спочатку зі статусом тих із них, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Так, вони мають права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі. Як правило, треті особи, які не заяв-

ляють самостійні вимоги на предмет спору, беруть участь у справі на стороні позивача або відповідача в тому випадку, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Кажучи простіше, вони виступають у якості своєрідних спостерігачів, які не заявляють самостійні вимоги та чекають ухвалення рішення у справі. Їх участь у процесі ніяк не може вплинути на кінцевий результат вирішення публічно-правового спору. Тому, якщо у справі беруть участь треті особи, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору, вона може бути безперешкодно розглянута в порядку письмового провадження за умови подання до суду відповідних клопотань. При цьому під словом «безперешкодно» у даному випадку ми розуміємо відсутність будь-яких факторів, які можуть ускладнити процес.

На нашу думку, трохи інша ситуація складається, коли у справі беруть участь треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Це, в першу чергу, обумовлено тим, що вони мають процесуальний статус позивача та вступають у справу, пред'явивши позов до сторін. Тобто у такому випадку суд матиме справу з трьохстороннім конфліктом, який значно ускладнює процес. На практиці може складатися ситуація, коли суду буде складно ухвалити законне й обґрунтоване рішення у справі, керуючись лише тими матеріалами, які в нього знаходяться. Крім того, вони можуть містити достатньо протирічливу інформацію, яка з різних боків проливає світло на предмет спору. За таких обставин просто може виникнути об'єктивна потреба вислухати думки осіб, які беруть участь у справі, з'ясувавши більш детально їх позиції, або провести експертизу, яка дасть відповідь на багато важливих питань.

Звичайно, можуть бути такі випадки, коли у справі беруть участь треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, проте сама справа є нескладною та достатньо зрозумілою. На нашу думку, в такому разі суд може розглянути її в порядку письмового провадження, якщо до нього надійшли відповідні клопотання. Якщо ж участь третіх осіб, які заявляють самостійні

вимоги на предмет спору, значно ускладнює справу, і до такого висновку приходить суд, то, як ми вважаємо, спір слід вирішувати в загальному порядку. Особливо це стосується випадків, коли справа вже була призначена до судового розгляду, але до його початку було пред'явлено позов третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору. Тому, якщо суд під час розгляду справи в порядку письмового провадження дійде висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без виклику осіб, які беруть участь у справі, то він має постановити ухвалу про розгляд справи у судовому засіданні за загальними правилами, а її копію негайно надіслати вказаним особам.

У зв'язку з цим, враховуючи все вищезазначене, ми пропонуємо доповнити ч. 4 ст. 122 КАС України абзацом другим наступного змісту: «Якщо під час судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження суд зробить висновок про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка оскарженню не підлягає».

Друга підстава, яка заслуговує на увагу, прямо закріплена в ч. 6 ст. 128 КАС України та викладена наступним чином – якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, визначених цією статтею, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча й були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, суд має право розглянути справу в письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта. Як бачимо, законом передбачені дві умови застосування цієї підстави розгляду справи в порядку письмового провадження: 1) прибуття в судові засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі, хоча вони й були повідомлені про дату, час і місце його проведення; 2) відсутність потреби заслухати свідка чи експерта.

Слід зазначити, що вказані умови прописані у поєднанні, вони є неподільними та не можуть застосовуватись окремо одна від одної. У зв'язку з цим не слід плутати по-

ложення ч. 6 ст. 128 КАС України та ч. 4 - ст. 128 КАС України, яка містить норму, згідно з якою у разі неприбуття відповідача, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин розгляд справи може не відкладатися і справу може бути вирішено на підставі наявних у ній доказів. Так, дійсно, на перший погляд вони достатньо схожі, проте це не зовсім так. По-перше, у ч. 4 ст. 128 КАС України мова йде про неприбуття у судові засідання лише відповідача, тоді як ч. 6 ст. 128 КАС України передбачає, що у судові засідання з'явилися не всі особи, які беруть участь у справі. По-друге, ч. 4 ст. 128 КАС України прямо вказує на те, що справа може бути вирішена на підставі наявних у ній доказів. У даному випадку маються на увазі не тільки ті матеріали, які були раніше подані сторонами, але й докази, отримані внаслідок допиту свідка, експерта, спеціаліста, самого позивача тощо. Тобто судовий розгляд справи здійснюється за загальними правилами, встановленими главою 3 розділу III КАС України, тільки за відсутності відповідача. Натомість, ч. 6 ст. 128 КАС України містить обов'язкову вказівку на те, що справа може бути розглянута в порядку письмового провадження лише за умови, якщо немає потреби заслухати свідка чи експерта.

Слід зазначити, що у ч. 4 ст. 128 КАС України мова йде виключно про відповідача – суб'єкта владних повноважень. Натомість, ч. 6 ст. 128 КАС України прямо на це не вказує. Тому можна зробити висновок, що справа підлягатиме розгляду в порядку письмового провадження лише в тому разі, якщо у судові засідання не з'явиться відповідач – суб'єкт владних повноважень. Що стосується відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень, то в разі його неприбуття у судові засідання суд повинен відкласти розгляд справи (п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС України).

Щоб краще зрозуміти різницю між цими нормами, наведемо простий приклад. У судові засідання з'явився лише позивач, а відповідач-суб'єкт владних повноважень, який був належним чином повідомлений про дату, час і місце його проведення, виклик суду проігнорував. За таких обставин,

якщо причини неявки відповідача не будуть визнані поважними, і суд не визнає за необхідне допитати свідка чи експерта, справа може бути розглянута в письмовому провадженні. Якщо суд встановить потребу заслухати свідка чи експерта, то судовий розгляд справи здійснюється за загальними правилами. У разі ж неприбуття у судові засідання відповідача, який не є суб'єктом владних повноважень, розгляд справи відкладається судом завжди. Інша ситуація матиме місце, якщо відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, повторно не прибуде у судові засідання або заявить клопотання про розгляд справи за його відсутності. На нашу думку, в такому разі суд, керуючись ч. 6 ст. 128 КАС України, може вирішити публічно-правовий спір у порядку письмового провадження, якщо не визнає за потрібне заслухати свідка чи експерта.

Що стосується неприбуття у судові засідання позивача, то за таких умов суд відкладає розгляд справи згідно п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС України. У разі повторного неприбуття позивача, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності, суд залишає позовну заяву без розгляду. Тобто в аспекті ч. 6 ст. 128 КАС України суд може вирішити публічно-правовий спір у порядку письмового провадження за відсутності позивача лише в тому випадку, якщо від нього надійшло клопотання про розгляд справи за його відсутності та немає потреби заслуховувати свідка чи експерта.

На нашу думку, особливо слід звернути увагу на ситуацію, коли у справі бере участь третя особа, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, якщо вона не з'являється у судові засідання за умови прибуття сторін. Оскільки треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають процесуальний статус позивача, то у випадку їх неявки у судові засідання до них повинні застосовуватись процесуальні наслідки неприбуття позивача. Крім того, ми вважаємо, що навіть у випадку залишення позовної заяви третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, без розгляду спір не

може вирішуватись у порядку письмового провадження, оскільки позивач та відповідач являються у судове засідання. За таких обставин судовий розгляд справи має здійснюватися за загальними правилами.

Слід зазначити, що з приводу вказаних вище ситуацій склалася різна судова практика. Маються на увазі випадки, коли одна сторона заявила клопотання про розгляд справи за її відсутності, а інша прибула у судове засідання. Більшість судів у такому випадку переходить до розгляду справи в порядку письмового провадження у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта. Однак деякі з них іноді пропонують особі, яка з'явилася у судове засідання, зробити вигляд, начебто її не було, подавши до його початку клопотання про розгляд справи за її відсутності [4, с. 25]. На нашу думку, судова практика має бути уніфікованою та ґрунтуватися виключно на нормах КАС України. Тому, якщо ч. 6 ст. 128 КАС України передбачено умови вирішення публічно-правового спору в порядку письмового провадження, то справу потрібно розглядати в такому порядку, прямо виконуючи приписи даної норми. Відтак, вимагати від особи, яка прибула у судове засідання, подання клопотання про розгляд справи за її відсутності не потрібно.

Розглянемо більш детально процедуру розгляду справи в порядку письмового провадження, передбачену ч. 6 ст. 128 КАС України. У такому випадку класичне судове засідання в розумінні глави 3 розділу III КАС України не проводиться. У той же час має місце судове засідання, яке відбувається у довільній формі, оскільки частково здійснюються деякі підготовчі дії. Зокрема, головуючий відкриває судове засідання та оголошує, яка справа розглядається. Після цього секретар судового засідання доповідає судові, хто з викликаних і повідомлених осіб прибув у судове засідання, чи вручено судові повістки та повідомлення тим, хто не прибув, і повідомляє причини їх неприбуття, якщо вони відомі. При цьому обов'язково перевіряється той факт, чи не надходило від особи, яка не прибула у судове засідання, клопотань про перенесення судового засідання чи про розгляд справи

за її відсутності. Далі суд встановлює особи тих, хто прибув у судове засідання. Якщо у судове засідання прибув представник сторони, то суд перевіряє його повноваження. Потім головуючий оголошує склад суду і роз'яснює особам, які беруть участь у справі та прибули в судове засідання, їхнє право заявляти відводи.

Всі вищезазначені дії вчиняються лише з однією метою – встановити наявність першої умови розгляду справи в порядку письмового провадження. Після цього суд вирішує питання про те, чи потрібно заслухати свідка або експерта. Якщо він переконується у відсутності такої потреби, то переходить до розгляду справи в порядку письмового провадження за загальними його правилами й ухвалює відповідне рішення.

Останньою підставою судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження є неприбуття у судове засідання всіх осіб, які беруть участь у справі та були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення. Вона положеннями КАС України прямо не передбачена, однак у деяких випадках про неї зазначається. Зокрема, мова йде про ст.ст. 22, 102, 121, 169 КАС України, у яких закріплена альтернативна норма про те, що відповідні питання можуть бути вирішені судом у порядку письмового провадження чи в судовому засіданні. При цьому далі, як правило, вказується, що неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання (ч. 4 ст. 22, ч. 2 ст. 102, ч. 2 ст. 169 КАС України). Аналогічні положення ми можемо зустріти також у ст.ст. 75, 115, 118, 168, 170, 172-175, 180, 183-1, 183-3, 183-6 КАС України. Всі згадані нами статті можна умовно поділити на дві групи залежно від того, яким документом завершується вирішення певного процесуального питання: 1) процесуальні питання, які вирішуються ухвалою (ст.ст. 22, 75, 102, 115, 118, 168-170); 2) процесуальні питання, які вирішуються постановою (ст.ст. 172-175, 180, 183-1, 183-3, 183-6).

Слід зазначити, що якщо у судове засідання не прибули всі особи, які беруть участь у справі, розгляд справи за загальни-

**АНОТАЦІЯ**

*З метою встановлення особливостей судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження всебічно досліджено підстави такого розгляду, визначено їх сутність і зміст та обґрунтовано необхідність внесення відповідних змін до чинного законодавства.*

ми правилами здійснити просто неможливо. За таких обставин фіксування судового засідання технічними засобами не відбувається, журнал судового засідання не ведеться, оскільки судові засідання у розумінні глави 3 розділу III КАС України не проводиться, суд для ухвалення судового рішення до нарадчої кімнати не виходить. Це пов'язано з відсутністю осіб, заради яких мали би вчинятись усі ці процесуальні дії. Як правило, у вказаних випадках судові засідання має формальний, довільний характер, воно проводиться без дотримання встановленого законом порядку.

Якщо детально проаналізувати вищевикладені міркування, можна дійти до висновку, що всі ці процесуальні питання вирішуються в порядку, який багато в чому схожий на письмове провадження. Тому, на нашу думку, доцільно було б закріпити в законі відповідні положення, згідно з якими у випадку неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, суд розглядає відповідне процесуальне питання в порядку письмового провадження. У той же час треба зауважити, що вирішення вказаних питань у порядку письмового провадження у випадку неприбуття у судові засідання всіх осіб, які беруть участь у справі, не потрібно розцінювати як імперативний припис, який підлягає застосуванню в кожному випадку. Це пояснюється тим, що за певних обставин суд може визнати необхідною особисту участь таких осіб і розглянути справу в судовому засіданні за умови їх обов'язкової присутності. Інакше кажучи, суд вправі самостійно обрати спосіб розв'язання того чи іншого процесуального питання, спираючись на власне бачення його складності.

Таким чином, підсумовуючи вищевик-

**SUMMARY**

*In order to establish the features of judicial consideration of administrative case in order of written proceedings the basics of such consideration are researched, their essence, content is defined and the need to make the appropriate changes to existing legislation is substantiated.*

кладене, зазначимо, що судовий розгляд справи в порядку письмового провадження є складним інститутом адміністративного судочинства. Така процедура вирішення публічно-правових спорів застосовується лише у випадках, які прямо передбачені законом. При цьому, як правило, це відбувається тоді, коли особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їх відсутності або вони не всі були у судові засідання. У той же час кожна сторона має пам'ятати, що, обираючи такий порядок вирішення публічно-правових спорів, вона свідомо обмежує себе в правах і несе певні ризики, які в кінцевому результаті іноді можуть призвести до невтішних наслідків.

**Література**

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
2. Роженко Д. В. Поняття й ознаки адміністративного судочинства та місце у ньому письмового провадження / Д. В. Роженко // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 831–836 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13rdvnp.pdf>.
3. Роженко Д. В. Характеристика окремих принципів письмового провадження в адміністративному судочинстві України / Роженко Д. В. // Право і суспільство. – 2013. – № 3. – С. 64–69.
4. Гончар И. Письменный перевод: в каких целях стороны принимают предложение суда перевести админдело в письменное производство / И. Гончар, А. Гвоздецкий // Юридическая практика. – 2012. – № 6 - (7 февраля). – С. 1, 25.