

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

TO CHARACTERIZE THE STRUCTURAL ELEMENTS OF THE CLAIM TO THE ADMINISTRATIVE COURT

Ситников О.Ф., к.ю.н.,

доцент кафедри фінансового і податкового права

Державний податковий університет

Актуальність статті полягає в тому, що позовна заява в адміністративному судочинстві за своєю юридичною природою є дуалістичним явищем, тобто таким, у якому поєднані процесуальний і матеріально-правовий аспекти. Це дає змогу залежно від ситуації та контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію. Варто зауважити, що позовна заява є складним за структурою та змістом інститутом. А відтак, визначення елементів позову має важливе значення для науки не лише адміністративного процесу, а й інших суміжних галузей. За допомогою елементів позову здійснюється внутрішнє розмежування різних категорій справ в адміністративному судочинстві, що дає змогу визначити судді вид провадження, за яким необхідно слухати справу (спрошене, письмове або загальне), визначається компетенція суду, предмет доказування, суть позовних та інших вимог, на які суд повинен дати відповідь у своєму рішенні, встановлюються межі судового розгляду. Метою статті є надати характеристику структурним елементами позовної заяви до адміністративного суду. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, виокремлено коло ключових елементів, які складають структуру позовної заяви до адміністративного суду. Узагальнено, що основними системо-утворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Підкреслено, що відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту. Зроблено висновок, що основними системо-утворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту. Відповідно, зміна обох складових зумовлює зміну змісту позовної заяви та необхідність її вирішення в іншому судовому провадженні.

Ключові слова: структура, елемент, позовна заява, адміністративний суд, адміністративне судочинство.

The relevance of the article lies in the fact that a claim in administrative proceedings by its legal nature is a dualistic phenomenon, i.e. one in which procedural and material legal aspects are combined. This makes it possible, depending on the situation and context, to interpret it (the statement of claim) as: a demand; means or tool; procedural document; procedural action. It is worth noting that a claim is a complex institution in terms of structure and content. Therefore, the determination of the elements of the claim is important for the science not only of the administrative process, but also of other related fields. With the help of the elements of the claim, the internal delimitation of different categories of cases in administrative proceedings is carried out, which enables the judge to determine the type of proceedings under which the case must be heard (simplified, written or general), determine the competence of the court, the subject of proof, the essence of the claims and other requirements, which the court must give an answer in its decision, the limits of judicial proceedings are established. The purpose of the article is to provide a description of the structural elements of a claim to an administrative court. The article, based on the analysis of the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, singles out the circle of key elements that make up the structure of the claim to the administrative court. It is summarized that the main system-forming elements of a claim in administrative proceedings are its subject, which has both substantive and procedural aspects, and the grounds on which the claim is substantiated. It is emphasized that the absence of at least one of these elements deprives the statement of claim of the necessary content as a requirement. It was concluded that the main system-forming elements of a claim in administrative proceedings are its subject, which has both substantive and procedural aspects, and the grounds on which the claim is substantiated. The absence of at least one of these elements deprives the statement of claim of the necessary content as a requirement. Accordingly, the change of both components leads to a change in the content of the statement of claim and the need to resolve it in another court proceeding.

Key words: structure, element, claim, administrative court, administrative proceedings.

Актуальність теми. Позовна заява в адміністративному судочинстві за своєю юридичною природою є дуалістичним явищем, тобто таким, у якому поєднані процесуальний і матеріально-правовий аспекти. Це дає змогу залежно від ситуації та контексту тлумачити її (позовну заяву) як: вимогу; засіб чи інструмент; процесуальний документ; процесуальну дію. Варто зауважити, що позовна заява є складним за структурою та змістом інститутом. А відтак, визначення елементів позову має важливе значення для науки не лише адміністративного процесу, а й інших суміжних галузей. За допомогою елементів позову здійснюється внутрішнє розмежування різних категорій справ в адміністративному судочинстві, що дає змогу визначити судді вид провадження, за яким необхідно слухати справу (спрошене, письмове або загальне), визначається компетенція суду, предмет доказування, суть позовних та інших вимог, на які суд повинен дати відповідь у своєму рішенні, встановлюються межі судового розгляду.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, присвячені характеристиці позовної заяви до адміністративного суду, у своїх наукових працях розглядали:

Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, О.Ю. Дрозд, В.О. Меркулова, Л.І. Миськів, О.М. Музичук, М.І. Смокович, В.В. Стаднік, О.О. Шкута та багато інших. Втім, незважаючи на значну кількість теоретичних здобутків, у науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання структурних елементів позовної заяви до адміністративного суду.

Саме тому метою статті є: надати характеристику структурним елементами позовної заяви до адміністративного суду.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що у тлумачних словниках термін «структура» розкривається як: взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова, устрій, організація чого-небудь [1, с. 1405]. В. І. Шинкарук розуміє структуру як спосіб закономірного зв'язку між складовими предметів і явищ природи та суспільства, мислення й пізнання, сукупність істотних зв'язків між виділеними частинами цілого, що забезпечує його єдність; внутрішню будову чого-небудь. Науковець зазначає, що структура притаманна об'єктам, які становлять системи, і виділяється шляхом встановлення сутнісних, відносно стійких

зв'язків між їхніми елементами за умов часткового або повного абстрагування від якісних характеристик цих елементів. Структура слугує законом існування та функціонування системи, забезпечує збереження основних властивостей і функцій під час її зміни. З огляду на відносну незалежність зв'язків від якісних характеристик елементів, власне структура може бути способом організації найрізноманітніших систем, а тому вона є виявом спільності, подібності часто якісно дуже різнорідних систем [2, с. 611]. Отже, структура будь-якого процесу, предмета, явища виражається в його внутрішній організації: кількість складових, їхнє функціональне навантаження в цій структурі та взаємозв'язок. А відтак, структура пізнається через дослідження характеру та сутнісного змісту складових (компонентів), які в єдності формують відповідну структуру, а також зв'язків між ними. Зазначене стосується і структури позовної заяви.

На переконання О. М. Пасенюка, елементи адміністративного позову – це його складові, які характеризують сутність конкретного адміністративного позову, його правову природу [3]. З огляду на зазначене, можна стверджувати, що визначення елементів позову має важливе значення для науки не лише адміністративного процесу, а й інших суміжних галузей. Наприклад, завдяки елементам позову здійснюється розмежування позовів між різними видами судочинства (цивільне, адміністративне та господарське). У прикладному аспекті це означає, що суддя, отримавши будь-яку позовну заяву, за допомогою елементів позову зможе визначити, чи належить позов розглядати в тій чи іншій юрисдикції. Це особливо є важливим для суддів місцевих загальних судів, які часто діють як суди цивільної та адміністративної юрисдикції.

Крім того, за допомогою елементів позову здійснюється внутрішнє розмежування різних категорій справ в адміністративному судочинстві, що у свою чергу надає можливість визначити судді вид провадження за яким необхідно слухати справу (спрошене, письмове або загальне), визначається компетенція суду, предмет доказування, суть позовних та інших вимог, на які суд повинен дати відповідь у своєму рішенні, встановлюються межі судового розгляду. Отже, елементи позовної заяви є її обов'язковими частинами, що в сукупності забезпечують єдність, зрозумілість і чітку спрямованість цього звернення до суду саме як матеріально-процесуальної вимоги.

Слід зауважити, що в наукових колах немає однозначної думки стосовно того, які саме елементи формують структуру позовної заяви, зокрема в адміністративному судочинстві. Як правило, використовують два підходи, згідно з якими: 1) структуру позовної заяви (позову) формують предмет і підстави; 2) структуру позовної заяви (позову) формують предмет, підстави та зміст.

Тож, у будь-якому випадку аналізуючи елементи позовної заяви, передусім слід визначити зміст поняття «предмет». Предметом у загальному значенні є все те, на чому зосереджено увагу суб'єкта, на що спрямовано його дієву активність чи пізнання. А відтак, предметом позову є те, що вимагається позивачем у позові, на чому він акцентує увагу суду як на проблемному, спірному питанні, яке потребує вирішення. Більшість дослідників тлумачать предмет як матеріально-правову вимогу, що пред'являється позивачем до відповідача. Так, наприклад, А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко та Р. С. Мельник переконують, що предмет позову – це матеріально-правова вимога позивача до відповідача; те, на що спрямований адміністративний позов; те, з приводу чого подається позов. Предмет адміністративного позову завжди пов'язаний з публічними правовідносинами, які виникли між позивачем і відповідачем, та полягає у вимозі, зверненій через адміністративний суд. Натомість матеріально-правова вимога є наслідком спору про публічне право. Предметом позову буде та його частина, яка характеризує матеріально-правову вимогу

позивача до відповідача, стосовно якої він просить постановити судові рішення. Вона опосередковується спірними правовідносинами – суб'єктивним правом та обов'язком позивача й відповідача [4]. Адміністративісти зауважують, що виокремлення предмета в теорії юридичного процесу як елемента позову має на меті: а) відмежування одного позову від іншого, б) недопущення подання ідентичного позову; в) обрання відповідачем належного способу захисту власних суб'єктивних інтересів [4].

Д. Лученко у своїх дослідженнях пише, що предметом адміністративного позову є матеріально-правова вимога, яку позивач, прагнучи захистити свої права, заявляє суду. Ця вимога має відповідати способом захисту прав, встановленим у законодавстві. Автор також вказує, що адміністративний позов може містити вимоги про: 1) скасування або визнання нечинним рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень; 2) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача – суб'єкта владних повноважень утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю; 5) виконання зупиненої чи невчиненої дії; 6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень; 7) примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [5; 6].

Таким чином, предметом позову із суто процесуальної позиції, є вимога позивача до суду про застосування останнім (тобто судом) на користь першого (тобто позивача), чи іншої особи, в інтересах якої подано позовну заяву, конкретного способу захисту, передбаченого в КАС України. Згідно зі ст. 5 вказаного вище Кодексу, такими способами захисту є: «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) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1–4 цієї частини та стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю [5].

Зауважимо, що слід розмежовувати предмет позову та предмет публічно-правового спору, наявність якого слугує основою позову та судового процесу як такого. Предметом зазначеного спору є ті цінності, блага, на які були вчинено посягання, які були порушені чи можуть бути порушені внаслідок протиправних рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Досліджуючи предмет позовної заяви в адміністративному судочинстві, не можна оминути увагою таке питання, як межі та розміри позовних вимог. Відповідно до ст. 47 КАС України, позивач має право на будь-якій стадії судового процесу відмовитися від позову. Позивач має право змінити предмет або підстави позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог шляхом подання письмової заяви до закінчення підготовчого засідання або не пізніше ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження. Зміна предмета або підстав позову при новому розгляді справи допускається в строки, встановлені частиною першою цієї статті, лише у випадку, якщо це необхідно для захисту прав позивача у зв'язку із зміною фактичних обставин справи, що сталася після закінчення

підготовчого засідання, або, якщо справа розглядалася за правилами спрощеного позовного провадження - початку першого судового засідання при первісному розгляді справи [5]. Отже, зміна предмета спору – це зміна заявлених позивачем вимог (передусім матеріально-правових). Так, зміна може передбачати: зміну одних вимог на інші; доповнення наявних позовних вимог чи, навпаки, вилучення частини заявлених раніше. У будь-якому разі зміна предмета спору не повинна призводити до зміни суті справи, тобто сягати за межі публічно-правового спору, який слугує основою позову та щодо розв'язання якого відбуватиметься судовий процес.

З цього приводу варта уваги думка судді окружного адміністративного суду м. Києва Б. Саніна: «Суд, вирішуючи питання про задоволення клопотання щодо зміни позовних вимог, має перевірити, чи стосується ця зміна підстав або предмета позову спірних правовідносин у справі. Якщо така зміна сягає за межі спірних правовідносин, то суд вмотивованою ухвалою відмовляє в задоволенні клопотання. Адже в такому разі це вже буде не зміною заявлених позовних вимог, а новим позовом до суду. За цих умов позивач має право подати до адміністративного суду новий позов, який розглядатиметься вже в іншому провадженні» [7]. Слід зауважити, що зміна предмета спору та розміру вимог може мати такі наслідки: а) збільшення або зменшення розміру судового збору; заміна відповідача або залучення співвідповідача, а також третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог стосовно спору.

Другим важливим елементом позовної заяви в адміністративному судочинстві є його підстави. І. О. Картузова підставою позову визначає обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. До цих обставин може належати такий юридичний факт або їх сукупність, які: 1) підтверджують наявність або відсутність спірних правовідносин між сторонами, факт порушення прав, свобод та інтересів позивача; 2) підтверджують належність спірного права позивачу. На переконання дослідниці, переважна більшість учених вказують на те, що підставою позову можуть бути лише юридичні факти (зазвичай фактичний склад), які тягнуть певні правові наслідки, а саме виникнення, зміну та припинення правовідносин. Отже, підставою позову не можуть бути фактичні дані, тобто докази в справі. Вони лише підтверджують наявність або відсутність тих юридичних фактів, які становлять підставу позову [8]. На нашу думку, більш правильною є позиція тих дослідників, які, хоча й акцентують на важливості інших, окрім юридичних фактів, обставин справи, втім все ж таки підкреслюють, що такі обставини не належать безпосередньо до підстав позову, оскільки вони (ці обставини) не фіксують, як юридичний факт, певну життєву ситуацію, а лише свідчать на користь її наявності або відсутності, тобто підтверджують наявність чи відсутність юридичного факту.

С. І. Чернооченко тлумачить юридичні процесуальні факти як обставини процесуально-правового характеру, наявність або відсутність яких необхідна для реалізації права на звернення до суду за захистом порушеного або оспорюваного суб'єктивного матеріального права чи охоронюваного законом інтересу, тобто для порушення справи в суді першої інстанції, на стадіях апеляційного і касаційного провадження, з перегляду рішень Верховним Судом України. Якщо виникають, змінюються або припиняються цивільні процесуальні правовідносини внаслідок юридичних фактів – це зазвичай процесуальні дії його учасників (наприклад, подання позовної заяви, подання заперечень проти позову, заявлення клопотання тощо) [9].

Отже, юридичні факти як підстава позовної заяви в адміністративному судочинстві становлять конкретні

життєві обставини, які вказують на: по-перше, наявність у позивача, особи, в інтересах якої подано позовну заяву, відповідних суб'єктивних прав, свобод, обов'язків; по-друге, наявність у відповідача обов'язків, що кореспондуються із зазначеними правами; по-третє, протиправну поведінку відповідача, що призвела до порушення прав, свобод, законних інтересів позивача або особи, в інтересах якої звернувся до суду, і, як наслідок, виникнення публічно-правового конфлікту, спору.

Аналізуючи правові підстави, слід зауважити, що зміст ряду статей КАС України вказує на те, що позивачу все ж таки необхідно обґрунтовувати свої вимоги нормами права. Так, у ст. 244 вказаного Кодексу передбачено, що під час ухвалення рішення суд вирішує: «1) чи мали місце обставини (факти), якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення, та якими доказами вони підтверджуються; 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження; 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин; 4) чи слід позов задовольнити або в позові відмовити; 5) як розподілити між сторонами судові витрати; 6) чи є підстави допустити негайне виконання рішення; 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення позову» [5]. Натомість у п. 5 ч. 4 ст. 246 законодавець вимагає від суду зазначати у своєму рішенні норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування. І якщо щодо застосування судом норм права можна пояснити, що це компетенція суду, то наступна норма, закріплена в п. 6, прямо зобов'язує суд зазначати норми права, на які посилалася сторона, які суд не застосував, та мотиви їх застосування [5]. Однак, на слухну думку низку дослідників, зокрема Л. Ковалю й Д. Лученку, підставу позову не становлять норми права, на які посилається позивач (таку позицію обстоює також Л. Коваль [10, с. 194]), оскільки правові приписи самі по собі не дозволяють говорити про порушення прав позивача, вони дають змогу суду, сторонам у справі оцінити певні юридичні факти і з'ясувати, чи наявний факт порушення прав і вимог законності з боку суб'єкта владних повноважень [11, с. 194]. Така позиція є цілком доречною, оскільки заявники можуть і не мати спеціальних знань у сфері юриспруденції, що може призвести до помилок, неправильного тлумачення та використання тієї чи іншої норми у зверненні до суду. Тому за умови визнання обов'язковості посилання заявником на відповідні норми законодавства як підстави його звернення, суд фактично отримує можливість відмовляти від задоволення позову з мотивів невідповідності норм, на які посилається заявник суті спору. Тобто йтиметься про переважання формальної законності над правовою, що є неприпустимим. Тож цілком закономірним є те, коли в якості єдиної підстави звернення до суду від особи вимагають посилання лише на конкретні обставини спірної ситуації.

Так само, як і предмет позовної заяви, позивач може змінити її підстави. Однак слід підкреслити, що одночасна зміна і предмета позову, і його підстав не допускається. Адже змінюючи одночасно предмет і підставу, позивач фактично оформлює новий позов, який повинен уже розглядатися в іншому провадженні [7].

Висновки. Отже, зазначене вище дає змогу дійти висновку про те, що основними системо-утворювальними елементами позовної заяви в адміністративному судочинстві є її предмет, який має і матеріально-правовий, і процесуальний аспекти, та підстави, якими обґрунтовується позов. Відсутність принаймні одного з цих елементів позбавляє позовну заяву як вимогу необхідного змісту. Відповідно, зміна обох складових зумовлює зміну змісту позовної заяви та необхідність її вирішення в іншому судовому провадженні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
2. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди ; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
4. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с. URL: <https://lektsii.org/5-35135.html>
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n11343> .
6. Курс цивільного процесу : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. Харків : Право, 2011. 1352 с.
7. Суд роз'яснив право на зміну позовних вимог в адмінпроцесі. *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/print/122004-sud_rozjasniv_prava_pozivacha_na_zminu_pozovnih_vimog_v_admi.html
8. Картузова І. Поняття, елементи та види адміністративного позову. *Юридичний вісник*. 2013. № 3. С. 94–101. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2013_3_18.
9. Чорнооченко С. І. Цивільний процес : навч. посіб. 3-тє вид., переробл. та доповн. Київ : Центр учб. літ., 2014. 416 с. URL: https://pidruchniki.com/1228112854573/pravo/peredumovi_viniknennya_tsivilno-protsesualnih_pravovidnosin#93
10. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
11. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
12. Ситников О. Ф. Позовна заява як основна форма звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи. дис... канд. юрид. наук. : Київ. Науково-дослідний інститут публічного права. 2019. 272 с.