

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**ГНАП ДІАНА ДМИТРІВНА**

УДК 342.9: 351.7

**ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В ПОРЯДКУ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Дніпропетровському державному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

**Науковий керівник –**

доктор юридичних наук, доцент

**Мінка Тетяна Павлівна,**

Університет митного права та фінансів,

професор кафедри адміністративного та митного права.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, доцент

**Ільков Василь Васильович,**

Дніпропетровський окружний адміністративний суд,  
суддя;

кандидат юридичних наук, доцент

**Блінова Ганна Олександрівна,**

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»,  
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін.

Захист відбудеться 22 квітня 2019 року об 11-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 21 березня 2019 року.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**В.С. Березняк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Адміністративний процес та адміністративне судочинство – в українській юриспруденції поняття відносно нові і постійно розвиваються. За роки незалежності було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, абсолютно нова редакція якого набула чинності 15 грудня 2017 року.

Центральне місце в реалізації права на судовий захист займає звернення до суду. Інтерес до даної тематики зумовлений утвердженням адміністративної юстиції як основного інструменту захисту особи у сфері публічно-правових відносин. Звернення до суду – це перший, визначальний етап реалізації права на судовий захист. У свою чергу, процесуальна діяльність судді є гарантією цього права.

Чинне законодавство, яким врегульовано процедуру звернення до адміністративного суду та відкриття провадження у справі, містить масу неточностей, дублювань та протиріч, які заплутують як пересічну людину чи юридичну особу, так і самих суддів. Безліч неврегульованих аспектів та низька якість законодавчих норм ускладнюють або перешкоджають реалізації права на звернення до суду. Чинне адміністративно-процесуальне законодавство потребує не лише удосконалення, а й детального аналізу. Незважаючи на їх викладення в новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України, більшість проблемних питань залишилися поза увагою. Більше того, з'явилися нові суперечливі норми, які призводять до неоднозначного трактування та застосування.

Європейський суд з прав людини неодноразово наголошував, що доступ до суду – це складова права на справедливий суд, а процедура відкриття провадження – це сама можливість розгляду справи.

Звернення до адміністративного суду жодного разу не досліджувалося як комплексний інститут, який включає в себе підготовку позовної заяви, подачу її до суду та дії судді, пов'язані з прийняттям позовної заяви. Більшість робіт стосувалися звернення до суду як права, яке реалізовується, а відкриття провадження бігло проглядалося як один з моментів провадження у справі. Тому можна сміливо стверджувати, що тема є недослідженою, актуальною та особливою в силу своєї значущості.

Процесуальна теорія раніше приділяла увагу дослідженням загальних повноважень суду у процесі звернення до суду, і в основному це був цивільний процес. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, з його особливостями та процесуальною діяльністю, комплексно не досліджувалося.

Право звернення до суду досліджувалося такими науковцями, як

П.М. Рабинович, В.Ф. Бойко, А.М. Колодій, С.В. Ківалов, Р.О. Куйбіда, В.Г. Перепелюк. Визначальними також стали роботи К.Н. Анненкова, О.В. Бачуна, В.М. Бевзенка, О.Л. Боровиковського, Є.В. Васьковського, А.Х. Гольмстена, І.Є. Енгельмана, М.І. Малініна, К.І. Малишева, Є.О. Нефедьєва, Т.М. Яблочкова. Дані вчені зробили перші кроки на шляху до теоретико-практичного вирішення проблем, пов'язаних зі зверненням до суду, а також повноважень суду на стадії прийняття позовної заяви.

Деякі вчені, а саме: М.С. Міхровська, О.В. Заяць, О.Г. Юшкевич, Е.А. Беяневич, Ю.С. Педько, О.В. Закаленко, О.В. Бачун та ін., досліджували окремі аспекти складової звернення до суду.

Також у дослідженні використовувалися праці науковців, які заклали фундамент адміністративного судочинства, – це О.І. Стефанчук, О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.І. Шишкін та ін.

Одним з перших досліджень щодо визначення проблематики звернення до суду стало дослідження П.В. Вовка «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції» (2009 р.). У роботі автор визначив сутність публічно-правового спору, охарактеризував адміністративне судочинство як форму судового захисту, розкрив стадійність адміністративного провадження. Зазначена праця, хоча і має важливе теоретичне значення, однак через зміни у законодавстві частково втратила своє практичне значення.

Також М.М. Гімон у своєму дисертаційному дослідженні «Реалізація права на справедливий суд в адміністративному судочинстві України» (2018 р.) узагальнив положення вітчизняного та міжнародного законодавства і розкрив сутність реалізації права на справедливий суд на стадіях проходження справи у суді. Ще одним дисертаційним дослідженням у напрямку часткового розкриття сутності звернення до суду є дисертаційне дослідження Д.О. Власенка «Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг» (2018 р.), в якій розкрито сутність порушення та підготовки адміністративної справи в суді щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. У свою чергу, К.В. Мінаєва дослідила звернення до суду як повноваження органу доходів і зборів (2017 р.). Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізацію права на правосуддя на монографічному рівні висвітлено Н.І. Севостьяновою (2012 р.). Частково проблемні питання звернення до суду розкрито у монографії О.М. Овчаренко «Доступність правосуддя та гарантії його реалізації» (Харків, 2008 р.)

Сьогодні не існує комплексного, системного монографічного дослідження, яке висвітлювало б усю багатогранність поняття звернення до адміністративного суду та його складових.

Зважаючи на наукову цінність попередніх досліджень, присвячених проблематиці звернення до суду, необхідно вказати на їх фрагментарність, неповне висвітлення системності поняття звернення до адміністративного суду та його складових. Крім того, кардинальні зміни до процесуального законодавства нівелювали всі попередні дослідження з даної проблематики. Такі процесуальні поняття, як відкриття провадження у справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження у справі обмежувалися в юридичній літературі лише понятійним апаратом, без їх детальної характеристики, виведення ознак, функцій.

Таким чином, враховуючи необхідність збільшення теоретичних знань та удосконалення практичної сфери застосування, набуває все більшої актуальності і значущості всебічне дисертаційне дослідження звернення до суду в порядку адміністративного судочинства та повноважень суду першої інстанції при отриманні позовної заяви.

З огляду на викладені обставини стає очевидною актуальність обраного напряму дослідження.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано у межах загальноуніверситетської наукової теми Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (державний реєстраційний номер 0112U003550), затвердженої 28.05.2012.

Тема роботи безпосередньо пов'язана із Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр., схваленою Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015.

**Мета і задачі дослідження.** *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його застосування, узагальнення сучасних наукових вітчизняних та зарубіжних праць розкрити зміст, з'ясувати особливості звернення до суду в порядку адміністративного судочинства та сформулювати рекомендації і пропозиції з удосконалення адміністративно-процесуального законодавства, яке регулює звернення до адміністративного суду.

Для досягнення поставленої мети було передбачено вирішення таких *задач*:

- охарактеризувати теоретико-правову сторону звернення до суду в порядку адміністративного судочинства;
- узагальнити наявні теоретичні знання та наукові підходи до розуміння поняття звернення до суду в порядку адміністративного судочинства в контексті сукупності дій з підготовки позовної заяви, подачі її до суду та прийняття судом;

- з'ясувати та розкрити поняття звернення до суду у практичному аспекті його реалізації;
- висвітлити особливості процесуальної діяльності судді при прийнятті позовної заяви;
- розкрити сутність відкриття провадження у справі;
- визначити обсяг повноважень та можливостей суду з відкриття проваджень у справі;
- з'ясувати проблеми, пов'язані зі зверненням до суду в порядку адміністративного судочинства та запропонувати шляхи їх вирішення;
- сформулювати визначення, ознаки, функції таких процесуальних процедур, як залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження у справі;
- проаналізувати систему повноважень судді при отриманні позовної заяви;
- виявити проблемні аспекти реалізації повноважень суду з урахуванням нечіткості та неповної визначеності адміністративного процесу і здійснення адміністративно-процесуальних відносин;
- визначити напрями розвитку та удосконалення процедури звернення до суду, повноважень суду при прийнятті позовної заяви у сфері адміністративної юрисдикції, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства та практики його застосування.

*Об'єктом дослідження* є правові відносини, пов'язані з підготовкою, поданням позовної заяви суб'єктом звернення та прийняттям позовної заяви судом.

*Предметом дослідження* є звернення до суду в порядку адміністративного судочинства.

**Методи дослідження.** До методологічної основи дисертації разом зі спеціальними методами дослідження науки адміністративного процесуального права відносяться також наукові і загальноправові способи вивчення (дослідження, пізнання) явищ.

До визначальних загальнонаукових методів дослідження належать *закони* та *принципи діалектики*, які дозволили багатогранно дослідити і проаналізувати повноваження адміністративного суду, виявити прогалини та спірні моменти щодо їх застосування, запропонувати та обґрунтувати найкращі способи їх розв'язання крізь призму тривалого реформування та утвердження сталості адміністративно-процесуальної галузі, задоволення потреб у правозастосуванні та вимог громадянського суспільства. Вони дали можливість дослідити повноваження адміністративного суду під час вирішення питання про відкриття провадження у справі, встановити різноманітність напрямків щодо реалізації судом своїх повноважень,

досягнути нового рівня застосування адміністративно-процесуальних норм при вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі (розділи 1-3). Нові висновки щодо меж повноважень адміністративного суду при прийнятті позовної заяви дозволив сформулювати *системний метод*. Зазначений метод також дав можливість виділити сукупність проблем правозастосовчої діяльності суду (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1). *Формально-логічний метод* став у нагоді при виявленні суперечностей у понятійному апараті адміністративно-процесуального права, а також розроблення пропозицій з його удосконалення (підрозділи 2.1, 3.1, 3.2). Використання *діяльнісного підходу* допомогло дослідити звернення до суду як структурну складову адміністративного процесу, його сутність як однієї зі стадій та особливостей реалізації повноважень суду (розділ 3).

Під час дисертаційного дослідження серед іншого було використано також: *метод від абстрактного до конкретного*, а також від конкретного до абстрактного; *метод всебічного аналізу предмета*; *дедуктивний та індуктивний методи*, *синтез*, *порівняльний метод*, що свідчить про глибоке занурення та розуміння проблеми звернення до суду в порядку адміністративного судочинства, осмислення значення та ролі висновків дослідження для системи наукових знань про правосуддя в адміністративних справах (розділи 1-3). Використання *методів прогнозування та моделювання* дозволило розробити пропозиції щодо вдосконалення законодавства і перспектив розвитку проблеми звернення до суду (підрозділи 2.3, 3.2, 3.3).

Спеціальним методом у сфері дослідження став метод узагальнення та аналізу судової практики, що дозволив виявити та розкрити недоліки застосування адміністративно-процесуальних норм судами, визначити прогалини законодавства, а також об'єднати теоретичні результати з практичним застосуванням (розділи 2-3).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, Кодекс адміністративного судочинства України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері судоустрою.

Емпіричну базу дослідження становить інформація з Єдиного державного реєстру судових рішень України та офіційних електронних ресурсів Верховного суду, Державної судової адміністрації України за 2010-2018 роки.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що в межах предмета адміністративно-процесуальної науки ця робота є першим системним дисертаційним дослідженням звернення до суду в порядку адміністративного судочинства як комплексного поняття та першої особливої стадії судового процесу.

У результаті проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано такі наукові положення, які виносяться на захист:

*уперше:*

– обґрунтовано, що звернення до суду слід розглядати і як право особи, і як обов'язкову стадію всіх форм позовних проваджень та переглядів судових рішень, змістом якої є процесуальна діяльність суб'єктів, пов'язана з підготовкою, поданням заяви до суду та прийняття її судом; розкрито сутність перешкод при зверненні до адміністративного суду та запропоновано процесуальні варіанти їх вирішення;

– визначено: 1) поняття відкриття провадження у справі, його ознаки, функції та особливості із розробленням пропозиції щодо алгоритму дій судді після отримання позовної заяви; 2) поняття та зміст залишення позовної заяви без руху як виду процесуальної діяльності судді; 3) поняття повернення позовної заяви та відмови у відкритті провадження у справі, їх відмінності, характерні ознаки та функції;

– запропоновано внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, які удосконалять процедуру звернення до адміністративного суду і відкриття провадження у справі, а саме щодо внесення змін до ст. 160-172 КАС України;

*удосконалено:*

– зміст поняття звернення до адміністративного суду як сукупності процесуальних дій, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, змістом яких є підготовка, подання позовної заяви до суду та прийняття її судом;

– теоретичні положення щодо: 1) визначення понять «залишення позовної заяви без руху», «повернення позовної заяви», «відмова у відкритті провадження у справі», «позовна заява»; 2) алгоритму дій судді під час вирішення питання про відкриття провадження у справі; 3) процесуальних дій позивача при зверненні до адміністративного суду; 4) змісту позову, його структури; 5) розмежування поняття стадії адміністративного процесу; 6) здійснення представництва та моменту набуття статусу позивача;

*дістало подальшого розвитку:*

– обґрунтування: 1) недоцільності вчинення деяких процесуальних дій суду, зокрема щодо обов'язкового з'ясування місця проживання фізичної особи – відповідача у справі; 2) важливості обмеження підстав повернення позовної заяви, залишення її без руху та відмови у відкритті провадження у справі; 3) процесуальних дій під час розгляду позовної заяви суддею та прийняття відповідних рішень за її наслідками; 4) права суду на альтернативне вирішення проблем при відкритті провадження;

– теоретичні положення щодо: 1) дій судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі; 2) процесуальної форми та шляхів



звернення до адміністративного суду; 3) визначення та повноважень суб'єктів звернення до адміністративного суду; їх прав та обов'язків;

– наукові положення: 1) про призначення адміністративного процесу, його завдання; про процесуальні обтяження при зверненні до адміністративного суду;

– систематизація етапів стадії відкриття провадження: 1) виникнення права на звернення до суду; 2) підготовка позовної заяви; 3) дії судді щодо прийняття позовної заяви та наслідки таких дій.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається можливістю їх використання у:

– *науковій діяльності* – для подальших досліджень актуальних проблем науки адміністративно-процесуального права, а також для продовження розробки теорії звернення до суду та повноважень суду на цій стадії (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 05 вересня 2018 року; акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 22 грудня 2017 року);

– *законопроектній роботі* – при внесенні змін до КАС України, складанні нових процесуальних кодексів (акт впровадження Комітету з питань правової політики та правосуддя Верховної ради України від 7 квітня 2017 року);

– *практичній діяльності* – для використання суддями та судом при вирішенні питань, які виникають під час прийняття позовної заяви (акт впровадження Хмельницького окружного адміністративного суду від 12 травня 2017 року; акт впровадження Вінницького апеляційного адміністративного суду від 14 вересня 2018 р.);

– *навчальному процесі* – в ході викладання учбової дисципліни «Адміністративний процес», при підготовці навчальної літератури, лекцій та практичних занять з даної дисципліни (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 11 червня 2018 року).

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення, висновки і рекомендації дисертації доповідалися на науково-практичних конференціях, семінарах, зокрема: «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства» (м. Харків, 21-22 листопада 2014 року), «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні» (м. Дніпропетровськ, 29 травня 2015 року), «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні» (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 року); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 9 грудня 2016 року).

**Публікації.** Основні положення роботи знайшли відображення у семи наукових статтях, з них шість опубліковані у виданнях, що визнані як фахові

з юридичних наук, одна стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також чотирьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях, семінарах.

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які охоплюють вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 242 сторінки, у т.ч. основного тексту – 202 сторінки. Список використаних джерел налічує 231 найменування і займає 20 сторінок. Додатки розміщено на 9-и сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів і публікації.

**Розділ 1 «Теоретико-правова характеристика звернення до суду в порядку адміністративного судочинства»** складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття і зміст звернення до адміністративного суду»* проведено аналіз багатозначності поняття «звернення до суду», зокрема звернення до суду як права; як поняття, тотожного пред'явленню адміністративного позову; як позову; як складової розгляду справи. Висвітлено загальні поняття стадій, етапів адміністративного процесу та виокремлено в окрему стадію звернення до суду як системне поняття, яке включає в себе послідовні етапи та процесуальні дії.

Встановлено, що дії з підготовки, подання позовної заяви та прийняття її судом є послідовними етапами, які змінюють один одного. Вони є закономірними, логічно та часово послідовними і лише у своїй сукупності відображають зміст та реалізацію звернення до суду, що є стадією адміністративного процесу.

Зазначено, що стадія звернення до суду містить обов'язкові складові та завершується винесенням документально оформленого рішення.

На основі аналізу різних визначень та підходів до поняття звернення дисертант пропонує особисте визначення поняття звернення до суду та розкриває його зміст і структуру.

До складових звернення до суду віднесено: право на судовий захист; підготовка адміністративного позову; пред'явлення адміністративного позову; прийняття адміністративного позову судом.

*Підрозділ 1.2 «Суб'єкти звернення до адміністративного суду»* присвячено дослідженню суб'єктів, які беруть участь у публічно-правових

конфліктах, та безпосередньо позивачів. Проаналізовано існуючі класифікації суб'єктів звернення до суду та виведено ознаки, які відрізняють суб'єктів звернення до суду (позивачів) від інших суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин взагалі та осіб, які беруть участь у справі.

Проведено аналогію між поняттями «позивач» та «особа, яка звернулася до суду» і вказано, що адміністративний процес може ініціюватися як безпосередньо позивачем, так і його уповноваженою особою; також обґрунтовано, що особа набуває статусу позивача ще до відкриття провадження у справі.

Визначено, що суб'єкт звернення до адміністративного суду – це потенційний або реальний носій прав та обов'язків у публічно-правових відносинах з приводу здійснення правосуддя адміністративним судом, який вважає, що його права, свободи чи законні інтереси порушено та який вчинив дії, пов'язані з підготовкою та поданням позовної заяви до суду.

**Розділ 2 «Порядок і підстави звернення до адміністративного суду»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Підготовка адміністративного позову як складова звернення до адміністративного суду» проаналізовано наукові позиції щодо поняття позову, його відмінності від поняття «заява», «скарга». Підкреслено, що поняття «адміністративний позов» є найбільш прийнятним у практичному застосуванні, тож необхідності застосування іншого понятійного апарату («заява», «скарга») немає.

Встановлено, що адміністративний позов не обмежується включенням до поняття адміністративно-правового захисту лише суб'єктивних публічних прав, оскільки повинен також повною мірою забезпечувати процесуальний розгляд та вирішення публічно-правових спорів, які з'явилися при реальному або ж уявному порушенні прав приватних суб'єктів публічно-правових відносин, які не наділені владними управлінськими функціями.

Зазначено, що звернений до суду адміністративної юрисдикції позов, який реально відображає вимоги позивача щодо відновлення та захисту порушених прав у сфері публічно-правових відносин, оформлений відповідно до процесуальних вимог, є тим самим відображенням конфлікту, який утворився на фоні порушення з боку суб'єктів владних повноважень прав, свобод та законних інтересів особи.

Поряд із наявними сторонами, між якими виник конфлікт у сфері публічно-правових відносин, має існувати третя сторона процесу (суддя або ж судді), яка незалежна від інших суб'єктів процесу та не має особистого інтересу в юридичному результаті розгляду спору, основним завданням якої є вирішення спору по суті, заради забезпечення верховенства права.

Подання адміністративного позову є фактором, який прямо впливає на

виникнення адміністративно-процесуальних відносин, де сторонами є адміністративний суд та суб'єкти із конфліктуючими юридичними інтересами.

Зроблено висновок, що адміністративний позов є тим самим процесуальним засобом, за допомогою якого особа, права, свободи та законні інтереси якої порушено у сфері публічно-правових відносин, покликана ініціювати судовий процес адміністративним судом для правового захисту, має форму вимоги матеріально-правового характеру, відповідно до чинного законодавства та основним завданням якого є вирішення спору по суті адміністративним судом, до якого звернено позов.

У підрозділі 2.2 «Пред'явлення адміністративного позову, його форма, зміст та структура» зазначається, що пред'явлення адміністративного позову – це складова звернення до суду; процес, який реалізується через подання до адміністративного суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позовну заяву та, у випадку дотримання всіх вимог, вирішити спір.

Чітко розкрито зміст позову через шляхи захисту, звернення до адміністративного суду. Перелічено та проаналізовано випадки, коли з адміністративним позовом може звернутися суб'єкт владних повноважень.

Підкреслено, що позовна заява має чітку структуру та містить відповідні частини: вступну, описову, мотивувальну і прохальну.

З'ясовано, що відповідно до чинного законодавства способами звернення до адміністративного суду є позовна заява та заява. Всі процесуальні документи оформлюються в письмовому вигляді з дотриманням вимог, встановлених законодавством.

У підрозділі 2.3 «Вимоги до позовної заяви та наслідки їх недодержання» обґрунтовано, що дослідження змісту та зовнішнього оформлення позовної заяви є розумовою діяльністю судді, від якої залежить подальший рух справи та правильне її вирішення з метою повноцінного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічних правових відносин. Від належного оформлення адміністративного позову залежить можливість своєчасно захистити порушені права, свободи та інтереси позивача.

Детально описано вимоги до позовної заяви, з конкретизацією складових, які повинні бути обов'язково відображені в позовній заяві. Проаналізовано всі підстави для залишення позовної заяви без руху, описано способи усунення недоліків.

Визначено, що інститут залишення позовної заяви без руху є додатковою гарантією захисту прав позивачів в адміністративному суді,

який спрямований на реалізацію принципів змагальності і диспозитивності в адміністративному судочинстві.

Подано визначення залишення позовної заяви без руху – це зовнішнє оформлення розумової діяльності судді, яке відображає проміжну процесуальну форму між подачею заяви до суду та вирішенням питання про відкриття провадження у справі, виражене письмовим рішенням (ухвалою).

Виділено ознаки залишення заяви без руху: це тимчасовий захід; застосовується на стадії прийняття заяви; здійснюється одноособово суддею; носить роз'яснювальний характер; оформляється окремим процесуальним документом – ухвалою; сприяє дисциплінуванню учасників процесу.

З ознак та авторських визначень визначено й охарактеризовано функції інституту залишення без руху: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна, динамічна, дисциплінуюча, захисна, особисто мотиваційна.

**Розділ 3 «Процесуальна діяльність судді при прийнятті позовної заяви»** присвячений послідовності вчинення процесуальних дій суддею щодо перевірки додержання вимог до позовної заяви та процесуальним результатам такої діяльності.

У підрозділі 3.1 *«Поняття та сутність відкриття провадження в адміністративній справі та дії судді при прийнятті позовної заяви»* підкреслено, що завершальним етапом на стадії звернення до суду є відкриття провадження у справі та адміністративно-процесуальні дії судді, пов'язані з прийняттям позовної заяви, що гарантують подальший рух справи.

Зазначено, що відкриття провадження у справі включає в себе дії особи, яка подає позовну заяву до суду, тобто позивача, і дії судді, які відбуваються після прийняття заяви до провадження. Дані дії направлені на встановлення умов, підстав та порядку реалізації права особи, що звертається до суду за судовим захистом, що вкотре підтверджує системність поняття звернення до суду і наявність його чіткої структури.

Сформульовано поняття відкриття провадження у справі, а саме що це завершальний етап звернення до адміністративного суду, який надає суду можливість розгляду справу по суті, дозволяє встановити факт наявності в особи права на звернення до суду та чіткого дотримання передбаченого законом порядку реалізації такого права.

Детально розкрито зміст усіх дій, які підлягають з'ясуванню суддею при отриманні позовної заяви. Аналіз судової практики, зокрема ухвал про відкриття провадження у справі, дозволив дійти висновку про неоднозначне трактування процесуальних норм, відмінності в їх застосуванні та створення штучних перешкод в реалізації права особи на судовий захист.

У підрозділі 3.2 *«Повернення позовної заяви»* встановлено, що

повернення позовної заяви полягає у волевиявленні суду щодо відмови прийняти позовну заяву.

У зв'язку з цим визначено, що повернення позовної заяви – це процесуальна дія, яка завершує процедуру звернення до суду на стадії відкриття провадження без вирішення спору по суті, через неможливість її розгляду з підстав, які можуть бути усунуті особою, яка звернулася до суду.

Ознаками повернення позовної заяви є те, що ця процесуальна дія: 1) відбувається виключно на стадії відкриття провадження; 2) припиняє розгляд позовної заяви; 3) закріплюється в письмовій ухвалі суду; 4) застосовується суддею одноособово; 5) не вирішує правового спору по суті; 6) застосовується за наявності вичерпного переліку підстав; 7) не перешкоджає повторному зверненню до суду.

Зазначено, що після повернення позовної заяви позивача наділено правом повторного звернення до адміністративного суду у визначеному законом порядку.

У підрозділі 3.3 «Підстави для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі та її наслідки» досліджено обставини, які підтверджують неможливість або недоцільність подальшого розгляду справи, наслідком яких є відмова у відкритті провадження у справі.

Підкреслено, що відмова у відкритті провадження є фактично відмовою розглядати адміністративний позов та розпочати адміністративно-процесуальний розгляд справи через перешкоди (підстави), які прямо вказані в Кодексі адміністративного судочинства України.

Розкрито зміст поняття «відмова у відкритті провадження» як форми закінчення розгляду справи на стадії прийняття позовної заяви без розгляду справи по суті, з огляду на виявлення до відкриття провадження у справі обставин, з якими закон пов'язує неможливість судового розгляду справи; як одного з видів ускладнення адміністративного судочинства, що полягає у нерозгляді по суті позовної заяви через наявність законодавчо встановлених підстав; як одного з критеріїв (для заявника) визначення судочинства, в межах якого може бути розглянута позовна заява; як закінчення діяльності суду з розгляду адміністративної справи без ухвалення рішення по суті позовних вимог.

Проведено класифікацію підстав для відмови у відкритті провадження у справі, сформульовано ознаки та функції даного інституту.

## ВИСНОВКИ

В дисертації здійснено узагальнення теоретичних знань та вирішено наукове завдання, яке втілюється у з'ясуванні та розкритті сутності й етапів стадії звернення до суду в порядку адміністративного судочинства як комплексного поняття, а також формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері і практики його застосування. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Звернення до адміністративного суду – це сукупність дій, спрямована на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, яка полягає в підготовці, поданні позовної заяви до суду та прийнятті її судом. Це багатоеlementне поняття, до складу якого входять: право на судовий захист; підготовка адміністративного позову; пред'явлення адміністративного позову; прийняття адміністративного позову судом.

2. Підготовка адміністративного позову – це завжди активна діяльність, яка спрямована на оформлення процесуально правильного документа для подачі його до суду. Ця діяльність може відбуватися двома шляхами: 1) пошук компетентного правника (адвоката), який надасть допомогу у складанні адміністративного позову; 2) самостійне складання та оформлення адміністративного позову.

3. Пред'явлення позову – це процес, який реалізується через подання до суду позовної заяви, яка є формою (зовнішнім виразом) позову. Подаючи позовну заяву, суб'єкт звернення ініціює адміністративно-процесуальні відносини і створює обов'язок суду розглянути позов та у випадку дотримання всіх вимог вирішити спір.

4. Заключним етапом звернення до суду є прийняття адміністративного позову, який полягає у з'ясуванні суддею обставин, які дають можливість розглянути позов по суті або вирішити питання про неможливість розгляду справи. Дії з підготовки, подання позовної заяви та прийняття її судом є послідовними і лише у своїй сукупності відображають зміст та реалізацію права на звернення до суду, що є стадією адміністративного процесу. Ця стадія завершується винесенням документально оформленого рішення, яке може бути проміжним, як-то відкриття провадження у справі чи залишення без руху, так і кінцевим, наприклад відмова у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви.

5. Суб'єктом звернення до суду є особа, яка вважає, що її права, свободи чи законні інтереси порушено, і звертається самостійно або через

уповноважені органи до суду, а також суб'єкти владних повноважень у випадках, встановлених законом. В дослідженні проведено класифікацію суб'єктів звернення до адміністративного суду та проаналізовано зміст позовних вимог, з якими можуть звертатися до адміністративного суду суб'єкти владних повноважень.

6. Розкрито процесуальні особливості діяльності судді на стадії прийняття позовної заяви, запропоновано послідовність дій судді при отриманні позовної заяви. Сформульовано поняття залишення позовної заяви без руху – це процесуальна дія судді, направлена на зазначення позивачу на необхідність дотримання форми і змісту позовної заяви та порядку звернення до адміністративного суду; це особливий інститут адміністративного процесу, який сприяє дотриманню правил і вимог законодавства, встановленню процедур, які сприяють швидкому та якісному розгляду справи, захисту прав всіх учасників судового процесу. Виділено ознаки інституту залишення позовної заяви без руху, а саме це обов'язково тимчасовий захід; застосовується на будь-якій стадії судового розгляду; здійснюється одноособово суддею; носить роз'яснювальний характер; оформлюється окремим процесуальним документом – ухвалою; сприяє дисциплінуванню учасників процесу; прийняття заяви відбувається у день первісного її подання до суду, у випадку виправлення позивачем недоліків позовної заяви; повернення позовної заяви у випадку невиконання вимог ухвали про залишення позовної заяви без руху. З даних ознак та визначень сформульовано та детально охарактеризовано функції інституту залишення без руху: інформаційна, гуманістична, прогностична, орієнтаційна, регулятивна, динамічна, дисциплінуюча, захисна,

7. Визначено поняття повернення позовної заяви – це процесуальна діяльність судді на стадії відкриття провадження, якою зупиняється розгляд позовної заяви та вирішення справи по суті з підстав, прямо встановлених законом, з можливістю повторного звернення до суду. До ознак повернення позовної заяви віднесено те, що ця процесуальна дія: відбувається виключно на стадії відкриття провадження; припиняє розгляд позовної заяви; закріплюється в письмовій ухвалі суду; застосовується суддею одноособово; не вирішує правового спору по суті; застосовується за наявності вичерпного переліку підстав; не перешкоджає повторному зверненню до суду. Повернення позовної заяви виконує інформативну, орієнтаційну та виховну функцію.

8. Запропоновано визначення відмови у відкритті провадження у справі, а саме як однієї з форм закінчення розгляду справи на стадії прийняття позовної заяви, з огляду на виявлення до відкриття провадження у справі підстав, які унеможливають розгляд справи.

Окреслено види, ознаки та функції інституту відмови у відкритті



провадження. До ознак віднесено: є однією з форм закінчення розгляду справи; може виступати проміжним етапом реалізації особою права на судовий захист її прав, свобод та інтересів; відбувається лише на стадії прийняття позовної заяви; не допускає розгляду справи по суті судом, до якого надійшла позовна заява; допускається лише у передбачених законом випадках; оформлюється письмовою ухвалою суду; перешкоджає повторному зверненню до суду, яким постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження.

Запропоновано класифікацію підстав відмови у відкритті провадження. Так, підстави відмови у відкритті провадження можна умовно поділити на три групи: 1) звернення до суду є незаконним, тобто у позивача чи заявника відсутнє право на пред'явлення позову (заяви) до адміністративного суду (пункти 1, 2, 4 ч. 1 ст. 170 КАС України); 2) звернення до суду є правомірним, але розглядати справу неможливо. Події, які перешкоджають відкриттю провадження, від суду і особи, яка звертається до суду, не залежать (пункт 3 ч. 1 ст. 170 КАС України); 3) спеціальні, які можуть бути застосовані виключно до окремих категорій адміністративних справ (ч. 4 ст. 283, ч. 4 ст. 284, ч. 6 ст. 290 КАС України).

10. Сформульовано низку пропозицій та рекомендацій, спрямованих на врегулювання проблемних аспектів звернення до адміністративного суду, зокрема пропонується внести такі зміни до Кодексу адміністративного судочинства України:

1) частину 5 статті 59 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити таким реченням:

«Копія (копії) документа (документів), що підтверджує (підтверджують) повноваження представника (представників), не може бути засвідчено особою, якій його (їх) видано»;

2) частину 2 статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити реченням такого змісту:

«Письмові докази (оригінали або копії) подаються належної якості, яка забезпечує можливість встановити їх зміст»;

3) частину 5 статті 94 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«5. Учасник справи, який подає письмові докази в копіях (електронних копіях), повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу.

Учасник справи підтверджує відповідність копії письмового доказу оригіналу, який знаходиться у нього, своїм підписом із зазначенням слів "Згідно з оригіналом", назви посади, особистого підпису особи, яка засвідчує копію, її ініціалів та прізвища, дати такого засвідчення»;

4) частину 2 статті 159 Кодексу адміністративного судочинства

України викласти в такій редакції:

«2. Заявами по суті справи є: позовна заява; заява органів доходів і зборів, відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву»;

5) статтю 269 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«1. У справах, визначених статтями 273-277, 280-283, 285-289 цього Кодексу, заявами по суті справи є позовна заява, заява органів доходів і зборів, та відзив на позовну заяву (відзив).

2. Копії позовної заяви або заяви органів доходів і зборів та доданих до них документів направляються відповідачу й іншим учасникам справи на офіційну електронну адресу, а за її відсутності – електронною поштою, якщо така відома суду, або надаються для ознайомлення в судовому засіданні»;

б) частину 2 статті 161 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«2. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання (надання, вручення) відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів. Копії позовної заяви та доданих до неї документів надсилаються відповідачу (відповідачам) рекомендованим листом з повідомленням про вручення з бланком опису вкладення. Доказом надання, вручення відповідачу (відповідачам) копії позовної заяви та доданих до неї документів є будь-яке письмове підтвердження відповідача (відповідачів) про отримання позовної заяви та доданих до неї документів.

Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви її копії, а також копії доданих до позовної заяви документів відповідно до кількості третіх осіб, вказаних суб'єктом владних повноважень у позовній заяві»;

7) частину 3 статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити таким чином:

«3. Недоліки позовної заяви усуваються шляхом подання заяви про усунення недоліків позову.

Заява про усунення недоліків позову повинна містити:

1) найменування суду першої інстанції, до якого подається заява;  
2) прізвище, ініціали судді, який постановив ухвалу про залишення позовної заяви без руху та надав строк для усунення недоліків позовної заяви;

3) повне найменування, яке включає організаційно-правову форму та назву (для юридичних осіб), або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб), або статус «фізична особа-підприємець», ім'я (прізвище, ім'я та по батькові – для фізичних осіб-підприємців) позивача (позивачів);

4) місцезнаходження (для юридичних осіб та для фізичних осіб-підприємців) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб та для фізичних осіб-підприємців);

5) поштовий індекс;

6) назва документа, який подається – «заява про усунення недоліків позову»;

7) виконання вимог, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху або вказівка на їх виконання у поданій новій (виправленій) позовній заяві;

8) правове обґрунтування підстав та виклад фактичних обставин, що унеможливають усунення недоліків, зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху;

9) перелік (назви та кількість) документів та інших доказів, що додаються до заяви;

10) підпис позивача або його представника із зазначенням дати.

Якщо заява про усунення недоліків позову подається представником, то у ній додатково зазначаються відомості, визначені у пункті 2 частини п'ятої цієї статті стосовно представника. Докази на підтвердження повноважень представника подавати заяву про усунення недоліків позову»;

8) пункт 3 частини 9 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«3) детальний зміст позовних вимог або узагальнений виклад позовних вимог»;

9) частину 2 статті 122 Кодексу адміністративного судочинства України викласти в такій редакції:

«2. Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень»;

10) частину 4 статті 169 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити пунктом 10 такого змісту:

«10) якщо справа не підсудна суду, до якого надійшла позовна заява»;

11) частину 1 статті 170 Кодексу адміністративного судочинства України доповнити пунктами 5, 6:

«5) надійшла позовна заява між тими самими сторонами, про той самий

предмет і з тих самих підстав, щодо якої двічі подавалася заява про її відкликання;

б) подання позовної заяви прокурором без дотримання вимог частини 4 статті 53 Кодексу адміністративного судочинства України».

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані  
основні наукові результати дисертації:*

1. Гнап Д.Д. Суб'єкти звернення до адміністративного суду. *Електронне наукове фахове видання «Форум права»*. 2015. № 1. С. 48-54. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_10).

2. Гнап Д.Д. Процесуальні особливості повернення позовної заяви в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. № 2. С. 28-32.

3. Гнап Д.Д. Право на судову захиту в адміністративном процесі України. *Закон и жизнь (Leges si Viata)*. 2016. № 11. С. 21-23.

4. Гнап Д.Д. Процесуальні аспекти залишення позовної заяви без руху в адміністративному процесі. *Університетські наукові записки*. 2017. № 2. С. 71-78.

5. Гнап Д.Д. Новели Кодексу адміністративного судочинства України з питань відкриття провадження у справі. *Слово Національної школи суддів України*. 2017. № 3 (20). С. 132-139.

6. Гнап Д.Д. Послідовність дій судді після одержання позовної заяви. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 6. С. 35-16.

7. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. С. 64-69.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

8. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження в 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.

9. Гнап Д.Д. Звернення до суду – процедура чи право? *Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративного процесу в Україні»* (29 травня 2015 року,

м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ, 2015. С. 103-105.

10. Гнап Д.Д. Доступ до правосуддя в адміністративному процесі на стандартах рішень Європейського суду з прав людини. *Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні»* (1-2 жовтня 2015 року, м. Київ). Київ, 2015. С. 193-198.

11. Гнап Д.Д. Вимоги до адміністративного позову: проблеми формулювання. *Науковий семінар «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування»* (9 грудня 2016 р., м. Дніпропетровськ). С. 132-135.

## АНОТАЦІЯ

**Гнап Д.Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства.** – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. – Дніпро, 2019.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню звернення до адміністративного суду як стадії адміністративного процесу, його структури, елементам.

Розкрито правові засади процесуальної діяльності адміністративного суду щодо відкриття провадження у справі з формулюванням рекомендацій та пропозицій щодо удосконалення процедури подання позовної заяви та прийняття її адміністративним судом.

Як окремі процесуальні дії досліджуються: залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви та відмова у відкритті провадження. Визначаються їх поняття, ознаки, функції.

З метою забезпечення права на судовий захист охарактеризовано процесуальні проблеми та негативні наслідки недотримання форми і змісту позовної заяви, а також юрисдикції та підсудності спору.

Визначено напрями розвитку та удосконалення процедури звернення до суду, повноваження суду при прийнятті позовної заяви у сфері адміністративної юрисдикції та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства і практики його застосування.

**Ключові слова:** *звернення до адміністративного суду, суб'єкти звернення до суду, позовна заява, форма і зміст позову, відкриття провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, відмова у відкритті провадження у справі.*

## SUMMARY

**Gnap D.D. Appeal to court in the procedure of administrative proceedings.** – *On the rights of the manuscript.*

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; information law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. – Dnipro, 2019.

The dissertation is devoted to the complex study of the appeal to the administrative court as a stage of the administrative process, its structure, elements.

The legal basis of the administrative proceedings of the administrative court regarding the opening of proceedings in the matter with the formulation of recommendations and proposals for improving the procedure for filing a statement of claim and its adoption by the administrative court is disclosed.

It is investigated as separate procedural actions - abandonment of a statement of claim without movement, return of a statement of claim and refusal to open proceedings. Their concepts, features, functions are determined.

In order to ensure the right to judicial protection, the procedural problems and the negative consequences of non-compliance with the form and content of the statement of claim, as well as jurisdiction and jurisdiction of the dispute are described.

The directions of development and improvement of the procedure for applying to the court, the powers of the court at acceptance of a statement of claim in the field of administrative jurisdiction are determined, and proposals are made regarding the improvement of administrative procedural legislation and the practice of its application.

**Keywords:** *appeal to the administrative court, subjects of appeal to court, statement of claim, form and content of the claim, opening of proceedings in an administrative case, abandonment of a statement of claim without movement, return of a statement of claim, refusal to open a proceeding in a case.*