



СУДОВИЙ РОЗГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНОЇ СПРАВИ В ПОРЯДКУ ПИСЬМОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ: ОЗНАКИ ТА СУТНІСТЬ



ЗОЗУЛЯ Ігор Вікторович - доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор Харківського національного університету внутрішніх справ,

РОЖЕНКО Дмитро Валерійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9

Проанализированы разные подходы к определению природы судебного разбирательства; с целью установления сущности судебного разбирательства административного дела в порядке письменного производства проведено его сравнение с классическим судебным разбирательством, разработаны его признаки и приведено авторское определение.

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

Основною метою адміністративного судочинства є забезпечення ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, а також створення належних умов для своєчасного їх поновлення. Вказане завдання пронизує всі стадії адміністративного процесу, знаходить свій прояв у кожній процесуальній дії, яка вчиняється в їх межах. 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 дійсно порушені. Лише в такий спосіб орган правосуддя може поставити під питання законність рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Під час підготовчого провадження суд вживає всіх необхідних заходів з тією метою, щоб найбільш повно та всебічно розглянути справу. Осно-

вним його завданням на цій стадії є збір усіх необхідних матеріалів, які могли би містити потрібну інформацію та дозволили вирішити питання про те, чи дійсно мали місце порушення з боку суб'єктів владних повноважень.

Усі вищевказані процесуальні дії є важливими, проте вони не мали б жодного юридичного значення та були б абсолютно марними, якби не відбувався судовий розгляд адміністративної справи. Звичайно, іноді бувають ситуації, коли вже на стадії підготовчого провадження відповідач визнає позов або сторони досягають примирення. При таких умов вимоги позивача задовольняються в певному обсязі, а судовий розгляд справи не здійснюється. Однак на практиці вказані випадки трапляються настільки рідко, що не привертають до себе значної уваги. Подібний порядок вирішення публічно-правових спорів є рідше виключенням із правила, ніж повсякденною справою. З огляду на це ми хотіли б підкреслити, що судовий розгляд є основною, центральною стадією, без якої неможливо уявити адміністративний процес у цілому. Саме під час вирішення публічно-правового спору по суті здійснюється повне та всебічне дослідження обставин справи, а, відтак, і виконання основного завдання адміністративного судочинства, задекларованого в ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Стадія судового розгляду адміністративної справи була предметом дослідження

багатьох відомих вчених-адміністративістів, серед яких слід назвати О.М. Бандурку, М.М. Тищенка, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.І. Харитонову, О.М. Пасенюка, В.К. Матвійчука, Р.С. Мельника, Н.В. Александрову, В.М. Бевзенка, Р.О. Куйбіду, Т.О. Коломоєць, Е.Ф. Демського, Г.Ю. Гулевську. Однак вказані науковці у своїх працях описували переважно класичний судовий розгляд, який здійснюється за загальними правилами, не приділяючи при цьому достатньої уваги судовому розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. У зв'язку з цим станом на сьогодні дана прогалина залишається незаповненою, що й викликає необхідність проведення більш ґрунтовного дослідження зазначеного питання. Тому метою статті є порівняння судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження з класичним судовим розглядом і визначення в такий спосіб його характерних ознак.

Перше, з чого треба почати, – це з'ясування процесуальної природи поняття «судовий розгляд». Підвищена увага до зазначеного питання обумовлена тим, що судовий розгляд у юридичній літературі розглядається як інститут права та як стадія процесу [1, с. 215].

Спочатку проаналізуємо судовий розгляд як стадію процесу, оскільки тут все більш-менш зрозуміло. Так, В.М. Бевзенко вважає, що судовий розгляд – це стадія судового адміністративного процесу, метою якої є всебічне дослідження обставин справи та вирішення її по суті судом першої інстанції [2, с. 103]. Наведене визначення, безсумнівно, розкриває сутність судового розгляду, однак ми не повністю розділяємо таку точку зору автора. Це пояснюється тим, що науковець допускає вживання словосполучення «судовий адміністративний процес», яке діючим законодавством не передбачено, а на теоретичному рівні тільки пропонується деякими вченими до вживання. Натомість, КАС України у статті 3 містить поняття лише адміністративного процесу без прямої вказівки на те, що він є судовим. Тому певна неточність у застосуванні окремих термінів може створити

складність у розумінні сутності даного правового явища, зважаючи на те, що зміст будь-якої дефініції за своєю термінологічною конструкцією повинен відповідати нормам чинного законодавства. Кажучи іншими словами, потребує свого розкриття сутність судового розгляду як стадії, використовуючи ті поняття, які безпосередньо визначені в КАС України. Тому, на нашу думку, у даному випадку доцільніше було б визначити судовий розгляд саме як стадію адміністративного процесу, а не як стадію судового адміністративного процесу.

Власний погляд на зазначену проблему має Е.Ф. Демський. Зокрема, під судовим розглядом як стадією адміністративного процесу він розуміє послідовність вчинення процесуальних дій судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень чи їх посадових осіб [3, с. 320]. Разом із тим, наведена автором дефініція має декілька недоліків. Так, учений використовує словосполучення «учасники адміністративного судочинства», у той час як КАС України містить цілу главу 5 розділу II, що має назву «Учасники адміністративного процесу». Іншими словами, можна сказати, що дослідник допускає термінологічну помилку. Так, якщо буквально проаналізувати визначення адміністративного судочинства й адміністративного процесу, наведені в ст. 3 КАС України, можна дійти висновку, що фактично йдеться мова про учасників діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ, хоча насправді розуміються під ними учасники правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Крім того, слід зазначити, що загальна теорія держави та права визначає той факт, що особи, які прагнуть здійснити надані їм законом права, можуть зробити це лише шляхом вступу до відповідних правовідносин, у межах яких вони контактуватимуть з іншими індивідами. У такому випадку вони

набуватимуть статусу суб'єктів конкретних правовідносин, тобто їх учасників. Тому, на нашу думку, у наведеному визначенні правильніше було б вжити словосполучення «учасники адміністративного процесу», оскільки воно передбачено нормами КАС України та змістовно є більш зрозумілим.

Інше словосполучення, яке вживається вченим, це «органи владних повноважень та їх посадові особи». Одразу зазначимо, що в п. 7 ст. 3 чинного КАС України закріплено визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», під яким слід розуміти орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, іншого суб'єкта при здійсненні ним владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Указана дефініція чітко визначає, кого саме слід вважати суб'єктом владних повноважень. На нашу думку, це визначення є куди більш змістовнішим, ніж те, яке використовується автором, оскільки зі словосполучення «органи владних повноважень та їх посадові особи» дуже важко зрозуміти, про які саме органи йде мова, якими владними повноваженнями вони наділені та чи можуть допускати відповідні порушення, окрім посадових осіб ще й службові особи цих органів. Тому бачення Е.Ф. Демським змісту поняття «суб'єкт владних повноважень», відмінне від прописаного в КАС України, тільки ускладнює розуміння сутності судового розгляду та протирічить діючому законодавству. Звідси більш логічним є використання терміну «суб'єкт владних повноважень».

З огляду на вищезазначене, ми повністю погоджуємося з авторами Науково-практичного коментаря до КАС України В.К. Матвійчуком та І.О. Хар, які вважають, що судовий розгляд – це основна стадія адміністративного процесу в суді першої інстанції, де вирішується по суті поставлене перед судом завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [4, с. 79]. Вказане поняття є достатньо простим і зрозумілим для пересічного громадянина, вироблено на основі діючого законодавства та, водночас, містить усі необхідні відомості

про таку стадію адміністративного процесу, як судовий розгляд.

Разом із тим, більш юридично вивіреним було б наступне визначення судового розгляду як стадії процесу: судовий розгляд – це стадія адміністративного процесу, яка являє собою сукупність послідовно вчинюваних процесуальних дій суду та інших учасників адміністративного процесу, спрямованих на розгляд і вирішення публічно-правового спору по суті.

Другим аспектом, у якому слід охарактеризувати судовий розгляд, є правовий, згідно з яким він розглядається як інститут права. Слід зазначити, що з цього питання в юридичній літературі існують різні думки. Зокрема, одні автори визначають судовий розгляд як інститут адміністративного процесуального права, інші ж вважають його інститутом права адміністративного судочинства. Розглянемо вказані точки зору докладніше.

Так, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у підручнику «Адміністративний процес України» вказують, що судовий розгляд справи адміністративної юрисдикції – це інститут адміністративного процесуального права, інакше кажучи – система норм права, які регулюють суспільні відносини між суддею (судом) та іншими учасниками процесуальної діяльності при розгляді та вирішенні по суті справи адміністративної юрисдикції [5, с. 333]. Е.Ф. Демський, у свою чергу, пише, що судовий розгляд справи як інститут адміністративного процесуального права України – це система норм, що регулюють суспільні відносини між судом та іншими учасникам адміністративного судочинства щодо розгляду та розв'язання адміністративних справ по суті, які виникають із публічно-правових відносин [3, с. 320]. Зазначені та деякі інші дослідники вважають судовий розгляд інститутом саме адміністративного процесуального права, а не адміністративного судочинства. А також поширюють на адміністративне судочинство так зване широке значення адміністративного процесу, під яким у такому аспекті слід розуміти встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуально-конкретних

справ, що виникають у сфері державного управління [6, с. 183]. Слід наголосити, що дане визначення охоплює різні види проваджень. При цьому, ми підтримуємо С.М. Алфьорова, що кожне провадження у складі адміністративно-процесуального права – це сукупність процесуальних норм, об'єднаних спільною для них функцією [7, с. 75]. Зокрема, провадження в адміністративному суді (адміністративне судочинство) майже всі дослідники виокремлюють як самостійний, надзвичайно важливий і складний структурний елемент адміністративного процесуального права, який, у свою чергу, складається з сукупності проваджень, кожне з яких також побудоване з відповідних частин. Інакше кажучи, в рамках адміністративного судочинства існують такі види проваджень, як провадження в суді першої інстанції, провадження в окремих категоріях адміністративних справ, апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження з перегляду судових рішень Верховним Судом України, провадження за нововиявленими обставинами. Кожне з них складається з окремих інститутів і підінститутів. Одним із таких інститутів і виступає судовий розгляд, який є невід'ємною частиною всіх вищеописаних проваджень. На нашу думку, називати його структурною частиною адміністративного процесуального права необачно, оскільки судовий розгляд є елементом системи нижчого порядку, якою є адміністративне судочинство.

З огляду на це, ми частково поділяємо точку зору тих дослідників, які вважають судовий розгляд інститутом права адміністративного судочинства [8, с. 282; 4, с. 79], оскільки за його допомогою безпосередньо реалізується правосуддя. Саме цей інститут сприяє повному та всебічному дослідженню обставин справи з метою правильного вирішення публічно-правового спору. Судовий розгляд досягає своєї мети лише в тому випадку, якщо він відбувається в суворій відповідності з нормами КАС України та з дотриманням процесуальної форми [9, с. 362]. Тим не менше, на нашу думку, вважати судовий розгляд інститутом права адміністративного судочинства дещо недо-

речно в тому плані, що вітчизняній науці невідома така галузь або підгалузь права, як право адміністративного судочинства. Тому в адміністративно-процесуальному аспекті судовий розгляд слід вважати не інститутом права адміністративного судочинства, а виключно інститутом адміністративного судочинства.

Таким чином, беручи до уваги вище зазначене, ми пропонуємо визначити судовий розгляд як інститут адміністративного судочинства, який являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини між судом та іншими учасниками адміністративного процесу під час розгляду та вирішення публічно-правового спору по суті.

Слід зауважити, що всі раніше проаналізовані визначення судового розгляду враховують лише особливості вирішення публічно-правового спору за загальними правилами. У зв'язку з цим вони не можуть бути використані для характеристики судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження. Це обумовлено, в першу чергу, специфікою такої форми провадження адміністративного судочинства, яка потребує більш детального аналізу.

На нашу думку, найважливішим критерієм встановлення відмінностей між двома формами судового розгляду є проведення судового засідання. Майже всі дослідники звертають увагу на той факт, що судові засідання є формою судового розгляду, в якій відбуваються розгляд і вирішення публічно-правового спору по суті. З цим важко не погодитись, оскільки всі необхідні процесуальні дії вчиняються саме в його рамках, однак така ситуація можлива лише за умови судового розгляду адміністративної справи за загальними правилами. Зовсім інше, коли спір вирішується в порядку письмового провадження, оскільки дана форма судового розгляду згідно з п. 10 ст. 3 КАС України не передбачає проведення судового засідання.

Той факт, що під час вирішення публічно-правового спору в порядку письмового провадження не проводиться судові засідання, багато в чому впливає на етапи

судового розгляду. Так, судовий розгляд адміністративної справи за загальними правилами складається з чотирьох етапів: 1) підготовча частина (ст.ст. 124-134 КАС України); 2) розгляд справи по суті (ст.ст. 135-151 КАС України); 3) судові дебати (ст. 152 КАС України); 4) ухвалення та проголошення судового рішення у справі (ст.ст. 153, 154, 160, 167 КАС України). Інша ситуація має місце, коли справа підлягає розгляду в порядку письмового провадження. Як вже було раніше зазначено, у такому випадку судові засідання не проводяться, тому деякі процесуальні дії просто не вчиняються. Зокрема, за вказаних обставин немає потреби проводити підготовчу частину, що обумовлюється простою відсутністю осіб, заради яких вона мала би мати місце. Формально деякі підготовчі дії вчиняються при розгляді справи в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 128 КАС України, проте вони здійснюються лише з тією метою, щоб встановити всі необхідні підстави для застосування письмової процедури вирішення публічно-правового спору. Класичний розгляд справи по суті не відбувається, а судові дебати не проводяться, що пов'язано, знову ж таки, з відсутністю осіб, які беруть участь у справі. Суд самостійно досліджує всі наявні у нього матеріали та на їх основі ухвалює рішення, яке прилюдно не проголошується, тому що просто відсутні особи, яким можна було б передати його зміст. Таким чином, для судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження характерним є наявність двох основних етапів: 1) розгляд судом справи на основі наявних у нього матеріалів; 2) ухвалення рішення у справі.

Вищевказані особливості судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження мають неабияке значення, оскільки надають можливість визначити його характерні риси. Зокрема, до таких ознак можна віднести наступні: 1) судовий розгляд справи в порядку письмового провадження – це обов'язкова, центральна стадія адміністративного процесу; 2) підстави судового розгляду справи в порядку письмового провадження прямо передбачені КАС

України; 3) під час судового розгляду справи в порядку письмового провадження суд вирішує публічно-правовий спір по суті на основі наявних у нього матеріалів; 4) судовий розгляд справи в порядку письмового провадження здійснюється без проведення судового засідання; - 5) стадія судового розгляду справи в порядку письмового провадження складається з двох етапів: а) розгляд судом справи на основі наявних у нього матеріалів; б) ухвалення рішення у справі; 6) на даній стадії остаточно розв'язується спір між його сторонами, визначаються їх права та обов'язки; 7) судовим розглядом, як правило, завершується вирішення публічно-правового спору по суті.

Таким чином, враховуючи всі вищеприписані положення, пропонуємо надати власне визначення судового розгляду справи в порядку письмового провадження. Так, судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження – це стадія адміністративного процесу, у межах якої суд на основі наявних у нього матеріалів без проведення судового засідання вирішує публічно-правовий спір по суті.

Підсумовуючи, зазначимо, що з'ясувавши риси судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження, ми отримали базові відомості про природу такої процедури вирішення публічно-правових спорів. Звичайно, це лише теоретичний погляд на проблему, який всебічно виражає наше бачення, однак він створює безпосередні передумови для проведення подальших ґрунтовних досліджень.

Література

1. Чорнооченко С. І. Цивільний процес : навч. посіб. / С. І. Чорнооченко. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 472 с.
2. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. / В. М. Бевзенко. – К. : Алерта; КНТ, 2006. – 271 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

АНОТАЦІЯ

Проаналізовано різні підходи до з'ясування природи судового розгляду; з метою встановлення сутності судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження здійснено його порівняння з класичним судовим розглядом, розроблено його ознаки та наведено авторське визначення.

SUMMARY

Different approaches to defining the nature of judicial consideration are analyzed; in order to establish the essence of judicial consideration of administrative case in order of written proceedings its comparison with the classic judicial consideration is exercised; its signs are developed and the author's definition is showed.

4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; за ред. В. К. Матвійчука. – К. : Алерта, КНТ. – Том 2. – 2008. – 752 с.

5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, - В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

6. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.

7. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, -

С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, - А. П. Купін. – К : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / [С. В. Ківалов, О. І. Харитонова, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової. – Х : ТОВ «Одіссей», 2005. – 552 с.

9. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонова та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонової. – К : Правова єдність, 2009. – 656 с.