

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ВИД ГАРАНТІЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ У СУДОВОМУ ПОРЯДКУ

APPEAL AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR OMISSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES AS A FORM OF GUARANTEE FOR THE PROVISION OF ELECTRONIC SERVICES IN COURT

Ішханян А.Р., здобувач
кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів

У науковій статті визначаються особливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання електронних послуг на стадії порушення та підготовки до судового розгляду адміністративної справи. Автором обґрунтовано доцільність удосконалення правового регулювання порядку проведення попереднього засідання до судового розгляду справи. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Завершується стадія попереднього судового засідання часто ухвалою про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду. Це не суперечить закону. Однак варто врахувати, що, відповідно до ст. 121 КАС України, така ухвала поставляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не вичерпується одним лише попереднім судовим засіданням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати й після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи. Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той самий день. У цьому випадку теж поставляється ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду.

Зроблено висновок, що порушення встановленого законодавством порядку пред'явлення адміністративного позову, залежно від того які ж саме вимоги КАС України не були виконані, тягне за собою застосування однієї з передбачених законом санкцій – повернення позовної заяви, відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху або ж без розгляду.

Ключові слова: послуга, адміністративне судочинство, оскарження, підготовка адміністративної справи, суб'єкт публічної адміністрації, публічна послуга.

The scientific article identifies the peculiarities of appealing the decisions, actions or omissions of public administration subjects on the provision of administrative services at the stage of initiation and preparation for judicial review of an administrative case. The author substantiates the expediency of improving the legal regulation of the procedure for holding a preliminary hearing before the court hearing of the case. In particular, it is considered expedient to set the terms of the preparatory meeting from the moment of receipt of the administrative claim, as well as to determine the cases when the parties are not reconciled.

The pre-trial stage often ends with the decision to end the preparatory proceedings and assign the case to trial. This is not against the law. However, it should be borne in mind that in accordance with Art. 121 of the CAS of Ukraine such a decision is delivered by the consequences of preparatory proceedings, not the previous court hearing. Obviously, preparatory proceedings are not limited to, and do not always end at, a previous court hearing. Preparation may continue after a preliminary hearing. Therefore, the decision to close the preliminary proceedings and assign the case to trial after the consequences of the previous court hearing can only be taken if the judge has taken all the measures necessary to hear the case. If during the previous court hearing, to which all the persons involved in the case have arrived, the issues necessary for its consideration have been resolved, then, with the written consent of these persons, the trial can be started on the same day. In this case, a decision is also delivered to terminate the preparatory proceedings and to assign the case to trial.

It is concluded that a violation of the procedure established by law for filing an administrative claim, depending on what the requirements of the CAS of Ukraine have not been fulfilled, entails the application of one of the sanctions provided by law – the return of the claim, the refusal to open proceedings in an administrative case, leaving the claim without motion or without consideration.

Key words: service, administrative justice, appeals, preparation of administrative case, subject of public administration, public service.

Порушення прав, законних інтересів і свобод споживачів електронних послуг (фізичних і/або юридичних осіб) розглядається безпосередньо як підстава звернення до адміністративного суду і є фактом, що спричиняє виникнення права на оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації. Залежно від категорії результатів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації підставами оскарження можуть бути порушення-перешкоди (порушення, пов'язані з установленням відповідним владним органом перешкод для реалізації громадянином прав і свобод; вони можуть виявлятися у вимаганні надання додаткових документів, вимаганні додаткової оплати послуги, не встановлені законодавством, отриманні супутніх послуг), порушення-відмови (такі порушення можливі в разі протиправної відмови суб'єкта владних повноважень у наданні адміністративної послуги), порушення-бездіяльність (ненадання адміністративної послуги належному суб'єкту-споживачу, прострочення надання адміністративної послуги, невжиття заходів на отримання послуги, замовчування причин ненадання адміністративної послуги).

Питання оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації є предметом активного наукового пошуку в сучасних умовах. Варто відзначити низку доктринальних досліджень, проведених такими вченими, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Педько, Р.С. Мельник, В.Г. Перепелюк та іншими.

Однак комплексного наукового дослідження стадій судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання електронних послуг в Україні не проводилося.

Метою статті є визначення особливості юридичної процедури підготовчої стадії до судового розгляду адміністративної справи з оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері надання електронних послуг.

Згідно зі ст. 104 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, звернувшись до адміністративного суду з адміністративним позовом вправі будь-яка особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин [1]. Однак реалізація

цього права вимагає дотримання вимог установленної адміністративної процедури.

Розкриття питання процесуального порядку розгляду справ про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання електронних послуг порядку адміністративного судочинства вбачається здійснити через розгляд окремих стадій такого адміністративного процесу. О.В. Кузьменко й Т.О. Гуржій визначають такі ознаки стадій: 1) внутрішню структурованість, 2) єдність конструктивних елементів у рамках локальної мети провадження, 3) логічну та часову послідовність, 4) офіційне закріплення підсумкового результату в процесуальному документі [2, с. 326]. І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський наголошують, що стадіями провадження є послідовні етапи цієї діяльності, що завершується шляхом прийняття процесуального документа, в якому в концентрованій формі показано результати певних процесуальних дій [3, с. 155]. Стадії провадження в адміністративному суді першої інстанції виділяються за ознакою систематизації відповідних процесуальних дій в окремих структурних складниках КАС України: 1) підготовчий розгляд позовного звернення; 2) попередній розгляд справи; 3) остаточний розгляд справи та прийняття рішення [2, с. 325].

Відкриття провадження є системою процесуальних дій, що стосуються подання позовної заяви, розгляду її суддею та прийняття ухвали щодо прийняття до розгляду. Завдяки здійсненню процесуальних дій на цьому етапі реалізується право на звернення до адміністративного суду за захистом громадянином, юридичною особою своїх прав, законних інтересів, порушених у публічно-правових відносинах. Етап підготовки справи до розгляду призначений для того, щоб уточнити фактичні обставини, які мають значення для правильного вирішення справи, визначити закон, норми якого вирішують адміністративну справу, вирішити питання про склад осіб, які беруть участь у справі, а також про інших учасників процесу, вирішити питання про дослідження доказів.

Адміністративна позовна заява подається в письмовій формі. Адміністративний позов подається до адміністративного суду у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою. Але тут необхідно потурбуватися про те, щоб у відправника залишилося документальне підтвердження того, що й коли він направив на адресу суду, це не важко зробити, використавши таку форму відправлення, як цінний лист з описом вкладення [4]. Також допускається оформлення позовної заяви на бланку встановленого зразка [1]. Але, незалежно від обраного способу подання заяви до адміністративного суду, варто пам'ятати, що до заяви обов'язково має бути додана квитанція про сплату судового збору.

Згідно з нормами чинного законодавства (КАС України [1], Закон України «Про судовий збір» [5]), за подання до суду позовної заяви необхідно сплатити судовий збір (збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів і включається до складу судових витрат – ст. 1 Закону України «Про судовий збір»). У справах про оскарження дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації з надання електронних послуг звільняються від сплати судового збору такі категорії осіб, як інваліди Великої Вітчизняної війни та сім'ї воїнів (партизанів), які загинули чи пропали безвісти, і прирівняні до них у встановленому порядку особи; інваліди I та II груп, законні представники дітей-інвалідів і недієздатних інвалідів I та II груп; позивачі-громадяни, зараховані до 1 та 2 категорій постраждалих унаслідок Чорнобильської катастрофи; громадські організації інвалідів (спілки та інші об'єднання громадських організацій інвалідів), їх підприємства, установи й організації, громадські організації ветеранів, їх

підприємства, установи й організації – за подання позовів, із якими вони звертаються до суду; позивачі – за подання позовів у порядку, визначеному статтею 12 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (ст. 2 Закону України «Про судовий збір») [5]. Варто зазначити, що Законом України «Про судовий збір» наводиться вичерпний перелік осіб, що мають право безкоштовного звернення до адміністративного суду. Утім зазначений законодавчий акт не враховує таку особливу категорію позивачів, як тимчасово переміщені переселенці. Вони є, як правило, споживачами електронних послуг у сфері соціального захисту населення й не завжди мають матеріальну можливість навіть за умови подальшого відшкодування розміру судового збору сплатити його в разі подання адміністративного позову. Варто відзначити, що вбачається за необхідне для подолання латентності правопорушень у сфері надання електронних послуг із соціального захисту населення внести відповідні зміни до Закону України «Про судовий збір», звільнивши від сплати судових витрат таку категорію осіб, як тимчасові переміщені із зони антитерористичної операції та окупованих територій Автономної Республіки Крим переселенці.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судовий збір», за загальним правилом розмір судового бору становить 1 відсоток ціни позову, але не менше ніж 0,2 розміру мінімальної заробітної плати й не більше ніж 3 розміри мінімальної заробітної плати – в разі подання позову майнового характеру й 0,2 розміру мінімальної заробітної плати – за подання позову немайнового характеру [5].

Якщо позовну заяву оформлено з дотриманням усіх викладених вимог законодавства (до речі, як зазначено в ч. 2 ст. 105 КАС України, на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в її оформленні) та немає інших підстав для повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, суддя не пізніше наступного дня після надходження заяви до адміністративного суду постановляє ухвалу про відкриття провадження, копія якої невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з інформацією про їхні процесуальні права й обов'язки (відповідачам надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів) [1].

Якщо позовну заяву подано без додержання викладених вимог щодо її форми і змісту, вона залишається без руку, про що суддя постановляє відповідну ухвалу (в ній, зокрема, мають бути зазначені конкретні недоліки позовної заяви, через які її залишено без руку, і способи їх усунення) й негайно надсилає її копію позивачеві, водночас надаючи йому строк для усунення недоліків. Цей строк, як зазначено в ч. 1 ст. 108 КАС України, має бути «достатній для усунення недоліків» [1]. Отже, він визначається суддею з урахуванням необхідного часу для повідомлення позивачеві про залишення заяви без руку у зв'язку з допущеними недоліками та для їх усунення (тобто тривалість указанного строку може бути різною залежно від певних обставин у кожному окремому випадку виявлення в позовній заяві недоліків).

Якщо позивач, відповідно до вказівок судді, у встановлений ним строк усуне недоліки позовної заяви, вона приймається судом і, згідно з ч. 2 ст. 108 КАС України, вважається поданою в день її первинного подання до адміністративного суду [1]. В іншому ж разі (коли недоліки не усунує позивачем у наданий йому для цього термін) позовна заява вважається неподаною й повертається позивачеві. Окрім цього випадку, позовна заява також повертається позивачеві в разі подання позивачем до відкриття провадження в адміністративній справі заяви про її відкликання; якщо позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, або

від імені позивача особою, яка не має повноважень на ведення справи; коли у провадженні цього або іншого адміністративного суду вже перебуває справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду (ч. 3 ст. 108 КАС України) [1]. Копія ухвали про повернення позовної заяви невідкладно надсилається особі, яка її подала, разом із позовною заявою й усіма доданими до неї матеріалами.

Залишення заяви без руху є певною мірою умовною санкцією за порушення вимог процесуального законодавства, адже хоча позивач і зазнає деяких труднощів у зв'язку з тим, що позовна заява не розглядається в адміністративному суді до вчинення позивачем відповідних дій, однак їх неважко подолати шляхом виконання вказівок судді, які містяться в ухвалі про залишення заяви без руху. А от відмова судді у відкритті провадження тягне для позивача настання набагато більш несприятливих наслідків, адже, згідно з ч. 5 ст. 109 КАС України, повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з таким самим позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається [1]. Вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі наведено в ч. 1 ст. 109 КАС України [1].

Установлено, що спостерігається тенденція до зменшення рівня застосування таких судових санкцій, пов'язаних або з відмовою судді у відкритті провадження, або із закриттям провадження у справі, або з іншими негативними наслідками для позивача. Так, наприклад, у 2013 році винесено судових ухвал про повернення матеріалів – 16 023, а у 2014 році цей показник зменшився на 9% (14 664 справ); так само зменшилися показники винесення ухвал про залишення без розгляду матеріалів і відмову в порушенні провадження [6, с. 14].

Наприкінці варто звернути увагу на існування поряд із вищезазначеними санкціями, передбаченими законодавством за невиконання зацікавленою особою умов реалізації права на судовий захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин, ще однієї – залишення позовної заяви без розгляду. При цьому за своїм значенням для позивача вона майже збігається з поверненням позовної заяви, різниця між указаними санкціями за порушення процесуальних вимог законодавства полягає в тому, що залишення позовної заяви без розгляду застосовується в тому разі, коли провадження у справі вже почалося (це випливає з пунктів 4 та 8 ст. 155 КАС України, в яких підставами залишення заяви без розгляду названо повторну неявку позивача в судові засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, а також залишення позивачем судового засідання до закінчення судового розгляду без поважних причин, якщо ним не подано до суду заяву про судовий розгляд справи за його відсутності) [1].

Отже, порушення встановленого законодавством порядку пред'явлення адміністративного позову, залежно від того які саме вимоги КАС України не виконані, тягне за собою застосування однієї з передбачених законом санкцій – повернення позовної заяви, відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, залишення позовної заяви без руху або ж без розгляду [7].

Важливо підкреслити принцип оперативності, визначену в законі, з якою повинні вирішуватися досліджувані адміністративні справи: адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами впродовж п'яти днів із дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити розгляд справи, але не більш як на п'ять днів.

За статистичними показниками, спостерігається тенденція дотримання принципу оперативності судового розгляду справ у порядку адміністративного судочинства. Наприклад, за результатами діяльності окружного адміністративного суду Дніпропетровської області кількість справ, розглянутих понад установлені строки судового розгляду в I півріччі 2014 року, становила 759 справ, що на 5% менше, ніж у відповідний період 2013 року (1172 справи). Найгірші показники спостерігаються в практиці діяльності в роботі окружних адміністративних судів Запорізької, Івано-Франківської, Тернопільської областей. Найвищий стрибок оптимізації ефективності діяльності суддів з розгляду адміністративних спорів у цей період відзначився в роботі окружного адміністративного суду Одеської області (майже 40% динаміки) [6, с. 40].

Під час розв'язання спорів за позовами на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень у сфері надання електронних послуг суди, відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України, повинні перевіряти, чи прийнятті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження та з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи й цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [1].

Завершується стадія попереднього судового засідання часто ухвалою про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду. Це не суперечить закону. Однак варто враховувати, що, відповідно до ст. 121 КАС України, така ухвала поставляється за наслідками підготовчого провадження, а не попереднього судового засідання. Очевидно, що підготовче провадження не вичерпується одним лише попереднім судовим засіданням і не завжди закінчується ним. Підготовка може тривати й після попереднього судового засідання. Тому ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду за наслідками попереднього судового засідання може бути ухвалена лише тоді, коли суддя вжив усіх заходів, необхідних для розгляду справи.

Якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, що беруть участь у справі, вирішені необхідні для її розгляду питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочатий у той самий день. У цьому випадку теж поставляється ухвала про закінчення підготовчого провадження й призначення справи до судового розгляду.

Наведений умовний порядок проведення попереднього засідання до судового розгляду справи вимагає вдосконалення законодавчого регулювання. Зокрема, вбачається за доцільне встановлення строків проведення підготовчого засідання з моменту надходження адміністративного позову, а також визначення випадків, коли не допускається примирення сторін.

Як правильно зазначає Є.О. Легеза, «оскарження рішення, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання публічних послуг розуміється як нормативно врегульований порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечують законний і об'єктивний розгляд справ у адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб з приводу розгляду заяви фізичної або юридичної

особи про видачу адміністративного акта (рішення, постанови або ухвали на отримання дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифікату тощо)» [9, с. 206].

З огляду на вищезазначене, під оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання електронних послуг розуміється нормативно врегульований порядок учинення процесуальних дій, що

забезпечують законний та об'єктивний розгляд справ в адміністративному та/або судовому порядку щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування в електронній формі їхніх посадових і службових осіб з приводу розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
2. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
3. Гражданский процесс : учебник / под общ. ред. Н.М. Коршунова. Москва : Эксмо, 2005. 800 с.
4. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв'язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 бер. 2009 р. № 270. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-п/print1330264519359777>.
5. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 14. Ст. 87.
6. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2013–2014 рр. (у таблицях) / Управління вивчення судової практики та судової статистики ; Верховний адміністративний суд України. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/tab1_13_14r.
7. Домбругова А. Порядок подання адміністративного позову. *Юридичний вісник України*. 2007. № 14 (614).
8. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.
9. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.